



ปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ชัญญญา ตั้งธรรมธิติ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยบูรจักริบัณฑิตย

ปีการศึกษา 2566

LEGAL PROBLEMS IN THE ELECTION OF THE SOCIAL SECURITY
COMMITTEE

CHANANYA TANGTHAMTHITI

A Thematic Paper Paper Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Laws
Department of Law,
Pridi Banomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2023




ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

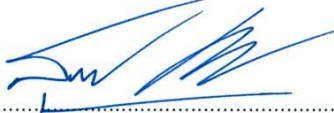
หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม
เสนอโดย ชนัญญา ตั้งธรรมธิตี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กুমี่ โชคเหมาะ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)

วันที่ 31 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2567

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม
ชื่อผู้เขียน	ชนัญญา ตั้งธรรมธิติ
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม เช่น 1) ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม เนื่องจากระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 ข้อ 16 กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมมากเกินไป 2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ตามบทบัญญัติข้อ 60 ตามระเบียบกระทรวงแรงงานฯดังกล่าว กำหนดระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งเพียงแค่ 7 วันหลังจากประกาศผลเลือกตั้งซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปสำหรับให้ประชาชนผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งเตรียมเอกสารสำหรับการคัดค้านผลการเลือกตั้งนั้น 3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งระเบียบกระทรวงแรงงานฯไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่เอาไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้ไม่มีระยะเวลาการเลือกตั้งใหม่ที่แน่นอน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะแก้ไขกฎหมาย กล่าวคือ ควรให้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนมีสิทธิในการเลือกตั้งได้เลยโดยไม่ต้องลงทะเบียนจึงจะเกิดสิทธิ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งกันมากขึ้น นอกจากนี้ควรแก้ไขโดยขยายระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเป็น 30 วันและควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงแรงงานฯให้มีการระบุระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่อย่างชัดเจนโดยกำหนดให้ต้องเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน เพื่อการพัฒนาการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทย

คำสำคัญ: คณะกรรมการประกันสังคม, การเลือกตั้ง, ประกันสังคม



Thematic Paper Title	LEGAL PROBLEMS IN THE ELECTION OF THE SOCIAL SECURITY COMMITTEE
Author	Chananya Tangthamthiti
Thematic Paper Advisor	Assistant Professor Weerayut Lasongyang, Ph.D.
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

This thesis aims to studies the issues related to the election of the Social Security Committee, including: 1) Election Format Issues: According to the Ministry of Labor’s regulations on the criteria and methods for electing employer representatives and insured representatives to the Social Security Committee B.E. 2564 (2021), Section 16 imposes excessive qualifications on those eligible to vote. 2) Objection Period Issues: Section 60 of the aforementioned regulations allows only 7 days after the election results are announced to file objections, which is insufficient time for voters to prepare the necessary documents for such objections. 3) Election Period Issues: The regulations do not specify a timeline for holding new elections, resulting in uncertainty regarding when new elections will be held.

To address these issues, the author suggests amending the law to allow eligible voters to vote without the need for prior registration, thereby increasing voter participation. In addition, the objection period for election results should be extended to 30 days. The Ministry of Labor’s regulations should also be amended to clearly specify a timeline for new elections, mandating that they be held within 45 days to improve the election process of the Social Security Committee in Thailand.

Keywords: Social Security Committee, Election, Social Security



กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี เนื่องจากผู้เขียนได้รับทั้งความเมตตา ความช่วยเหลือ และคำแนะนำอันมีค่าจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งท่านได้จุดประกายความคิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมและผลักดันให้ผู้เขียนศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ท่านยังได้ให้คำแนะนำชี้แนะแหล่งข้อมูลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพร้อมทั้งตรวจทานข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจและเอาใจใส่เพื่อให้สารนิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม และ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะะ ซึ่งท่านกรุณาเป็นประธานและกรรมการสอบสารนิพนธ์ฉบับนี้และให้คำแนะนำเพื่อให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในคณะนิติศาสตร์ปริธีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่าน ซึ่งต่างให้ความรู้ทั้งด้านวิชาการตลอดจนประสบการณ์ต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถพบจากที่ใดได้

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่มีโอกาสในชีวิตรวมถึงโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้เขียนเสมอมาและทำให้ผู้เขียนมีลมใต้ปีกที่แข็งแรง อีกทั้งทุกคนในครอบครัว บุคคลทุกท่านซึ่งคอยให้กำลังใจและเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนสารนิพนธ์นี้ได้แล้วเสร็จไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

อนึ่ง หากสารนิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการได้ ผู้เขียนขอขอบคุณความดีในครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงต่อทุกคนซึ่งได้กล่าวถึงข้างต้น โดยเฉพาะบิดา มารดา ครูอาจารย์ทุกท่าน และ น้องสาวของผู้เขียนซึ่งจากโลกนี้ไปเร็วเกินควร แต่หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชัญญญา ตั้งธรรมธิติ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเลือกตั้ง..	6
2.1 ความหมาย ลักษณะ และ แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายประกันสังคม.....	6
2.2 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม.....	8
2.3 หลักการทั่วไปของกฎหมายประกันสังคมไทย.....	14
2.4 ความสำคัญของการมีระบบประกันสังคม.....	15
2.5 ข้อความคิดพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย.....	16
2.6 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	23
2.7 ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง.....	27
3. มาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศกฎหมายต่างประเทศ.....	29
และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม	
3.1 มาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ.....	29
ประกันสังคม	
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมของต่างประเทศ.....	30
3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย.....	33

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย.....	49
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม.....	49
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม....	52
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม.....	54
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	56
5.1 บทสรุป.....	56
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	57
บรรณานุกรม.....	60
ประวัติผู้เขียน.....	64

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 อัตราเงินสมทบตามเครดิตเงินเดือนแต่ละช่วง.....	34

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตในสังคม หรือ มีความเป็นอยู่ที่ดีถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ การประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐที่ใช้เป็นมาตรการในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันสำหรับประชาชนที่มีรายได้ประจำ โดยการประกันสังคมนั้นจะครอบคลุมการประกันในหลากหลายประเภทด้วยกัน เช่น การประกันการเจ็บป่วย การประกันการคลอดบุตร การประกันการทุพพลภาพ โดยเป้าหมายหลักของการประกันสังคมเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต¹

สำนักงานประกันสังคมของประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยมีคณะกรรมการประกันสังคมที่ประกอบไปด้วยบุคคลจากหลากหลายภาคส่วน เช่น ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง² โดยคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่มากมาย เช่น เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติ³ รวมถึงดูแลสวัสดิการของแรงงานจำนวน 25 ล้านแรงงานทั่วประเทศ⁴ ดังนั้นคณะกรรมการประกันสังคมจึงเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการ ออกกฎระเบียบ และบริหารกองทุนที่มีมูลค่ากว่า 2.3 ล้านล้านบาทซึ่งเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย⁵ ดังนั้นการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

นอกจากมีความสำคัญเพราะเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและบริหารกองทุนที่มีมูลค่าสูงที่สุดในประเทศไทย อีกประการหนึ่งคือหากพิจารณาถึงจำนวนผู้มีคุณสมบัติใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 33, 39

¹ จำลอง ศรีประสารณ์, 'การประกันสังคม' (2540) 1 วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข 1

<<https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/999/jv5n1-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2567.

² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2558 (ฉบับที่ 4) มาตรา 8.

³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 9.

⁴ ไทยพีบีเอส, 'เลือกตั้ง "บอร์ดประกันสังคม" สำคัญอย่างไร?' (ไทยพีบีเอส, 24 ธันวาคม 2566)

<<https://www.thaipbs.or.th/news/content/335247>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2567.

⁵ เพ็ญอ้าง.

และ 40 แล้วนั้นพบว่าผู้มีคุณสมบัติใช้สิทธิเลือกตั้งถึง 12 ล้านคน⁶ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนคนที่เยอะส่งผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมและประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่จากการลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่ผ่านมาผู้มีคุณสมบัติใช้สิทธิเลือกตั้งรวมจำนวนทั้งสิ้นเพียง 949,818 คน โดยแบ่งเป็นฝ่ายผู้ประกันตนจำนวน 945,609 คน และ ฝ่ายนายจ้างจำนวน 4,209 คน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากจำนวนผู้ที่ลงทะเบียนทั้งหมดกับผู้มีคุณสมบัติใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วเป็นจำนวนที่น้อยมากกล่าวคือ มีผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งแค่ประมาณ 8 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นจากผู้ที่มีคุณสมบัติทั้งหมด

ยิ่งไปกว่านั้นในวันที่ 24 มกราคม 2566 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมกลับมีคนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าที่ลงทะเบียนไว้เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ จากฝ่ายผู้ประกันตนลงทะเบียนเลือกตั้ง 945,609 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมเพียง 156,870 คน หรือแค่ 18.36% เท่านั้น และฝ่ายนายจ้าง มีผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง 4,209 คน แต่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจริงเพียง 1,465 คน คิดเป็นร้อยละ 46.82⁷ เห็นได้ว่าผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งจากทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ประกันตนหรือฝ่ายนายจ้างล้วนแล้วแต่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจริงไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์จากที่ลงทะเบียนไว้ ทำให้เมื่อเทียบจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจริง ๆ กับผู้มีคุณสมบัติลงทะเบียนเลือกตั้งแล้วนั้นสามารถเห็นได้ว่าจำนวนบุคคลที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจริงนั้นน้อยมาก ซึ่งจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและจำนวนผู้ลงทะเบียนที่น้อยมากสะท้อนถึงปัญหาอันเกิดจากรูปแบบของการเลือกตั้งและการขาดการประชาสัมพันธ์ไม่ว่าจะเป็นในแง่การประชาสัมพันธ์ถึงการเลือกตั้งและการประชาสัมพันธ์ที่ให้ข้อมูลอันแสดงถึงความสำคัญในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม เนื่องจากการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมโดยตรงจากประชาชนผู้อยู่ในระบบประกันสังคมเพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกจึงต้องอาศัยการให้ความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ อย่างมาก ปัญหานี้นอกจากจะส่งผลเสียต่อผู้ประกันตนและนายจ้างในการเสียโอกาสที่จะเลือกคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งมีแนวคิดในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ รวมถึงการบริหารกองทุนในรูปแบบที่ตนเห็นด้วยหรือชื่นชอบแล้ว ปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมยังขัดแย้งกับทฤษฎีการเลือกตั้งที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ และ ทฤษฎีการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

นอกจากปัญหาที่กล่าวไปแล้วข้างต้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ซึ่งระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมมีระยะเวลาเพียง 7 วันหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิคัดค้านได้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง⁸ ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยมากในการเตรียมเอกสารคำร้องพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ต้องใช้เวลา

⁶ THE STANDARD TEAM, 'กว่า 9.49 แสนคนลงทะเบียนเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมครั้งแรกในประวัติศาสตร์ รวมแรงงาน เตรียมประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสถานที่เลือกตั้ง 21 พ.ย. นี้' (THE STANDARD, 12 พฤศจิกายน 2566) <<https://thestandard.co/social-security-election-first-time/>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2567.

⁷ ประชาไท, 'ผู้ประกันตนใช้สิทธิเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมเพียง 18.36%' (ประชาไท, 24 ธันวาคม 2566) <<https://prachatai.com/journal/2023/12/107371>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2567.

⁸ ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 60.

ในการแสวงหา และเมื่อเทียบกับกฎหมายเลือกตั้งอื่นๆในประเทศไทยแล้วการเลือกตั้งอื่น ๆ ในประเทศไทย ยังมีเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งมากกว่าทั้งที่ต้นแบบของระเบียบกระทรวงแรงงานฉบับนี้ได้ต้นแบบมาจากกฎหมายเลือกตั้งต่าง ๆ ในประเทศไทย⁹ ปัญหานี้ทำให้ผู้ที่มีสิทธิคัดค้านเสียประโยชน์และไม่ยุติธรรม แก่ผู้มีสิทธิคัดค้านด้วยระยะเวลาที่น้อยเกินไปจนไม่อาจเตรียมเอกสารคำร้องพร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ทันจนทำให้เสียโอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่อาจเกิดความไม่โปร่งใสขึ้น

ปัญหาด้านระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้มีสิทธิคัดค้านเสียประโยชน์ในการคัดค้านผลการเลือกตั้งที่น่าจะเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ปัญหานี้ยังขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและหลักความโปร่งใสอีกด้วย

ปัญหาทางกฎหมายอีกประการหนึ่งที่ไม่กล่าวไม่ได้เนื่องจากเป็นปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ การที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายหลังจากที่คณะกรรมการชุดเดิมพ้นจากตำแหน่ง เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าจะต้องเลือกตั้งใหม่ภายในกี่วันย่อมทำให้เกิดการผัดวันประกันพรุ่งเลื่อนการเลือกตั้งออกไปเรื่อย ๆ เห็นได้จากการเลือกตั้งที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2566 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งแรกในประเทศไทยที่เกิดขึ้นหลังจากที่กระทรวงแรงงานได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 โดยหลังจากที่กระทรวงแรงงานได้ออกระเบียบนี้ก็ยังไม่มีความคืบหน้าถึงกำหนดการเลือกตั้งที่แน่ชัด และมีการส่งหนังสือเรียกร้องจากเครือข่ายผู้ใช้แรงงานอย่างต่อเนื่อง¹⁰ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนผ่านสู่คณะรัฐมนตรี คณะที่ 63 ของประเทศไทย ใน วันที่ 29 กันยายน 2566 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงประกาศจัดการเลือกตั้งครั้งแรกในวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2566 ซึ่งนับว่าเวลาผ่านล่วงเลยมา 2 ปี หลังจากที่ใช้ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564

การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งแรกซึ่งถูกปล่อยปะละเลยเลื่อนเวลาผ่านไปเรื่อย ๆ นั้นเกิดจากการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ไว้อย่างชัดเจนต่างจากการเลือกตั้งอื่นๆ ในประเทศไทยที่กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ไว้ชัดเจนว่าจะต้องเลือกตั้งใหม่ภายในกี่วัน เช่น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน ปัญหานี้หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ภายใน 2 ปี ที่คณะกรรมการประกันสังคมดำรงตำแหน่งอาจทำให้การเลือกตั้งครั้งหน้าถูกเลื่อนออกไปเรื่อย ๆ เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2566 ที่ไม่มีความคืบหน้าเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาอย่างน้อย 2 ปีเต็ม

⁹ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, นิตกร, สำนักงานประกันสังคม, (17 มกราคม 2567).

¹⁰ วิกีพีเดีย, ‘การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2566’ (วิกิพีเดีย) <<https://bit.ly/4docN8o>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2567.

ปัญหานี้ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีแนวทางการเสนอนโยบายและการบริหารกองทุนประกันสังคมเป็นไปตามที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการ

ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอยู่ในขั้นวิกฤตและถือเป็นภัยเงียบที่ผู้คนในสังคมรวมถึงนายจ้างและผู้ประกันตนเองก็ยังไม่มองข้าม หากไม่ใส่ใจในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ย่อมทันท่วงทีอาจทำให้ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นซ้ำและอาจแย่งเรื่อง ๆ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีความสำคัญและสมควรแก่การทบทวน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการประกันสังคมและการเลือกตั้ง

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และ กฎหมายไทยในการเลือกตั้งและสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาอันเกิดขึ้นจากกฎหมายที่มีได้กำหนดถึงรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และ เสนอแนะรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้ง วิธีการลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่วิธีการดังกล่าวยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่แพร่หลายจากหน่วยงานรัฐส่งผลให้ผู้ที่มีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งไม่ได้ลงทะเบียนและเสียสิทธิในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งภายใน 7 วันหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลเลือกตั้งเป็นระยะเวลาที่สั้นและกระชั้นชิดเกินไปในการจัดเตรียมเอกสารคำร้องพร้อมด้วยพยานหลักฐานต่าง ๆ นอกจากนี้การที่ระเบียบฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ภายหลังจากที่คณะกรรมการชุดเก่าพ้นจากตำแหน่งเอาไว้ จึงอาจทำให้เกิดการเลื่อนการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ออกไปเรื่อย ๆ ส่งผลให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้ เพื่อให้ผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้อย่างเต็มที่และใช้สิทธิในการคัดค้านผลการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกันจึงควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 เพื่อให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคมในส่วนของนิยามและวิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม รวมถึงศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศและของประเทศไทยในส่วนของ การเลือกตั้งและคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม และศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น เช่น ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษางานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและสรรหาคณะกรรมการประกันสังคมจากกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงาน บทความในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการประกันสังคมและการเลือกตั้ง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยในการเลือกตั้งและสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคม

1.6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาอันเกิดขึ้นจากกฎหมายที่มีได้กำหนดถึงรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

1.6.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และ เสนอแนะรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมาก

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเลือกตั้ง

ระบบประกันสังคมนั้นมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน โดยเริ่มต้นจากต่างประเทศจนเริ่มถูกพูดถึงในประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี 2490 ซึ่งหัวใจของการประกันสังคมนั้นคือการทำให้สังคมมีความมั่นคงและทำให้ประชาชนมีความสุข โดยทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือเมื่อยามเดือนร้อนจำเป็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ¹¹ เช่น อุบัติเหตุ เจ็บป่วย พิกัด¹² เพื่อจะได้ไม่กลายเป็นภาระต่อสังคม นอกจากแนวคิด ทฤษฎี และ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมแล้ว ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งที่สำคัญเช่นกัน เนื่องจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นหัวใจของการปกครองที่จะทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของตนในการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนตน¹³ การเลือกตั้งผู้แทนจึงเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนถึงถึงความต้องการในการกำหนดทิศทางแนวนโยบายต่าง ๆ โดยในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเลือกตั้งที่สำคัญต่อไป

2.1 ความหมาย ลักษณะ และ แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายประกันสังคม

ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนโยบายในการพัฒนาประเทศมักเป็นนโยบายที่กระตุ้นเศรษฐกิจและให้ความสำคัญด้านอุตสาหกรรมส่งผลให้อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทยพัฒนาในอัตราที่น่าพึงพอใจ แต่สิ่งที่เป็นปัญหามาตลอดคือการขาดการวางแผนด้านทรัพยากรบุคคล และการกระจายรายได้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม เห็นได้ชัดในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงและในแถบชนบทต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาก้าวเข้าสู่ความเป็นเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวกไม่ครบครัน ทำให้ทรัพยากรคนจากชนบทไหลเข้าสู่เมืองหลวง ศูนย์กลางละทิ้งบ้านและอาชีพเก่าเพื่อแสวงหาความหวังใหม่ ด้วยปัจจัยด้านความรู้และประสบการณ์จึงทำให้เกิดปัญหาค่าแรงต่ำซึ่งเพียงพอแค่การดำรงชีวิตในแต่ละวันแต่หากเกิดปัญหาฉุกเฉิน เช่น เจ็บป่วย อุบัติเหตุ หรือ เสียชีวิต จะเกิดความยากลำบากทางการเงินมาก¹⁴ ปัญหาเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจึงเป็นที่มาให้หลากหลายประเทศทั่วโลกใช้นโยบายประกันสังคม โดยในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง ความหมาย ลักษณะ และ แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายประกันสังคมต่อไป

¹¹ วิชัย โถสุวรรณจินดา, *พระราชบัญญัติประกันสังคม (หน้าที่นายจ้าง)* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์ธรรมนิติ 2536) 8.

¹² นิคม จันทรวิฑูร, *กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง* (สำนักพิมพ์สยามรัฐ 2533) 2.

¹³ ปรีดี หล้าล้ำ, 'ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556) 7.

¹⁴ นิคม จันทรวิฑูร, *กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537) 86-87.

2.1.1 ความหมายของระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเป็นระบบที่จัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนในสังคมว่าประชาชนในสังคมจะได้รับการช่วยเหลือด้านการเงินเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกระทันหันและส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีพ เช่น การสูญเสียรายได้จากการว่างงาน อุบัติเหตุ หรือ มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากการเสียชีวิต กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อประชาชนในสังคมมีความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจหรือเกิดปัญหาทางการเงินซึ่งกระทบต่อการดำรงชีพ ระบบประกันสังคมจะเป็นหลักประกันให้กับบุคคลเหล่านั้นได้ในระดับหนึ่ง โดยหลักการของระบบประกันสังคมคือการเข้าช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยรวบรวมเงินเข้าเป็นกองทุนเพื่อเฉลี่ยความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นซึ่งประชาชนกลุ่มเป้าหมายของหลักประกันนี้คือบุคคลที่เข้าร่วมสมทบเงินกองทุนละ บุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนจึงเกิดสิทธิในการได้รับความคุ้มครอง¹⁵

2.1.2 ลักษณะของกฎหมายประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคมมีลักษณะเป็นกฎหมายสังคม (Social Law) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือประชาชนที่ต้องเผชิญปัญหาซึ่งกระทบกับการดำรงชีพตามปกติ เช่น ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางการเงิน ที่ทำให้การเงินหรือรายได้ที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เกิดขึ้น กฎหมายประกันสังคมจึงเป็นกฎหมายที่เป็นเสมือนหลักประกันให้คนในสังคมได้รับความช่วยเหลือตามความจำเป็นเมื่อประสบเคราะห์และประสบปัญหาทางการเงิน ตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของสมาชิกในสังคมซึ่งได้ส่งเงินสมทบเข้าร่วมกองทุน¹⁶

2.1.3 แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคมมีแนวคิดพื้นฐานเริ่มต้นมาจากรัฐมีความจำเป็นในการจัดให้มีสวัสดิการสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมอันเป็นฐานไปสู่การพัฒนาประเทศและสังคมอย่างยั่งยืน กล่าวคือกฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นจากการต่อ ยอดความมั่นคงทางสังคม โดยบุคคลกลุ่มเป้าหมายของกฎหมายประกันสังคมจักต้องเฉลี่ยความทุกข์และเฉลี่ยความสุขซึ่งกันและกันเพื่อช่วยเหลือและเฉลี่ยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นซึ่งบุคคลผู้เป็นกลุ่มเป้าหมายของกฎหมายประกันสังคมคือผู้ประกันตน¹⁷

โดยกฎหมายประกันสังคมมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ประกันตนในลักษณะที่เสริมกับกฎหมายแรงงานในส่วนที่กฎหมายแรงงานคุ้มครองไปไม่ถึง เช่น ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการทำงาน และยังมีการขยายความคุ้มครองไปยังบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างด้วย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากการประสบเคราะห์ภัยหรือประสบปัญหาทางการเงินในการดำรงชีพตามปกติของบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายและครอบครัว¹⁸

¹⁵ ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 12 คำถามกับแนวคิดประกันสังคม การประกันสังคม: แนวทางสู่ความเป็นจริง(โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล 2529) 21.

¹⁶ วิจิตรา (พุงส์ลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 3, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2557) 32.

¹⁷ เฟิงอ้าง.

¹⁸ เฟิงอ้าง.

2.2 วิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคมมีวิวัฒนาการที่ยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยประเทศแรกที่มีการใช้ระบบประกันสังคมคือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและขยายไปสู่ประเทศแถบสแกนดิเนเวียและประเทศอังกฤษ หลังจากนั้นจึงมีการนำระบบประกันสังคมไปใช้ในทวีปอเมริกา โดยแต่ละประเทศมีการปรับใช้ระบบประกันสังคมเพื่อความเหมาะสมกับบริบทของตน ในส่วนของประเทศไทยระบบประกันสังคมได้ถูกกล่าวถึงในครั้งแรกโดยการริเริ่มของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งปรากฏอยู่ในเค้าโครงเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายความมั่นคงทางสังคม แต่ในขณะนั้นไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจังเนื่องจากระบบที่มีลักษณะเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้กับประชาชนในประเทศไทยยังไม่เป็นที่รู้จัก¹⁹ ดังนั้นการจะศึกษาถึงกฎหมายประกันสังคมตามบริบทของแต่ละประเทศจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการและที่มาของกฎหมายประกันสังคมเสียก่อน โดยวิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.2.1 ระบบความมั่นคงทางสังคม

ระบบความมั่นคงทางสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม จากที่ดั้งเดิมประชาชนในสังคมทำการเกษตรและผลิตสิ่งต่าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ในการดำรงชีพไปสู่การผลิตเพื่อเป็นสังคมอุตสาหกรรมในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมคริสต์ศตวรรษที่ 19 ส่งผลให้เหล่าประเทศในยุโรปและอเมริกาเปลี่ยนเป้าหมายจากการช่วยเหลือซึ่งกันและกันจากความยากจนเป็นการต่อสู้กับความไม่แน่นอนซึ่งเป็นผลมาจากสังคมอุตสาหกรรม เช่น การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าจ้างในขณะที่เจ็บป่วย ว่างาน บาดเจ็บ หรือ ชราภาพ เป็นต้น โดยมีการช่วยเหลือผ่านโครงการต่าง ๆ ของหลากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็น รัฐ หรือ เอกชน เพื่อลดความเสี่ยงของบุคคลในสังคม²⁰

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางสังคมไว้ เช่น เบเวริดจ์ (Beveridge) ผู้ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของระบบความมั่นคงทางสังคมของอังกฤษได้ให้ความหมายของระบบความมั่นคงทางสังคมว่า “ระบบการให้หลักประกันทางรายได้ โดยการจัดสรรการขาดแคลนรายได้ที่สะดุดหยุดลงจากการเจ็บป่วย การประสบอุบัติเหตุ การเกษียณอายุ การขาดผู้อุปการะอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของสมาชิกในครอบครัว และ การมีรายจ่าย เช่น รายจ่ายจากการเกิด การตาย ”²¹

กล่าวโดยสรุปได้ว่าระบบความมั่นคงทางสังคมนั้นเป็นมาตรการทางสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ในการกำจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ การเงิน ที่เกิดขึ้นการการทำงานและนอกรการทำงาน เพื่อจุดประสงค์ท้ายสุดคือการเกิดความมั่นคงและประชาชนอยู่ดีกินดี ซึ่งรัฐ สาธารณะ และ เอกชน จะต้องเข้ามารับผิดชอบดำเนินการโดยอาจร่วมกันหรือแยกกันรับผิดชอบไม่ว่าจะในรูปแบบประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการสังคม รวมไปถึงโครงการต่าง ๆ ด้วย²²

¹⁹ เฟิงอ้าง 17.

²⁰ นิคม จันทรวิฑูร (เชิงอรธรถ 14) 1-2.

²¹ เฟิงอ้าง 2.

²² เฟิงอ้าง 2-3.

2.2.2 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในต่างประเทศ

ระบบประกันสังคมนั้นเริ่มต้นเป็นครั้งแรกในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วจึงขยายไปสู่ประเทศต่าง ๆ โดยขยายไปสู่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียและประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ระบบประกันสังคมยังถูกใช้ในประเทศที่อยู่ในทวีปอเมริกา ซึ่งแต่ละประเทศทั่วโลกมีการปรับใช้ระบบประกันสังคมให้เหมาะสมกับประเทศของตนเอง โดยวิวัฒนาการของกฎหมายประกันสังคมในต่างประเทศสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) ทวีปยุโรป

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศแรกที่มีการคิดริเริ่มใช้ระบบประกันสังคม โดยเหตุผลที่มีการจัดตั้งระบบประกันสังคมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคือภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ มีการเพิ่มจำนวนประชากร และที่สำคัญคือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านสู่สังคมเมืองจากยุคเกษตรกรรมเป็นยุคอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 19 ประชาชนก้าวเข้ามาพึ่งพาภาคการผลิตในวงการอุตสาหกรรมกันอย่างล้นหลามทำให้ไม่มีงานที่เพียงพอให้กับประชาชน อีกประการหนึ่งคือในขณะนั้นเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นนับว่าล้ำหลังไม่อาจเทียบกับประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสได้ เมื่อเทคโนโลยีล้ำหลังสภาพแวดล้อมในการทำงานย่อมไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดการเอาเปรียบแรงงานโดยเฉพาะในแรงงานเด็กและแรงงานสตรี จึงทำให้มีความจำเป็นในการผลักดันให้เกิดระบบประกันสังคมเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดยในระยะแรกเน้นไปที่ความสมัครใจเข้าช่วยเหลือกันให้ความสำคัญไปที่การจัดระเบียบด้านการเงินและการตรากฎหมายกำหนดรูปแบบของการประกันสังคม โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการตรากฎหมายประกันสังคมฉบับแรกออกมาใช้บังคับในปี ค.ศ.1883 (พ.ศ. 2426) ถือว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแม่แบบของการประกันสังคมในประเทศต่าง ๆ ที่มีการบังคับใช้กันในภายหลัง²³

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 นอกจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วประเทศอื่นๆในยุโรปก็ได้นำเอาหลักการประกันสังคมไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่น ในประเทศฝรั่งเศสที่ในระยะเริ่มต้นได้นำหลักการประกันสังคมกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือโรคจากการทำงานมาปรับใช้แล้วในเวลาต่อมาจึงขยายไปสู่การคุ้มครองกรณีอื่นๆด้วย²⁴

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันมีการใช้ระบบประกันสังคมอย่างครอบคลุมทุกประเภทของการประกันสังคม เช่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานหรือนอกงาน กรณีตาย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีชราภาพ กรณีว่างงาน โดยเฉพาะในกรณีทุพพลภาพ กรณีชราภาพ และกรณีตาย มีขอบเขตคุ้มครองครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพทุกประเภทไม่จำกัดแค่เป็นลูกจ้าง²⁵

²³ วิจิตรา วิเชียรชม (เชิงจรด 16) 17-18.

²⁴ เฟิงอ่าง 20.

²⁵ เฟิงอ่าง 17-18.

(2) ทวีปอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในทวีปอเมริกาที่นำระบบประกันสังคมมาใช้ โดยนำมาใช้ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ และหลังจากนั้นเพียงไม่นานประเทศอื่นๆในทวีปอเมริกาก็นำระบบประกันสังคมไปปรับใช้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นประเทศแคนาดา เม็กซิโก และ บราซิล สหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมีระบบประกันสังคมที่หลากหลายถึง 8 ประเภท²⁶ ได้แก่

(2.1) กรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ทั้งสามกรณีนี้ผู้ซึ่งได้รับความคุ้มครองได้แก่ลูกจ้างซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบในจำนวนที่เท่ากัน และ ผู้ประกอบอาชีพอิสระซึ่งได้จ่ายเงินสมทบเป็นสองเท่าของลูกจ้างโดยทั่วไปและมีรัฐบาลช่วยจ่ายเงินสมทบด้วย ในส่วนของประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย มีทั้งกรณีที่เป็นเงินบำนาญชราภาพ เงินบำนาญทุพพลภาพ และเงินบำนาญตกทอดที่จ่ายให้แก่บุตร คู่สมรส และ บิดามารดาของผู้ประกันตน

(2.2) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปแบบการบริการทางการแพทย์ ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ

(2.3) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ในลักษณะเงินรักษาพยาบาลเท่าที่จำเป็น เงินทดแทนการขาดรายได้ เงินทดแทนการทุพพลภาพ และ เงินทดแทนการตายที่จะตกทอดแก่คู่สมรสและบุตรของผู้ประกันตน โดยในกรณีข้างต้นผู้ซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนคือนายจ้างแต่เพียงผู้เดียว

(2.4) กรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับเป็นรูปแบบการบริการทางการแพทย์และเงินเพิ่มสำหรับบุตร

(2.5) กรณีสงเคราะห์ครอบครัว กองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองแก่ครอบครัวของผู้ประกันตนที่มีฐานะยากจนและมีบุตรอยู่ในอุปการะ โดยรูปแบบของประโยชน์ที่ได้รับอยู่ในรูปแบบของเงินสงเคราะห์โดยที่ลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเลย แต่เป็นการช่วยเหลือร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐ

(2.6) กรณีว่างงาน กองทุนประกันสังคมของสหรัฐอเมริกาคุ้มครองลูกจ้างโดยทั่วไป ซึ่งเป็นลูกจ้างของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งอยู่ในงานภาคเกษตรกรรม ลูกจ้างชั่วคราว หรือ ลูกจ้างขององค์กรศาสนา โดยในกรณีนี้ประโยชน์ที่จะได้รับอยู่ในรูปแบบเงินทดแทนที่ได้จากการที่นายจ้างส่งเงินสมทบกองทุนโดยที่ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่ต้องขึ้นทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานและลูกจ้างจะต้องพร้อมทำงานตามความเหมาะสม

(3) ทวีปเอเชีย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกที่มีการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ โดยประเทศญี่ปุ่นเริ่มใช้บังคับระบบประกันสังคมครั้งแรกในปี ค.ศ.1981 (พ.ศ.2524) และในขณะที่เริ่มต้นประเทศญี่ปุ่นมีการประกันสังคมคุ้มครองแค่ในกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือ เป็นโรคที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการทำงาน

²⁶ เฟ็งอ่าง 20-21.

เท่านั้น แต่ในเวลาต่อมาได้ขยายระบบประกันสังคมออกไปจนคุ้มครองในกรณีที่หลากหลายทัดเทียมกับระบบประกันสังคมในยุโรปและสหรัฐอเมริกาซึ่งมีระบบประกันสังคมครอบคลุมทั้ง 8 ประเภทเช่นเดียวกัน²⁷ ได้แก่

(3.1) สามกรณีแรกได้แก่ กรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย มีการให้ความคุ้มครองในสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือเงินบำนาญคนงานที่ใช้บังคับสำหรับคนงานในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีหน้าที่ออกเงินสมทบในจำนวนที่เท่ากัน รูปแบบที่สองคือเงินบำนาญแห่งชาติที่คุ้มครองประชาชนโดยทั่วไปซึ่งนอกจากลูกจ้างและนายจ้างจะออกเงินสมทบแล้วรัฐบาลจะออกเงินสมทบร่วมด้วยเพื่อนำมาจัดสรรเป็นประโยชน์ทดแทนในรูปแบบเงินบำนาญ

(3.2) กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายนอกงาน ก็มีการแบ่งความคุ้มครองออกเป็นสองรูปแบบเช่นเดียวกัน ได้แก่ ในรูปแบบแรกการประกันสุขภาพลูกจ้างคนงานซึ่งประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับในรูปแบบนี้จะมีทั้งบริการทางการแพทย์และเงินทดแทนที่เกิดจากการขาดรายได้ โดยลูกจ้างและนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ และ ในรูปแบบที่สองการประกันสุขภาพแห่งชาติที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทั่วไป โดยประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับในรูปแบบนี้มีแต่บริการทางการแพทย์เพียงอย่างเดียว การให้ประโยชน์นี้เกิดจากเงินสมทบจากรัฐบาลและผู้ประกันตน

(3.3) กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน กรณีนี้ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ในรูปแบบของการบริการทางการแพทย์ เงินทดแทนจากการขาดรายได้ และ เงินบำนาญตกทอดที่มอบให้แก่ทายาทของผู้ประกันตน โดยนายจ้างจะเป็นผู้รับหน้าที่จ่ายเงินสมทบและรัฐบาลจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายในบางรายการ ซึ่งในกรณีนี้ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

(3.4) กรณีคลอดบุตร กรณีนี้ประเทศญี่ปุ่นคุ้มครองให้ประโยชน์ทดแทนในรูปแบบของการบริการทางการแพทย์ โดยอาจจะเป็นค่าคลอด ค่าผ่าตัด หรือค่ายา เป็นต้น และยังได้รับประโยชน์ในรูปแบบของการบริหารการกร่วมด้วย

(3.5) กรณีสงเคราะห์ครอบครัว ในกรณีนี้มีการปรับปรุงในแง่ของรายละเอียดจึงทำให้มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสังคมในขณะนั้น โดยการสงเคราะห์ครอบครัวนั้นนายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ แต่ผู้ประกันตนจะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ และระบบประกันสังคมจะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนซึ่งมีบุตรตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ซึ่งในปีค.ศ.1993 (พ.ศ.2536) กำหนดว่าบุตรจะต้องมีอายุต่ำกว่า 4 ปี แต่ในปีค.ศ.1994 (พ.ศ.2537) มีการปรับเปลี่ยนอายุของบุตรเป็นต้องอายุต่ำกว่า 3 ปี

(3.6) กรณีว่างงาน เป็นกรณีสุดท้ายโดยนายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ ประเทศญี่ปุ่นให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในกิจการทั่วไป แต่ผู้ซึ่งมีอายุ 65 ขึ้นไป และ ลูกจ้างตามฤดูกาลที่มีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 4 เดือนจะไม่ได้รับความคุ้มครองในกรณีนี้

²⁷ เฟิงอ้าง 21-22.

หลังจากประเทศญี่ปุ่นก็มีประเทศอื่นๆในเอเชียเริ่มมีระบบประกันสังคมและมีการขยายความคุ้มครองของระบบประกันสังคมตามมา เช่น สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และ สาธารณรัฐจีน เป็นต้น²⁸

2.2.3 วิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีแนวความคิดริเริ่มในการจัดตั้งระบบประกันสังคมครั้งแรกโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ เมื่อปีพ.ศ.2476 ซึ่งได้เสนอแนวคิดระบบประกันสังคมว่าให้มีการร่างกฎหมายความมั่นคงทางสังคมขึ้นไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจ แต่ในขณะนั้นยังไม่ได้รับผลการตอบรับแต่อย่างใดเนื่องจากความมั่นคงทางสังคมถือเป็นเรื่องใหม่ในสังคมที่ประชาชนไทยยังไม่เคยรู้จักมาก่อน จนต่อมาในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้หลักประกันทางสังคมแก่ประชาชนไทยจึงทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์เพื่อให้มีหน้าที่สำคัญด้วยกันสองประการ ได้แก่ การพิจารณาหาวิธีการช่วยเหลือประชาชนด้านสวัสดิการสังคม และ เสนอร่างกฎหมายประกันสังคมต่อรัฐสภาจนประสบผลสำเร็จได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 และได้จัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นโดยให้กรมสังกัดกระทรวงการคลัง²⁹ ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของกฎหมายประกันสังคมที่มีความเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมาทำให้ระบบประกันสังคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างน่าเสียดาย

ในยุคเริ่มต้นของกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้มีระบบประกันสังคมทั้งหมด 6 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และ กรณีฌาปนกิจ โดยกำหนดว่าการจะเป็นผู้ประกันตนได้นั้นต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 500 บาท และไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นลูกจ้างเท่านั้นจึงจะเป็นผู้ประกันตนได้³⁰ และมีการก่อตั้งกองทุนประกันสังคมที่มีเงินสมทบกองทุนมาจาก นายจ้าง ลูกจ้าง และ รัฐบาล แต่การประกันสังคมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกประชาชนและสื่อมวลชนคัดค้านอย่างรุนแรงเนื่องจากการไม่เข้าใจถึงระบบประกันสังคมและตัวลูกจ้างเองก็ไม่มั่นใจว่าจะได้รับผลประโยชน์จริงหรือไม่ ในส่วนของฝ่ายนายจ้างเองก็คัดค้านระบบประกันสังคมเพราะการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นการเพิ่มต้นทุนและค่าใช้จ่ายให้กับกิจการของนายจ้าง ส่วนบริษัทประกันภัยในขณะนั้นก็คัดค้านการนำระบบประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับเช่นเดียวกันเนื่องจากกลัวเสียรายได้จากการทำประกันของลูกค้า ด้วยเหตุผลเหล่านี้ทำให้นายกรัฐมนตรีเลื่อนการบังคับใช้ระบบประกันสังคมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกไปโดยไม่มีกำหนดเวลา³¹

ต่อมาในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 และคณะกรรมการชุดนั้นก็ทำหน้าที่นำพระราชบัญญัติประกันสังคม

²⁸ วิจิตรา (พืงส์ดดา) วิเชียรชม (เชิงอรธ 16) 22.

²⁹ เฟิงอ้าง 22-23.

³⁰ เฟิงอ้าง 23.

³¹ เฟิงอ้าง 23-24.

พ.ศ.2497 ไปพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่แก่คณะรัฐมนตรี โดยการพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมของคณะกรรมการชุดนี้ได้เสร็จสิ้นและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 23 มิถุนายน 2507 หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่าควรบังคับใช้ระบบประกันสังคมหรือไม่ แต่หลังจากสภาวิจัยแห่งชาติได้ศึกษาข้อเท็จจริงแล้วได้มีความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่ายังไม่ควรนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับเนื่องจากประชาชนซึ่งยากจนจะได้รับผลกระทบในการจ่ายเงินสมทบ และการที่นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเป็นจำนวนเงิน 2 เท่าของลูกจ้างจะทำให้ต้นทุนในกิจการของนายจ้างสูงเกินไปและสินค้าที่ผลิตออกมาขายจะต้องมีราคาขายที่สูงขึ้นตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมที่มีค่าครองชีพที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลเห็นว่าควรนำระบบประกันสังคมมาปรับใช้ควรเริ่มต้นจากการให้ประชาชนเข้าสู่ระบบโดยวิธีการสมัครใจก่อน รัฐบาลจึงมีมติให้งดการบังคับใช้ระบบประกันสังคมออกไปก่อน ต่อมาหลังจากเหตุการณ์ปฏิวัติได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งประกาศในวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ที่กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานซึ่งประโยชน์ในกรณีนี้ถือว่าเป็นระบบประกันสังคมประเภทหนึ่ง³²

ต่อมาในปีพ.ศ.2518 มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นเนื่องจากรัฐบาลได้นำหลักการระบบประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาอีก คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมได้ชี้ให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบบประกันสังคมและชี้ให้รัฐบาลเห็นถึงความสำคัญที่ระบบประกันสังคมจะต้องขยายออกไปคุ้มครองในกรณีประเภทอื่นๆด้วยไม่ให้หยุดอยู่เพียงกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐบาลชุดถัดมาโดยในสมัยนี้มีการเคลื่อนไหวที่สำคัญเกี่ยวกับระบบประกันสังคมหลายอย่าง เช่น การที่กระทรวงการคลังสนับสนุนให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพผ่านการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2527 กฎกระทรวงฉบับนี้มีจุดประสงค์ให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันก่อตั้งกองทุนตามความสมัครใจโดยการให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนสำหรับเป็นเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อลูกจ้างได้ออกจากงาน หลังจากนั้นจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.2530 นอกจากนั้นในขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยยังเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการออกกฎหมายประกันสังคมซึ่งรัฐมนตรีก็รับหลักการทำให้กฎหมายประกันสังคมเข้าสู่สภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับหลักการในร่างกฎหมายและเห็นชอบร่างกฎหมายอันเกี่ยวกับระบบประกันสังคมทั้งหมด 6 ฉบับ โดยร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับนี้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้รวบรวมและผสานแนวคิดของร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับนั้นเข้าด้วยกันแล้วเกิดเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งใช้ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับนี้สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับรองและยืนยันการผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์จำนวน

³² เพิ่งอ้าง 24.

330 ต่อ 0 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2533 คือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งบังคับใช้อยู่ นับแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน³³ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง

2.3 หลักการทั่วไปของกฎหมายประกันสังคมไทย

แนวคิดระบบประกันสังคมนั้นเป็นแนวคิดที่ดีเนื่องจากเป็นแนวคิดที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนซึ่งต้องพึ่งพารายได้จากค่าจ้างเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในประชาชนซึ่งเป็นลูกจ้างที่มีรายได้ค่อนข้างน้อยเมื่อประสบกับความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้ควรจะได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ หน่วยงานรัฐจึงควรศึกษาและทำความเข้าใจถึงระบบประกันสังคมอย่างดีเพื่อให้ระบบประกันสังคมในประเทศไทยบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยที่ได้บัญญัติขึ้นมีหลักการที่สำคัญอยู่ 4 ประการ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้³⁴

2.3.1 เป็นหลักประกันขั้นต่ำ

การเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้แก่ผู้ประกันตนหรือลูกจ้างนั้นหมายถึงผู้ประกันตนและลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับการประกันสังคมอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด โดยความคุ้มครองที่จะได้รับนั้นอาจจะมากกว่าตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้แต่จะไม่ได้รับความคุ้มครองน้อยไปกว่าที่กฎหมายกำหนดอย่างแน่นอน เช่น ในกรณีที่ตายกฎหมายประกันสังคมได้กำหนดประโยชน์ทดแทนในรูปแบบค่าทำศพเอาไว้ไม่น้อยกว่า 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันกล่าวคือ 300 บาท ดังนั้นประโยชน์ทดแทนที่เป็นค่าทำศพจะต้องจ่ายเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 30,000 บาท แต่สามารถกำหนดสูงกว่าได้³⁵

2.3.2 การเฉลี่ยความทุกข์สุข

กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นบนหลักการเฉลี่ยความทุกข์เฉลี่ยความสุขและกระจายความเสี่ยงของผู้ที่เป็นสมาชิกในกองทุน เนื่องจากเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตนั้นเป็นความไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่และหากเกิดขึ้นจะมีความรุนแรงเพียงใด อย่างไรก็ตามเมื่อมีเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนมากขึ้นบุคคลแต่ละคนอาจไม่สามารถแบกรับความเดือดร้อนไว้ได้เพียงคนเดียว หลักการประกันสังคมจึงมีหลักการในการกระจายความเสี่ยงในการแบกรับภาระเคราะห์ภัยต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อสมาชิกเกิดความเดือดร้อนย่อมได้รับความช่วยเหลือเป็นประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่าง ๆ โดยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนั้นพิจารณาจากความสามารถในการหารายได้ของสมาชิกแต่ละคน³⁶

2.3.3 การเข้าเป็นผู้ประกันตน

โดยปกติแล้วลูกจ้างจะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างอัตโนมัติโดยกฎหมายบังคับ เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมกำหนดให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และลูกจ้างอายุตั้งแต่ 15 ปี

³³ เฟิงอ้าง 24-26.

³⁴ เฟิงอ้าง 28.

³⁵ เฟิงอ้าง 28.

³⁶ เฟิงอ้าง 29.

บริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีต้องเข้าเป็นผู้ประกันตน และหากอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วแต่ยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างอยู่ลูกจ้างคนดังกล่าวก็ยังคงต้องเป็นผู้ประกันตนต่อไป สำหรับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างแต่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมกฎหมายประกันสังคมกำหนดว่าบุคคลเหล่านั้นสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยความสมัครใจโดยวิธีการแจ้งความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม จึงสามารถสรุปได้ในเบื้องต้นว่าการเข้าสู่ระบบประกันสังคมมีอยู่ 2 ระบบ กล่าวคือ การเข้าสู่ระบบโดยบังคับ และการเข้าสู่ระบบโดยความสมัครใจ³⁷

2.3.4 การทำให้กองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้น

กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้มีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนและนำเงินนั้นไปเพิ่มพูนหาดอกผลเพื่อให้จำนวนเงินในกองทุนเพิ่มมากขึ้น เมื่อกองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้นจะสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกได้มากยิ่งขึ้น โดยผู้ที่มีอำนาจจัดสรรจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิคือ คณะกรรมการประกันสังคม³⁸

2.4 ความสำคัญของการมีระบบประกันสังคม

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของระบบประกันสังคมในแต่ละทวีปจะเห็นได้ว่าแนวคิดระบบประกันสังคมเริ่มต้นจากประเทศเยอรมนี เมื่อประเทศเยอรมนีก้าวเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมจากเดิมเป็นการผลิตและทำการเกษตรเพื่อดำรงชีพ ประชาชนเริ่มแปรเปลี่ยนวิถีชีวิตทั้งการทำกรเกษตรที่พึ่งพาตนเองหันมาพึ่งพาการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมากแทน เมื่อลูกจ้างและคนงานหันมาพึ่งการทำงานกับภาคอุตสาหกรรมกันมากทำให้ลูกจ้างและคนงานพึ่งพาตนเองได้น้อยลงจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากค่าจ้าง เพราะฉะนั้นหากลูกจ้างและคนงานเหล่านั้นเกิดเหตุสุดวิสัย เช่น เจ็บป่วย หรือ เกิดอุบัติเหตุย่อมไม่สามารถมาทำงานได้ เมื่อไม่ได้มาทำงานย่อมทำให้ขาดรายได้รัฐจึงต้องช่วยเหลือโดยใช้ระบบประกันสังคม

ต่อประเด็นนี้เมื่อพิจารณาสภาพสังคมในปัจจุบันแล้วยังเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดจากการประกอบอาชีพและการจ้างงานในยุคสมัยปัจจุบัน รายได้จากการจ้างงานย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญเนื่องจากประชาชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้เหมือนในอดีต รายได้จากการจ้างงานเป็นรายได้หลักของประชาชนที่ใช้ในการดำรงชีวิต หากลูกจ้างไม่ไปทำงานย่อมไม่มีรายได้เป็นความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจการเงินที่กระทบกับการใช้ชีวิตอย่างปกติสุข การประกันสังคมจึงเป็นการเข้าร่วมกันของคนในสังคมเพื่อการเฉลี่ยความทุกข์และความสุขซึ่งกันและกัน ความสำคัญอีกประการหนึ่งของการประกันสังคมคือกองทุนประกันสังคมเป็นเสมือนเงินออมอีกแหล่งหนึ่งที่สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินให้แก่ประเทศในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่จะทำให้ประชาชนในประเทศยังมีเงินไปใช้ในการดำรงชีพใช้จ่ายใช้สอยสิ่งต่าง ๆ ให้เศรษฐกิจยังดำเนินต่อไปได้ไม่หยุดชะงัก เช่น ในกรณีที่ทวีปยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำแต่ทุกประเทศยังสามารถฝ่าฟันปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้จากระบบประกันสังคม³⁹

³⁷ เฟิงอ้าง 28-29.

³⁸ เฟิงอ้าง 30.

³⁹ นิคม จันทรวิฑูร (เชิงอรรถ 12) 4-5.

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดเป็นความสำคัญของการมีระบบประกันสังคม กล่าวสรุปได้ในเบื้องต้นว่า ระบบประกันสังคมมีความสำคัญต่อประเทศในแง่ที่เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนเมื่อประชาชนประสบปัญหาทางเศรษฐกิจการเงินที่ประชาชนเข้าสมทบกันแบบเฉลี่ยความทุกข์และความสุข และเป็นเสมือนแหล่งเงินออมที่สำคัญของประเทศทำให้ประเทศก้าวผ่านวิกฤตเศรษฐกิจไปได้โดยที่เศรษฐกิจไม่ได้หยุดชะงัก

2.5 ข้อความคิดพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเนื่องจากในปัจจุบันประชากรมีจำนวนเยอะมากจนไม่สามารถจะใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรงซึ่งเป็นรูปแบบทางการปกครองที่ให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีส่วนตัดสินใจทางการเมืองได้โดยตรง สังคมปัจจุบันจึงใช้ประชาธิปไตยในรูปแบบตัวแทนมากกว่า⁴⁰ การเลือกตั้งจึงเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการทั้งหมดที่จะสามารถแสดงเจตจำนงของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และทำให้ประชาชนในประเทศมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของประเทศโดยการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือก⁴¹

2.5.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนั้นได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายซึ่งแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละท่าน ไม่ว่าจะเป็นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หรือ นักวิชาการหลายท่านก็ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งเอาไว้ โดยลำดับแรกจะพิจารณาความหมายของการเลือกตั้งจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานก่อน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้คำจำกัดความของการเลือกตั้งเอาไว้ว่า การเลือกตั้งคือการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนด้วยการออกเสียงลงคะแนน⁴²

การเลือกตั้งเป็นการกระทำซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในการปกครองประเทศ การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญมากในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของการเลือกตั้งไว้แตกต่างกันในรายละเอียด เช่น

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ให้คำจำกัดความว่าการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็น การเลือกตั้งระดับใดก็ตามแล้วแต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นวิธีการในการแสดงเจตจำนงของประชาชนเพื่อให้มีการกระทำการต่าง ๆ หรือละเว้นการกระทำต่าง ๆ รวมไปถึงจัดการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่กระทบกับประชาชนในประเทศ โดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกสรรผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในหน่วยงานต่าง ๆ จากคำจำกัดความของการเลือกตั้ง ทำให้เกิด

⁴⁰ วิชิตา สาคิตพร, ‘ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)’ (สถาบันพระปกเกล้า)
<<https://bit.ly/46v6ayU>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2567.

⁴¹ ปรมี หล้าล้ำ (เชิงอรธ 13) 7-9.

⁴² เฟิงอ้าง 9.

สภาพการกระทำแทน ซึ่งศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายนัยยะของสภาพการกระทำแทนไว้ 3 ประการ⁴³ ได้แก่

(1) ผู้แทนต้องอยู่ในระบบอนัตติของประชาชนที่เลือกตั้งมา กล่าวคือ ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงค์ของประชาชนที่เลือกตั้งตัวตนเข้ามาโดยที่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองในทางที่ขัดแย้งหรือไม่ตรงกับเจตจำนงค์ของประชาชนได้ ความสัมพันธ์ของผู้แทนและประชาชนอยู่ในรูปแบบของตัวการตัวแทน⁴⁴

(2) ผู้กระทำการแทนสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ตามความเห็นของตนเอง กล่าวคือ มีเจตจำนงค์ของตนเองอย่างอิสระไม่อยู่ในอนัตติของผู้ใด⁴⁵

(3) ผู้แทนสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงค์ของตนได้อย่างตรงไปตรงมาและบริสุทธิ์ใจ แต่การแสดงออกถึงเจตจำนงค์นั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติก่อนเสมอ และถือประโยชน์ส่วนรวมของชาติอยู่เหนือประโยชน์ของท้องถิ่นเสมอ⁴⁶

วิสุทธิ โปธิแทน อธิบายว่าการเลือกตั้งคือการที่บุคคลเลือกบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลายๆคนหรือจากบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งทั้งหมด หรือเลือกบุคคลจากทั้งบัญชีหนึ่งจากทั้งหมดหลายบัญชี เพื่อให้เข้าไปกระทำการต่าง ๆ แทนตน⁴⁷

คณิน บุญสุวรรณ อธิบายว่าการเลือกตั้งเป็นกระบวนการเลือกสรรบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย โดยบุคคลที่จะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องได้รับอำนาจจากการมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งที่เป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในคำอธิบายของคณิน บุญสุวรรณ จะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นการเลือกตั้งแบบลับเท่านั้น⁴⁸

จรรยา สุภาพ ได้อธิบายว่าการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและสรรหาเจ้าหน้าที่ที่จะมาบริหารประเทศและบริการงานสาธารณะ ซึ่งการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนต้องสามารถเลือกได้อย่างเสรีและการลงคะแนนเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นความลับเท่านั้น⁴⁹

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนตามสิทธิของตนอย่างเสรีเพื่อเลือกบุคคลเข้าไปบริหารประเทศทั้งกิจการการงานต่าง ๆ และการบริการสาธารณะ ซึ่งบุคคลที่ถูกประชาชนเลือกจะใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน โดยผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนของประชาชนนั้นจะเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่

⁴³ เฟิงอ้าง 9-10.

⁴⁴ เฟิงอ้าง 9.

⁴⁵ เฟิงอ้าง 9.

⁴⁶ เฟิงอ้าง 10.

⁴⁷ เฟิงอ้าง 10.

⁴⁸ เฟิงอ้าง 10.

⁴⁹ เฟิงอ้าง 10.

ของคะแนนเสียงทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนและเข้าร่วมการบริหารปกครองภายในประเทศ⁵⁰

สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง กล่าวว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการซึ่งใช้ในการแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมเพื่อปกครองและขับเคลื่อนประเทศชาติ ซึ่งในปัจจุบันการจะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองหรือขับเคลื่อนประเทศโดยตรงทุกคนย่อมไม่มีทางเป็นไปได้ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น จำนวนคนในประเทศที่มีจำนวนมาก ประชาชนแต่ละคนประกอบอาชีพที่หลากหลาย การรวมกลุ่มทุกคนเพื่อมาพิจารณาทุกๆ เรื่องร่วมกันจึงเป็นเรื่องที่ยาก จึงเกิดการมอบอำนาจให้บุคคลที่มีความถนัดและมีความต้องการที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศ การมอบอำนาจนี้คือการเลือกตั้งที่มอบอำนาจอธิปไตยของตนไปให้บุคคลที่ตนไว้วางใจได้อย่างเสรี เพื่อให้บุคคลที่ถูกเลือกเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจแทนเหล่านั้นไปกระทำการแทน⁵¹

เมื่อพิจารณาภาพรวมของความหมายการเลือกตั้งจากนักวิชาการหลายท่านแล้ว สามารถชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งคือกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญที่สุดประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์และแสดงความต้องการของตัวเองออกมาผ่านวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนอันจะใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเพื่อทำหน้าที่ในกระบวนการรัฐสภาและจัดการบริการสาธารณะที่สมประโยชน์และพิทักษ์ผลประโยชน์ตนเองตามแนวนโยบายที่ผู้แทนหาเสียงเอาไว้ ประชาชนทุกคนสามารถใช้โอกาสนี้เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการของรัฐโดยเฉพาะการกำหนดตัวผู้บริหารและแนวนโยบาย ประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนผู้แทนผู้นั้นจะต้องมีแนวนโยบายหรืออุดมการณ์ที่ใกล้เคียงและเอื้อประโยชน์ต่อความต้องการในชีวิตของประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ทำให้คณะผู้บริหารทุกคนมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ⁵²

2.5.2 หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดและเป็นการปกครองโดยประชาชน โดยการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกันสองรูปแบบ คือ การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองได้ทุกคน และ การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งเป็นการใช้ระบบผู้แทนซึ่งในปัจจุบันแทบทุกประเทศไม่สามารถใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรงได้อีกแล้วเนื่องจากจำนวนคนที่เยอะขึ้นมากกว่าอดีตจึงต้องใช้วิธีในการเลือกผู้แทนโดยใช้วิธีลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเลือกบุคคลที่มีแนวนโยบายตรงกับตนในการพัฒนาบริหารประเทศรวมถึงการจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในประเทศโดยตรง⁵³

⁵⁰ เฟิงอ่าง 11.

⁵¹ เฟิงอ่าง 12.

⁵² เฟิงอ่าง 12-13.

⁵³ เฟิงอ่าง 38.

อย่างไรก็ตามในประเทศซึ่งไม่ได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็สามารถมีการเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน แต่การเลือกตั้งนั้นจะไม่เหมือนกับในประเทศซึ่งใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยจะให้ประชาชนเลือกตั้งโดยไม่มีพรรคอื่นใดนอกจากพรรคคอมมิวนิสต์ การที่มีการเลือกตั้งจึงไม่ใช่จุดชี้วัดว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่การเลือกตั้งเป็นวิธีการให้ได้มาซึ่งผู้แทนเท่านั้น⁵⁴

การเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระบอบการปกครองประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 5 ข้อ ได้แก่

(1) การเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom of Election)

ซึ่งเป็นเงื่อนไขอันสำคัญที่สุดของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หากไม่มีการเลือกตั้งโดยเสรีย่อมไม่สามารถเป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยได้ โดยการเลือกตั้งอย่างเสรีเป็นการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระเสรีปราศจากการถูกกดขี่ บังคับ หรือ ใช้กำลังข่มขู่ หรือนอกจากนี้อาจเป็นการใช้อิทธิพลใดๆที่มีอยู่เหนือตัวผู้ใช้สิทธิเพื่ออยู่เหนืออำนาจการตัดสินใจของเจ้าของสิทธิ โดยความสามารถที่จะลงคะแนนเลือกตั้งอย่างอิสระเสรีจะต้องมีอยู่ทั้งในระหว่างการเลือกตั้งและมีอยู่ไปจนถึงหลังจากเลือกตั้งเสร็จ อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งอย่างเสรีนั้นไม่เพียงแต่ครอบคลุมการเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงการเตรียมการเลือกตั้ง สิทธิในการรับสมัครเลือกตั้ง และการหาเสียงเลือกตั้งด้วย⁵⁵

(2) หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage)

หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปคือให้ประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึงไม่จำกัดสิทธิของบุคคลใดเป็นพิเศษด้วยเหตุผลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เพศ สีผิว ศาสนา หรือ สถานภาพทางเศรษฐกิจ หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปนั้นเกิดมาจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนทุกคนจึงต้องมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึงตราบเท่าที่ประชาชนคนนั้นไม่ขาดคุณสมบัติในการเลือกตั้ง โดยคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นมักจะพิจารณาจากคุณสมบัติสำคัญต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจเกี่ยวกับด้านการเมือง⁵⁶ เช่น

(a) ความเป็นพลเมือง กล่าวคือ การเป็นสมาชิกของรัฐ การเป็นสมาชิกของรัฐนั้นๆจะนำมาซึ่งสิทธิต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตในรัฐนั้นๆ และนอกจากสิทธิต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของคนในรัฐแล้ว การเป็นสมาชิกของรัฐนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง เนื่องจากทุกๆประเทศคนที่เป็สมาชิกของรัฐกล่าวคือผู้ที่มีสัญชาติของรัฐนั้นจะได้สิทธิในการเลือกตั้ง หากเป็นผู้ที่ได้รับการแปลงสัญชาติมาจะต้องมีเงื่อนไขด้านระยะเวลาในการถือสัญชาติด้วย⁵⁷

⁵⁴ เฟิ่งอ่าง 38.

⁵⁵ เฟิ่งอ่าง 38-39.

⁵⁶ เฟิ่งอ่าง 39.

⁵⁷ เฟิ่งอ่าง 40.

(b) อายุ ในรัฐต่าง ๆ จะมีการกำหนดอายุขั้นต่ำในการเลือกตั้ง ว่าอายุขั้นต่ำเท่าไรจึงจะมีสิทธิเลือกตั้งได้ เกณฑ์อายุขั้นต่ำนี้เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลในการขาดความรู้หรือวิจรรณญาณในการคิดตัดสินใจ อาจเนื่องมาจากประสบการณ์ชีวิตที่น้อยอาจจะมีผลกระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจ⁵⁸

(c) คุณสมบัติเกี่ยวกับความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ บุคคลที่ขาดความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ หรือ สติสัมปชัญญะ จิตไม่สมประกอบ ส่งผลกระทบต่อขาดสำนึกที่ถูกต้อง หากให้บุคคลแบบนี้มีสิทธิเลือกตั้งอาจทำให้เกิดเจตนาธรรมณ์ที่ไม่สมบูรณ์และไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องภายใต้ความคิดของตนเองอย่างเสรี⁵⁹

(d) การรู้หนังสือ เงื่อนไขข้อนี้ไม่เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไป เนื่องจากประชาชนแต่ละคนมีฐานะและถิ่นที่อยู่อาศัยแตกต่างกันส่งผลให้ได้รับการเรียนรู้หนังสือในระดับที่แตกต่างกันไปตามความสะดวก เพราะฉะนั้นการรู้หนังสือเป็นบริการสาธารณะจากรัฐสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง มีใช้ความผิดของประชาชนที่ไม่รู้หนังสือ⁶⁰

(e) คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ หมายถึงการตัดสินบุคคลบางคนที่มีการความประพฤติเกเร เสื่อมเสียจนถูกศาลตัดสินลงโทษหรือตัดสิทธิทางการเมืองในการเลือกตั้ง⁶¹

(f) คุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ บุคคลบางคนที่มีสถานภาพแตกต่างออกไปบางประการจะถูกจำกัดสิทธิ ซึ่งสถานภาพที่จะถูกจำกัดสิทธิจะเป็นสถานภาพที่สังคมเล็งเห็นว่าไม่ควรยุ่งเกี่ยวหรือมีส่วนร่วมใดๆทางการเมือง เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อสถานภาพของเขาเอง เช่น พระ⁶²

การจำกัดสิทธิต่าง ๆ นี้ไม่ใช่ว่าจะทำก็สามารถทำได้เลยในทันทีแต่จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการจำกัดสิทธินั้นๆมีความจำเป็นที่สามารถอธิบายได้หรือไม่ หากการจำกัดสิทธินั้นมีเหตุผลสนับสนุนที่สามารถอธิบายได้ว่าจะมีความจำเป็นก็จะสามารถจำกัดสิทธิได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

(3) หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (Equal Suffrage)

ก่อนที่จะอธิบายถึงหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคจะต้องพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคเสียก่อนว่าหมายถึงอะไร ซึ่งหลักความเสมอภาคตั้งอยู่บนหลักความคิดว่าในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลต่างด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน หากมีการปฏิบัติอย่างไม่เหมือนกันในสถานการณ์เดียวกันจะเป็นการขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคและเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นสามารถสรุปได้ในเบื้องต้นว่าหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งหมายถึงประชาชนทุกคนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยที่

⁵⁸ เฟ็งอ้าง 39-40.

⁵⁹ เฟ็งอ้าง 40.

⁶⁰ เฟ็งอ้าง 40.

⁶¹ เฟ็งอ้าง 40.

⁶² เฟ็งอ้าง 40.

ไม่มีผู้ใดมีสิทธิพิเศษไปมากกว่าผู้ใดเลยและคะแนนเสียงที่ลงคะแนนเลือกตั้งลงไปในนั้นจะมีค่าเท่ากับผู้ที่มิ
สิทธิลงคะแนนคนอื่น ๆ เสมอ⁶³

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคไม่ได้นำมาใช้กับการเลือกตั้งแค่เฉพาะกระบวนการลงคะแนน
เสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่นำมาใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการเลือกตั้ง สมัครรับ
เลือกตั้ง การหาเสียง หรือ การนับคะแนน นอกจากนี้แล้วหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งยังพัฒนามาเป็น
หลักความเท่าเทียมกันในแง่โอกาสของนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรคที่จะมีโอกาสอย่างเท่า
เทียมกันในทุกขั้นตอนในกระบวนการเลือกตั้งเพื่อที่จะได้รับคะแนนเสียงจากประชาชน⁶⁴

(4) หลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret Vote)

หลักการเลือกตั้งโดยลับนั้นหมายถึงการลงคะแนนเสียงจะเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ที่ทำการ
ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ไม่มีผู้ใดทราบถึงการลงคะแนนเสียงของเจ้าของสิทธิว่าลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ซึ่ง
โดยหลักแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการกระบวนการเลือกตั้งและสถานที่ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงให้มีความ
มิดชิด สามารถสรุปได้ในเบื้องต้นว่าการเลือกตั้งโดยลับเป็นการเลือกตั้งที่ดำเนินการภายใต้หลักการที่ไม่ให้คน
อื่นรู้ได้เลยว่าประชาชนที่ลงคะแนนเลือกตั้งแต่ละคนเลือกลงคะแนนให้กับใครบ้าง โดยไม่มีประชาชนคนไหน
หรือผู้ที่ลงคะแนนเสียงคนไหนสามารถปฏิเสธที่จะไม่ทำตามหลักการนี้ได้ ที่การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการด้วย
ความลับเช่นนี้เนื่องจากเพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนทุกคนให้สามารถเลือกลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างเสรี
ไม่อยู่ภายใต้การบังคับหรือข่มขู่จากผู้ใดโดยการคุ้มครองนี้จะครอบคลุมไปจนถึงภายหลังการเลือกตั้งด้วย
เพราะหากเปิดเผยให้บุคคลอื่นรู้ว่าลงคะแนนเสียงอะไรอาจถูกข่มขู่ได้ในภายหลัง ดังนั้นหลักการเลือกตั้งโดย
ลับจึงเป็นหลักการสำคัญที่คอยสนับสนุนการเลือกตั้งโดยเสรีส่งผลให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ผ่านการ
แทรกแซงและป้องกันการใช้อิทธิพลต่าง ๆ เพื่อบังคับขู่เข็ญ⁶⁵

(5) หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Vote)

ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงผ่านการเลือกตั้ง และการที่จะทำให้หลักการเลือกตั้ง
โดยตรงสัมฤทธิ์ผลในการเลือกตั้งคือจะต้องให้การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนส่งผลต่อผลการชนะการ
เลือกตั้งโดยตรงและให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนลงคะแนนเสียงด้วยตัวเองโดยตรง⁶⁶

2.5.3 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่ากฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับกับการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปในรายละเอียด
เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งความแตกต่างนั้นเกิดขึ้นเพราะกฎหมายการเลือกตั้งเป็น
กฎหมายเทคนิคที่จะต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายเท่านั้นไม่สามารถรู้หรือคาดเดาความถูกต้องของกฎหมาย

⁶³ เฟิงอ่าง 41-42.

⁶⁴ เฟิงอ่าง 42.

⁶⁵ เฟิงอ่าง 45-46.

⁶⁶ เฟิงอ่าง 46-47.

เลือกตั้งในแต่ละประเทศได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายเลือกตั้งของแต่ละประเทศทั่วโลกล้วนเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การเลือกตั้งบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ต่อไปนี้⁶⁷

(1) วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งย่อมมีความต้องการและมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันออกไปเพราะแต่ละคนย่อมต้องการผลประโยชน์จากบริการสาธารณะแตกต่างกันออกไป เช่นกันกล่าวคือมีเจตจำนงที่แตกต่างกัน การเลือกตั้งจึงมีผลเป็นการหล่อหลอมสังคมให้ไม่แตกต่างกันจนเกินไป การเลือกตั้งจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการหล่อหลอมเจตจำนงได้ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใด⁶⁸

(2) วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันมีจำนวนประชากรมากกว่าอดีตมากจึงไม่สามารถใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรงได้อีกต่อไป การที่มีผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนรายบุคคลโดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นเสียงส่วนมากจึงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญมาก⁶⁹

(3) วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนโดยประชาชนจะใช้อำนาจนั้นผ่านการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองในประเทศประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งที่แข่งขันกันแบบเสรี กล่าวคือประชาชนจะต้องสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างเสรีและต้องมีการแข่งขันกันระหว่างผู้รับสมัครเลือกตั้งอย่างเสรีเช่นกัน แต่ต่างจากรัฐเผด็จการที่อาจจะมีการเลือกตั้งแต่มีเพียงพรรคการเมืองเดียวให้เลือก⁷⁰

(4) วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีกำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า กล่าวอีกนัยหนึ่งการเลือกตั้งจึงเป็นการควบคุมอำนาจรัฐเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศได้เลือกตั้งใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทนของประชาชนซึ่งส่งผลกระทบต่อรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจในการบริหารประเทศและเพื่อเป็นการเปลี่ยนทิศทางของการบริหารประเทศและกำหนดแนวนโยบายใหม่⁷¹

2.5.4 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งไม่เพียงแต่เป็นการลงคะแนนเสียงเท่านั้นแต่เป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนและสิ่งที่สำคัญคือการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนในการบริหาร

⁶⁷ ธีรพร จันทร์เป็ย, ‘กฎหมายเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการควบคุมการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556) 12.

⁶⁸ เฟิ่งอ่าง 12.

⁶⁹ เฟิ่งอ่าง 12.

⁷⁰ เฟิ่งอ่าง 12.

⁷¹ เฟิ่งอ่าง 12.

ประเทศ จัดทำบริการสาธารณะ หรือ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่สำคัญของระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่จะทำให้ผู้ปกครองได้มาซึ่งอำนาจปกครองอย่างชอบธรรม⁷²

เมื่อการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญที่สามารถแสดงถึงอำนาจของประชาชนจึงจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงมีส่วนร่วมในทางการเมืองและควบคุมอำนาจรัฐด้วยวิธีการเลือกผู้แทนคนใหม่หรือคนเดิมในการเลือกตั้งครั้งใหม่เมื่อเห็นว่าผู้แทนคนนั้นมีความเหมาะสมและมีอุดมการณ์ทางการเมืองใกล้เคียงกับตัวเองเข้าไปทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกัน⁷³

นอกจากที่กล่าวไปข้างต้นแล้วการเลือกตั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่เป็นตัวกลางของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศ การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการทำให้บุคคลคนนั้นรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความสามารถในการขับเคลื่อนประเทศ เลือกรูปแบบการปกครอง เลือกรูปแบบของรัฐบาล และนโยบายต่าง ๆ ที่นำมาบริหารประเทศ การเลือกตั้งนี้นำมาสู่การคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล จึงทำให้ประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นได้ทำหน้าที่ของพลเมืองดีปฏิบัติหน้าที่ในการขับเคลื่อนประเทศชาติ⁷⁴

2.6 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นกฎหมายเทคนิคจึงย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามทุกประเทศที่อ้างว่าประเทศตนเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมมีการเลือกตั้งด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมมีหลักการพื้นฐานและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งเพื่อที่จะนำการเลือกตั้งในครั้งนั้นๆไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง⁷⁵

2.6.1 หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่สำคัญทำให้การใช้อำนาจของรัฐเกิดความชอบธรรมขึ้นเนื่องจากโดยแท้จริงแล้วรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้รับเอาเจตจำนงของประชาชนมาทำให้เป็นความจริง โดยตามทฤษฎีประชาธิปไตยมีการถกเถียงถึงความหมายของเจตจำนงของประชาชนว่าหมายความว่าอะไร และสามารถเข้าถึงเจตจำนงนั้นๆได้อย่างไร โดยมีความเห็นแตกต่างกันไป 3 รูปแบบ ดังนี้⁷⁶

⁷² ปรมี หล้าล้ำ (เชิงอรรถ 13) 16-17.

⁷³ เฟิงอ้าง 17-19.

⁷⁴ เฟิงอ้าง 19-20.

⁷⁵ ธนยพร จันทร์เปี้ย (เชิงอรรถ 67) 7-12.

⁷⁶ ปรมี หล้าล้ำ (เชิงอรรถ 13) 51.

ความเห็นแรก เห็นไปในแนวทางเดียวกับความคิดของรุสโซ ซึ่งสนับสนุนความเห็นที่เจตจำนงค
ของประชาชนก็คือเจตจำนงคทั่วไป โดยเจตจำนงคทั่วไปนั้นมุ่งประโยชน์ส่วนรวม แต่เจตจำนงคของทุกคน
(เอกชน)คือเจตจำนงคส่วนตัวซึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนตน เจตจำนงคของทุกคนจึงเป็นมวบรวมของเจตจำนงคเอกชน
นั่นเอง⁷⁷

ความเห็นที่สอง เห็นว่าเจตจำนงคของประชาชนคือเจตจำนงคที่เกิดจากการประนีประนอม
ซึ่งกันและกันโดยประนีประนอมในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างปัจเจกบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งผลดังกล่าวจึง
ต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการที่เปิดให้ปัจเจกบุคคลเข้าร่วมกระบวนการได้เสมอ⁷⁸

ความเห็นที่สาม ยังเห็นด้วยกับความเห็นที่สองด้วยบางส่วน คือ เห็นว่าเจตจำนงคของประชาชน
คือการได้มาโดยการประสานประนีประนอมผลประโยชน์ส่วนตัวที่แตกต่างกันของปัจเจกบุคคล แต่
ในขณะเดียวกันจะต้องมีการเคารพคุณค่ารวมบางประการที่ถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่อาศัยอยู่ในประชาคม
เดียวกัน⁷⁹

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการปกครอง ซึ่งมีหลักการสามประการ ได้แก่
ประการแรกอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ระบอบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชนหรือ
ระบอบการปกครองที่ประชาชนปกครองกันเองจะทำให้การอำนาจปกครองสูงสุดเป็นของประชาชนได้อย่าง
แท้จริง โดยจะต้องให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเองแต่ในปัจจุบันเป็นการยากมากที่จะให้ประชาชนทุก
คนใช้อำนาจปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง อย่างน้อยจะต้องให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจ
แทนตนเป็นลักษณะประชาธิปไตยแบบผู้แทน⁸⁰

ประการถัดมาคือสิทธิเสรีภาพ และ ความเสมอภาค เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนทุกคนเป็น
เจ้าของอำนาจร่วมกัน เมื่อประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกันแล้วทำให้มีความเสมอภาคกันในการใช้
อำนาจ และมีสิทธิเสรีภาพใช้อำนาจของตนซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจ
นั้นโดยตรงหรือใช้อำนาจนั้นผ่านผู้แทนก็ตาม⁸¹

ประการสุดท้ายคือการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ภายใต้หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนเมื่อทุกคน
มีสิทธิและเสรีภาพในการใช้อำนาจเท่าเทียมกันจึงต้องตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ และปกครองด้วยหลักเสียงข้างมาก
แต่หากปกครองโดยยึดหลักเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียวจะกลายเป็นการเมินเฉยต่อเสียงข้างน้อยแล้ว
กลายเป็นการปกครองในรูปแบบทรราชเสียงข้างมาก ดังนั้นการเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีนั้น

⁷⁷ เฟ็งอ้าง 51-52.

⁷⁸ เฟ็งอ้าง 52.

⁷⁹ เฟ็งอ้าง 52.

⁸⁰ เฟ็งอ้าง 52.

⁸¹ เฟ็งอ้าง 52.

จะต้องมีหลักประกันให้กับเสียงข้างน้อยด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องไม่เพียงแต่ใช้หลักปกครองโดยใช้เสียงข้างมากแต่จะต้องคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วยในขณะเดียวกัน⁸²

2.6.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำหรับใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) เป็นอำนาจที่ไม่ได้แบ่งแยกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่อำนาจนั้นจะมีการถ่วงดุลกันและกันเพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน ด้วยเหตุนี้เองจึงไม่มีอำนาจใดที่ทำหน้าที่ทั้งหมดหรือมีอำนาจเหนือไปกว่าอำนาจอื่น โดยการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งหมายถึงรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายและแบ่งแยกออกเป็นอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และ อำนาจตุลาการ⁸³

โดยนักปรัชญาคนสำคัญชาวฝรั่งเศสชื่อ ชาร์ลส์ เดอ เซอองดาตต์ บารอง เดอ มงเตสกีเยอได้อธิบายเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเอาไว้ในหนังสือวรรณกรรมที่เขาเรียบเรียงขึ้นชื่อ “ เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ” โดยได้อธิบายใจความสำคัญเอาไว้ว่ารัฐทุกรัฐจะถูกแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ใครคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ซึ่งอำนาจทั้ง 3 ประการ⁸⁴ ได้แก่

ประการแรกอำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับเพื่อใช้บังคับภายในรัฐ กล่าวคือ เป็นอำนาจซึ่งใช้ในการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้บังคับควบคุมภายในรัฐ⁸⁵

ประการที่สองเป็นอำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจที่ใช้ในการบังคับการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกันอยู่ในรัฐ ต่อมาเรียกว่าอำนาจบริหาร⁸⁶

และประการสุดท้าย ใช้ชื่อเดียวกันคืออำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน แต่เป็นอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยต้องวินิจฉัยไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกันอยู่ในขณะนั้น ต่อมาใช้ชื่อว่าอำนาจตุลาการ⁸⁷

เมื่อพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกันไปตามหน้าที่ของรัฐ เช่น อำนาจบริหารก็จะทำหน้าที่บริหารกำกับดูแลรัฐเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจนิติบัญญัติก็มีหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ในรัฐโดยเฉพาะ ส่วนอำนาจตุลาการก็มีหน้าที่ในการตัดสินอรรถคดีต่าง ๆ เห็นได้ว่าทั้งสามอำนาจนี้มีหน้าที่แตกต่างกันไปไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน จึงต้องทำการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตของหน้าที่และโดยสภาพแต่ละองค์กรจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เนื่องจากถ้าใช้เจ้าหน้าที่คนเดียวกันมาดำรงตำแหน่งจะมีความเสี่ยงที่จะทำให้อำนาจทั้งสามไม่สมดุลและเกิดการก้าว

⁸² เฟิ่งอ๋าง 52.

⁸³ เฟิ่งอ๋าง 52.

⁸⁴ เฟิ่งอ๋าง 53.

⁸⁵ เฟิ่งอ๋าง 53.

⁸⁶ เฟิ่งอ๋าง 54.

⁸⁷ เฟิ่งอ๋าง 54.

ถ่ายซึ่งกันและกัน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจได้อย่างแน่แท้และทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นถูกระทบกระเทือน⁸⁸

การแยกอำนาจของ Montesquieu เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ประชาชน เนื่องจากหากมีการใช้อำนาจในหน่วยงานเดียวหรือโดยใครคนใดคนหนึ่งจะทำให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจ กล่าวคือ ก้าวเข้ามาใช้อำนาจอีกอำนาจหนึ่งได้โดยง่าย และจะนำไปสู่การปกครองในรูปแบบเผด็จการ แต่หากแยกกันเอาไว้ทั้งสามอำนาจจะคอยถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหลงระเริงในอำนาจหรือใช้อำนาจเบ็ดเสร็จภายในองค์กรเดียว การแบ่งแยกอำนาจเมื่อมองอีกนัยหนึ่งจึงเป็นการให้อำนาจเหนือวรั้งอำนาจเอาไว้เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จอย่างอิสระจนไม่สามารถที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลได้⁸⁹

2.6.3 หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศเป็นแนวคิดที่ประเทศทั่วโลกตระหนักและให้ความสำคัญและต้องมีการบัญญัติถึงหลักการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตนเองซึ่งจะจัดไว้ในหมวดหมู่ใดก็แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศโดยบางประเทศจะบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพไว้ต่างหาก แต่ในบางประเทศก็ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่แยกแต่ยังมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญในส่วนของการอารัมภบท การที่รัฐคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคือการที่ยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลตามความต้องการของบุคคลนั้นๆ รัฐจะแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในแบบใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนผู้ซึ่งได้รับอำนาจของประชาชนมาโดยชอบธรรมจึงจะสามารถจำกัดได้⁹⁰

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนับว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เนื่องจากหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการสำคัญในนานาอารยประเทศและเป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐและหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานจะต้องมีการกระทำของรัฐที่เป็นไปในทางเดียวกันกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะเมื่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักที่ถูกล่วงหลักไว้ในรัฐธรรมนูญ หน่วยงานรัฐก็ผูกพันตนที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ⁹¹

2.6.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของหลักการอื่นๆ ด้วย เช่น หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนในรัฐจะได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยไม่ต้องคำนึงปัจจัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น เพศ ศาสนา หรือ สีผิว ในทางกลับกันหลักความเสมอภาคนี้ก็

⁸⁸ เฟิงอ้าง 52-53.

⁸⁹ เฟิงอ้าง 54-55.

⁹⁰ เฟิงอ้าง 55.

⁹¹ เฟิงอ้าง 55-56.

บุคคลหนึ่งมากจนเกินไปแต่รัฐจะต้องไม่ใช้อำนาจไปในทางที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม⁹² นอกจากนี้หลักความเสมอภาคยังทำให้บุคคลแต่ละคนใช้เสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน⁹³

2.7 ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง

ทฤษฎีซึ่งเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งนั้นได้เกิดขึ้นในอดีตและพัฒนาจนถึงปัจจุบันมีประวัติศาสตร์การพัฒนาที่ยาวนานพร้อมกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนี้เกิดขึ้นจากการผสมระหว่างแนวความคิดในอุดมคติและความจริงในทางปฏิบัติ แนวความคิดต่าง ๆ ได้พัฒนาต่อเนื่องมาพร้อมกับสังคมจนในปัจจุบันสังคมที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยได้มีการยึดถือทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่ 2 ทฤษฎีด้วยกัน ได้แก่⁹⁴

2.7.1 ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ

อำนาจสูงสุดของประเทศคืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนจึงสามารถใช้อำนาจของตนเองตามสิทธิของเจ้าของอำนาจอยู่แล้วเพียงแต่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงแบบประชาธิปไตยทางตรงหรือเป็นการใช้อำนาจทางอ้อมผ่านระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม กล่าวคือ ในปัจจุบันที่มีจำนวนประชากรเยอะต้องให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรีเพื่อเข้าไปใช้อำนาจต่าง ๆ แทนตน ประชาชนทุกคนมีอำนาจอธิปไตยดังนั้นจึงส่งผลให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตัวเองกันทุกคนเพื่อเป็นการใช้อำนาจและแสดงออกถึงอำนาจในส่วนของตนเอง ซึ่งให้เห็นว่าทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนตัว การที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งจึงต้องใช้สิทธินั้นได้ด้วยตัวเองไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เป็นสิทธิที่บุคคลทุกคนจะใช้ได้อย่างเสรี⁹⁵

2.7.2 ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

ทฤษฎีนี้เริ่มต้นจากแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมิใช่ของประชาชน โดยชาติเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนมาอยู่ร่วมกันจึงทำให้เกิดสภาวะธรรมชาติที่มีสถานะแยกออกมาจากประชาชนชาติเป็นสภาวะพิเศษที่เป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์อันเข้มแข็งของประชาชนจากทุกยุคสมัยไม่ว่าจะเป็น ประชาชนที่เสียชีวิตไปแล้ว ประชาชนที่มีชีวิตอยู่ในขณะนี้ หรือแม้กระทั่งประชาชนอันจะเกิดขึ้นมาในอนาคต ชาติจึงเป็นสภาวะพิเศษที่เกิดขึ้นแล้วอยู่คงทนมากกว่าประชาชน⁹⁶

เมื่อชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอำนาจในการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่ชาติมอบหน้าที่ให้ประชาชนแต่ละคนซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมทำหน้าที่เป็นตัวแทนชาติในการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้องมอบหน้าที่ให้กับประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงการที่ประชาชนไปเลือกตั้งจึงไม่ใช่เรื่องของสิทธิแต่เป็นหน้าที่ที่ชาติ

⁹² เฟิ่งอ่าง 56.

⁹³ เฟิ่งอ่าง 57.

⁹⁴ เฟิ่งอ่าง 63.

⁹⁵ เฟิ่งอ่าง 63.

⁹⁶ เฟิ่งอ่าง 64.

มอบให้⁹⁷ และในหลักทฤษฎีซึ่งว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นมีบางประเทศได้นำไปปรับใช้และตรากฎหมายบังคับเพื่อให้ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนไปทำหน้าที่⁹⁸

(1) เหตุผลในการกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

ในปัจจุบันสังคมประชาธิปไตยกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่โดยมีเหตุผลที่สำคัญหลากหลายประการ ดังนี้

(1.1) ความไม่สนใจในการเลือกตั้งของประชาชน

เนื่องจากจำนวนของผู้ที่ไปออกเสียงเลือกตั้งมีจำนวนที่น้อยกว่าที่ตั้งเป้าเอาไว้ ซึ่ให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยและแสดงถึงความไม่สนใจการเมืองของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความสนใจการเมืองนี้เป็นสิ่งสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย การบังคับให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่และให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นการลดความไม่สนใจในการเลือกตั้งของประชาชนให้ลดลงไป⁹⁹

(1.2) เพื่อให้จำนวนคนไปออกเสียงเลือกตั้งมีจำนวนที่สูงขึ้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยใช้เสียงข้างมากเป็นหลัก การที่จะมีผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากหากมีประชาชนในประเทศมาออกเสียงเป็นจำนวนมากนั้นหมายถึงจำนวนของผู้ที่ไปออกเสียงเลือกตั้งนั้นจะยิ่งใกล้เคียงกับจำนวนประชากรในประเทศมากยิ่งขึ้น การที่บังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจะเป็นการสนับสนุนหลักการว่าด้วยเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตยและการสะท้อนถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ในประเทศ¹⁰⁰

(1.3) การให้ประชาชนศึกษาทางการเมือง

การที่จะทำให้ระบบการเมืองในประเทศมีความมั่นคงมีประสิทธิภาพจะต้องเกิดจากการที่ประชาชนในประเทศมีความรู้และความสนใจ ตื่นตัว และมีส่วนร่วมในทางการเมือง ดังนั้นถ้าในประเทศประชาชนเข้าไปใช้เสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจะยิ่งทำให้ประชาชนได้ศึกษาและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นผลที่ตามมาจะทำให้ระบบการเมืองในประเทศมีความมั่นคงมากขึ้น¹⁰¹

(1.4) สร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

เหตุผลสุดท้ายของการบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเพื่อสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความรู้สึว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องของประเทศชาติโดยรวม ประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองเหมือนกับหน้าที่อื่นๆในสังคม¹⁰²

⁹⁷ เฟ็งอ้าง 64.

⁹⁸ เฟ็งอ้าง 64.

⁹⁹ เฟ็งอ้าง 65.

¹⁰⁰ เฟ็งอ้าง 66.

¹⁰¹ เฟ็งอ้าง 66.

¹⁰² เฟ็งอ้าง 66.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม

การเลือกตั้งและการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศซึ่งแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันเพื่อให้ตรงกับบริบทและความเหมาะสมของสังคมในประเทศ โดยความแตกต่างนั้นอาจจะเป็นในเรื่องของการสรรหาบุคคลจากหน่วยงานที่แตกต่างกันเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งในประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่มีการเลือกตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมและมีการเลือกตั้งทั้งฝ่ายผู้ประกันตนและฝ่ายนายจ้าง ซึ่งในบทนี้จะอธิบายถึงกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการสรรหาคณะกรรมการประกันสังคมของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตามลำดับต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคม

3.1.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO Convention 102)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization (ILO) ก่อตั้งขึ้นพร้อมกับสันนิบาตชาติในปี พ.ศ.2462 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทั้งสามฝ่ายกล่าวคือ รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงานร่วมมือกันสร้าง ความยุติธรรมและความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นจริงบนโลก ภายหลังจากได้มีการยกเลิกสันนิบาตชาติองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเป็นองค์การแรกของสหประชาชาติ โดยสมาชิกก่อตั้งดั้งเดิมมีอยู่ด้วยกัน 42 ประเทศ ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสมาชิกด้วยกันอยู่ทั้งหมด 187 ประเทศ¹⁰³

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางมาตรฐานสากลเกี่ยวกับแรงงานไว้มากมายในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาหรือข้อแนะนำที่ส่งเสริมด้านการให้ความคุ้มครองอย่างสากลแก่แรงงาน ซึ่งในอนุสัญญาฉบับที่ 102 เป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม โดยอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาหลักอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการประกันสังคม เพื่อที่จะให้แต่ละประเทศนำไปปรับใช้เป็นกฎหมายในประเทศของตนเอง¹⁰⁴

¹⁰³ กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน, ‘ข้อมูลพื้นฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)’ (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน, กรกฎาคม 2562) <<https://bit.ly/46uyXUv>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

¹⁰⁴ สาทิณี ศิริไพบุลย์, ‘การคุ้มครองทางสังคมโดยการประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2561) 14-15.

อนุสัญญาฉบับที่ 102 นั้นมีสาระสำคัญเพื่อการคุ้มครองแรงงานและประชาชนในลักษณะที่เป็นหลักประกันให้กับแรงงานและประชาชนเมื่อต้องพบกับสภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือสูญเสียรายได้ใน 9 กรณี¹⁰⁵ กล่าวคือ

- (1) การบริการทางการแพทย์ (Medical Care)
- (2) การเจ็บป่วย (Sickness)
- (3) การว่างงาน (Unemployment)
- (4) ชราภาพ (Old Age)
- (5) การเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงาน (Employment Injury)
- (6) ครอบครัว (Family)
- (7) การเป็นแม่ (Maternity)
- (8) ทูพพลภาพ (Invalidity)
- (9) การสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท (Survivors Benefit)

โดยประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ กฎหมายในประเทศสมาชิกจะต้องให้ความคุ้มครองแรงงานและประชาชนในกรณีต่าง ๆ ตามที่อนุสัญญาฉบับนี้ระบุไว้ไม่น้อยกว่า 3 กรณีจากทั้งหมด 9 กรณี และในหมวดการคุ้มครองกรณีว่างงาน ชราภาพ การเจ็บป่วยจากการทำงาน ทูพพลภาพ การสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ จะต้องมีการคุ้มครองอย่างน้อย 1 กรณีในหมวดเหล่านี้¹⁰⁶

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมของต่างประเทศ

3.2.1 กฎหมายประกันสังคม ค.ศ.1935 (พ.ศ.2478) (The Social Security Act of 1935)

สำนักงานประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา (Social Security Administration) มีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในนามคณะกรรมการประกันสังคม (Social Security Board) ในวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1935 (พ.ศ.2478) พร้อมกับการที่ประธานาธิบดีลงนามในรัฐบัญญัติประกันสังคม ในขณะที่เริ่มก่อตั้งคณะกรรมการประกันสังคมขึ้นหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานใหม่ จึงต้องให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นย้ายมาทำงานในหน่วยงานนี้ โดยคณะกรรมการประกันสังคมจำนวนสามคนประกอบด้วยผู้บริหารซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและพนักงานตามความจำเป็น¹⁰⁷

หลังจากการลงนามในรัฐบัญญัติประกันสังคมเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ.1935 (พ.ศ. 2478) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประกันสังคมสามคนขึ้นเพื่อดำเนินโครงการใหม่โดยประธานาธิบดี แม้ว่าจะมีสมาชิก

¹⁰⁵ เฟิงอ้าง 16.

¹⁰⁶ เฟิงอ้าง 16.

¹⁰⁷ Social Security, 'Organizational History' (Social Security)

<<https://www.ssa.gov/history/orghist.html>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

หนึ่งคนได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธาน แต่คณะกรรมการทั้งสามคนก็มีสถานะเท่าเทียมกันและแต่ละคนมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียงเท่ากันในการตัดสินใจของคณะกรรมการ¹⁰⁸

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมและวาระการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 701 ตามกฎหมายประกันสังคม ค.ศ.1935 (พ.ศ.2478) มีสาระสำคัญดังนี้¹⁰⁹

คณะกรรมการประกันสังคมคณะหนึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวนสามคน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตามคำแนะนำของวุฒิสภา อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมนี้วุฒิสภาต้องให้ความยินยอมด้วยเช่นกัน

ในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมห้ามมิให้คณะกรรมการคนใดประกอบธุรกิจ ประกอบอาชีพ หรือ เป็นลูกจ้างใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมหากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันจะเป็นสมาชิกในคณะกรรมการประกันสังคมได้ไม่เกินสองคน คณะกรรมการแต่ละคนจะได้รับเงินค่าจ้างในอัตรา 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี และคณะกรรมการแต่ละคนดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี

อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่คณะกรรมการจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งวาระ 6 ปี กล่าวคือ กรณีแรกเมื่อมีคณะกรรมการได้รับแต่งตั้งให้แทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ซึ่งเกิดขึ้นก่อนครบวาระของคณะกรรมการคนก่อน คณะกรรมการที่มาดำรงตำแหน่งแทนให้มีวาระเท่ากับวาระที่เหลืออยู่นั้น และกรณีที่สองคือ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สิ้นสุดลงตามที่ประธานาธิบดีกำหนด ณ เวลาที่แต่งตั้ง ครั้งหนึ่งเมื่อสิ้นปีสองปี ครั้งหนึ่งเมื่อสิ้นสี่ปี และ ครั้งหนึ่งเมื่อสิ้นหกปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

(2) หน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม

มาตรา 702 ตามกฎหมายประกันสังคม ค.ศ.1935 (พ.ศ.2478) มีสาระสำคัญดังนี้¹¹⁰

ให้คณะกรรมการประกันสังคมปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ และมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะวิธีการจัดให้มีหลักประกันทางเศรษฐกิจด้วยการประกันสังคมให้มีประสิทธิผลสูงสุด รวมไปถึงกฎหมายและนโยบายการบริหารต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับกรณีชราภาพ เงินบำนาญ ค่าชดเชยการว่างงาน ค่าชดเชยอุบัติเหตุ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2.2 รัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ.2018 (พ.ศ.2561)

หน่วยงานเกี่ยวกับระบบประกันสังคม (Social Security System) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เริ่มก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1957 (พ.ศ.2500) รัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ.1954 (พ.ศ.2497) เป็นรัฐบัญญัติที่สำคัญมากและมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสมาชิกในระบบพร้อมกับผู้รับผลประโยชน์ของสมาชิกให้ได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในกรณีต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการสูญเสียรายได้

¹⁰⁸ Social Security, 'Social Security Board' (Social Security)

<<https://www.ssa.gov/history/boardmembers.html>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

¹⁰⁹ The Social Security Act of 1935 section 701.

¹¹⁰ The Social Security Act of 1935 section 702.

หรือขาดสภาพคล่องทางการเงิน เช่น กรณีชราภาพ การทุพพลภาพ เสียชีวิต เจ็บป่วย การคลอดบุตร หรือเหตุฉุกเฉินอื่นๆ โดยการได้รับความคุ้มครองในกรณีต่อไปนี้เป็น การคุ้มครองผ่านระบบประกันสังคมที่ดีและเหมาะสมกับประชาชนชาวฟิลิปปินส์ทำให้เกิดความยุติธรรมแก่สังคม¹¹¹

ตลอดหลายปีที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขต่าง ๆ ในระบบประกันสังคม เนื่องจากแต่เดิมกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการประกันสังคมถูกสร้างขึ้นตามคำสั่งของผู้บริหารและคำสั่งของประธานาธิบดีโดยเฉพาะเกี่ยวกับการขยายความคุ้มครองและการเพิ่มสิทธิประโยชน์ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2019 (พ.ศ.2562) "รัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ.2018 (พ.ศ. 2561) " ได้ถูกประกาศใช้รัฐบัญญัตินี้ให้เหตุผลและขยายอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม (Social Security Commission) เพื่อให้สำนักงานประกันสังคม(Social Security System) มีความมั่นคงในระยะยาว¹¹²

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมและวาระการดำรงตำแหน่ง

การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันสังคมและวาระการดำรงตำแหน่งนั้นถูกวางหลักไว้ในมาตรา 3 ของรัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ.2018 (พ.ศ.2561) ซึ่งรายละเอียดของที่มาคณะกรรมการประกันสังคมและวาระการดำรงตำแหน่งมีสาระสำคัญดังนี้¹¹³

คณะกรรมการประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 9 คนโดยมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเลขานุการฝ่ายการคลังจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการเสมอโดยตำแหน่ง และประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะดำรงตำแหน่งรองประธาน ในกรณีที่เลขานุการฝ่ายการคลังซึ่งเป็นคณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการประกันสังคมโดยอัตโนมัติ และปลัดกระทรวงแรงงานเป็นคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่งเช่นกัน

นอกจากคณะกรรมการทั้ง 3 คนซึ่งเป็นคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีก 6 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประกันสังคม โดยคณะกรรมการจำนวน 3 คนจาก 6 คนจะต้องเป็นตัวแทนจากกลุ่มแรงงานและจะต้องเป็นสตรีอย่างน้อย 1 คน เช่นเดียวกับอีก 3 คนจะต้องเป็นตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและจะต้องมี 1 คนซึ่งเป็นสตรี โดยคณะกรรมการประกันสังคมทุกคนจะถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์และจะต้องมีความรู้ความสามารถ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์ และความเชี่ยวชาญที่ได้รับการยอมรับในด้านต่าง ๆ ของการประกันสังคม เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญประกันภัย การลงทุน การธนาคารและการเงิน เศรษฐศาสตร์ การจัดการ กฎหมาย หรือคณิตศาสตร์ประกันภัย และจะต้องมีประสบการณ์การทำงานเป็นผู้บริหารอย่างน้อย 10 ปี สมาชิกทั้ง 6 คนที่เป็นตัวแทนของกลุ่มแรงงานและนายจ้างจะต้องเลือกจากผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อขององค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้าง

¹¹¹ Social Security System, 'Corporate Profile' (Social Security System) <<https://www.asean-ssa.org/files/Organisation%20Profiles/SSS-Profile.pdf>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2567.

¹¹² เพิ่งอ้าง.

¹¹³ Social Security Act of 2018 Sec 3.

ตามลำดับ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธรรมาภิบาลสำหรับปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และมีมาตรฐานด้านความซื่อสัตย์ ประสพการณ์ การศึกษา การฝึกอบรม และความสามารถ

คณะกรรมการประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และสามารถขยายไปได้อีกคราวละ 3 ปี

(2) หน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม มีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 4 แห่งพระรัฐบัญญัติประกันสังคมได้วางหลักเนื้อหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมรวมถึงสำนักงานประกันสังคมเอาไว้ ซึ่งในบทนี้จะอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมเท่านั้น โดยสามารถสรุปใจความสำคัญได้ดังนี้ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดให้คณะกรรมการประกันสังคมมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้¹¹⁴

(2.1) กำหนด นำมาใช้ แก้ไข หรือ ยกเลิก กฎเกณฑ์ กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561)

(2.2) จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับสมาชิกซึ่งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนี้ประกอบขึ้นด้วยเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง กลุ่มอาชีพอิสระ แรงงานข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์ และบุคคลซึ่งสมัครใจเข้าร่วมกองทุน ซึ่งอัตราเงินสมทบขึ้นอยู่กับอัตราเงินสมทบสำนักงานประกันสังคม ที่เกินกว่าร้อยละ 12 หรือ ช่วงเงินเดือนที่ได้รับรายเดือนมากกว่า 20,000 เปโซ (ประมาณ 12,008 บาท) จนถึงเงินเดือนสูงสุดที่กำหนด โดยเครดิตและรายได้รวบรวมในกองทุนเพื่อจ่ายผลประโยชน์ให้กับสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือผู้รับประโยชน์นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ที่บัญญัติไว้ตามรัฐบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตามสมาชิกอาจบริจาคเกินกว่าอัตราเงินสมทบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดได้โดยความสมัครใจ

(2.3) เพื่อบำรุงรักษากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อจ่ายผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับสมาชิกในกองทุนและทายาทของสมาชิกภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ

(2.4) ดำเนินการศึกษาสถิติต่าง ๆ และคณิตศาสตร์ประกันภัยอย่างต่อเนื่องเพื่อทำการประเมินสถานะทางการเงินของสำนักงานประกันสังคม เพื่อดำเนินการปรับสิทธิประโยชน์ เงินสมทบ อัตราเบี้ยประกันภัย ดอกเบี้ยใหม่ อัตราและการจัดสรรเงินใหม่ให้ครอบคลุมและเหมาะสมกับเหตุการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ต่าง ๆ

(2.5) เพื่ออนุมัติข้อเสนอการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดชำระแต่เงินสมทบที่ยังไม่ได้ส่งและการตัดจำหน่ายเงินกู้ที่ยังไม่ได้ชำระภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวและเงื่อนไขตามที่กำหนด

(2.6) เพื่ออนุมัติสหกรณ์ที่จดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนเรียกเก็บเงินของสำนักงานประกันสังคม

(2.7) ประนีประนอม ปลดหนี้ หรือผลประโยชน์ใดๆอันเกี่ยวกับบทลงโทษหรือความรับผิดชอบทางแพ่งซึ่งเกี่ยวกับการลงทุนต่อสำนักงานประกันสังคมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามมาตรา 26 แห่งรัฐบัญญัติประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

¹¹⁴ Social Security Act of 2018 Sec 4.

(2.8) การผ่านรัฐบัญญัติการผ่อนผันโทษผู้กระทำความผิดซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลา โดยที่การไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเป็นการอันไม่สามารถจะโทษนายจ้างได้ เช่น เกิดจากภัยธรรมชาติ การสูญเสียทางธุรกิจอย่างร้ายแรง

(2.9) ดำเนินการให้สมาชิกจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่กำหนดและช่วงเงินเดือนสูงสุดตามตาราง และหากเป็นผู้ซึ่งประกอบอาชีพแม่บ้านหรือเป็นบุคคลซึ่งรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าเครดิตเงินเดือนที่กำหนดตามรัฐบัญญัตินี้ให้จ่ายเงินสมทบตามจริงของอัตราเงินเดือนทุกเดือน

ตารางที่ 3.1 แสดงอัตราเงินสมทบตามเครดิตเงินเดือนแต่ละช่วง ดังนี้

Year of Implementation	Contribution Rate	Share		Monthly Salary Credit	
		Employer	Employee	Minimum	Maximum
2019	12%	8%	4%	P 2,000.00	P 20,000.00
2020	12%	8%	4%	P 2,000.00	P 20,000.00
2021	13%	8.5%	4.5%	P 3,000.00	P 25,000.00
2022	13%	8.5%	4.5%	P 3,000.00	P 25,000.00
2023	14%	9.5%	4.5%	P 4,000.00	P 30,000.00
2024	14%	9.5%	4.5%	P 4,000.00	P 30,000.00
2025	15%	10%	5%	P 5,000.00	P 35,000.00

(2.10) พัฒนาและบริหารจัดการโครงการประกันสังคมพิเศษสำหรับแรงงานซึ่งมีสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและชีวิตส่วนตัวอันเป็นเฉพาะตัว โดยมีเงื่อนไขว่าโครงการอาจมีเงินสมทบและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่คำนวณตามสัดส่วนซึ่งจะต้องยุติธรรม เสมอภาค ถูกต้องตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัย และปฏิบัติได้ ซึ่งโปรแกรมพิเศษจะได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายเช่นเดียวกับโปรแกรมประกันสังคมปกติ

(2.11) อนุมัติ ยืนยัน ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานประกันสังคมว่ามีการใช้อำนาจไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและจำเป็นหรือไม่

3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาในเรื่องกฎหมายประกันสังคมเป็นระยะเวลานาน เริ่มต้นจากสมัยตร.ปรีดี พนมยงค์ ที่มีการร่างกฎหมายประกันสังคมขึ้นมาเป็นครั้งแรกแต่ในสมัยนั้นในสังคมไทยยังไม่รู้จักการประกันสังคมกันอย่างแพร่หลายว่าการประกันสังคมคืออะไรมีประโยชน์หรือไม่และจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้จริงหรือไม่ อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีการพัฒนากฎหมายประกันสังคมขึ้นมาเรื่อย ๆ ตั้งแต่มีการคุ้มครองครอบคลุมแค่เพียง 6 กรณี จนถึงปัจจุบันมีการพัฒนาจนครอบคลุมหลากหลายประเภทมากยิ่งขึ้น

กฎหมายประกันสังคมฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวความคิดของกฎหมายอันเกี่ยวกับระบบประกันสังคมทั้งหมด 6 ฉบับเข้าด้วยกัน จึงเกิดเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งใช้ชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับนี้สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับรองและยืนยันการผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2533 คือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งบังคับใช้ยู่ นับแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน¹¹⁵

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(1) หน้าที่ของรัฐในการบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการประกันสังคมไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 55 โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนในประเทศได้รับการบริการด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคต่าง ๆ โดยที่การบริการด้านสาธารณสุขนั้นครอบคลุมถึงการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพ¹¹⁶

การบริการด้านสาธารณสุข เช่น การรักษาพยาบาลเป็นมาตรการสำคัญของการประกันสังคมให้ผู้ประกันตนได้มีความมั่นคงเมื่อประสบปัญหาด้านสภาพคล่องทางเศรษฐกิจจากเหตุการณ์ที่เจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ การประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหนึ่งสำหรับผู้ประกันตนที่ดำเนินการให้ประชาชนในประเทศได้รับการบริการสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55

(2) การปฏิรูปกฎหมาย

นอกจากในหมวดหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55 ที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดบริการด้านสาธารณสุขแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังวางหลักการเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคแรก ประกอบ มาตรา 258 ค(1) สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในสังคมปัจจุบัน เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคหรือเป็นภาระต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน และจะต้องดำเนินการให้ประชาชนในประเทศเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้อย่างสะดวกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง¹¹⁷ นอกจากนี้รัฐจะต้องดำเนินการปฏิรูป

¹¹⁵ วิจิตร วิเชียรชม (เชิงอรรถ 16) 24-26.

¹¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55.

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77.

ปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ หรือ ข้อบังคับ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตามที่วางหลักไว้ในมาตรา 77¹¹⁸

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันเพื่อให้ไม่เป็นภาระแก่ประชาชน ดังนั้นหากกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมและกฎหมายเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมยังมีความไม่สมบูรณ์ในบางประการหรือไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์สมควรที่จะต้องแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคแรก ประกอบ มาตรา 258 ค(1)

3.3.2 ประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2561 - 2580) เป็นยุทธศาสตร์ฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนี้จะเป็แนวทางในการพัฒนาประเทศไทยในด้านต่าง ๆ เพื่อนำประเทศไทยพัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์ กล่าวคือ ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ภายในช่วงเวลา พ.ศ. 2561 ถึง พ.ศ. 2580 เพื่อให้คนไทยมีความสุข โดยความมั่นคงหมายถึงการมีความมั่นคงจากความเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศทุกระดับ และมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมไปถึงความมั่นคงทางการเมือง ความมั่งคั่งหมายถึงการที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนจนสามารถเข้าสู่กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ไม่มีประชาชนอยู่ในภาวะยากจนลดความเหลื่อมล้ำ ในส่วนของความยั่งยืนหมายถึง การพัฒนาความเจริญในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างพอดีเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม¹¹⁹

เพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ยุทธศาสตร์ชาติจึงประกอบไปด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยแต่ละยุทธศาสตร์จะมีเป้าหมายและประเด็นในการพัฒนาที่แตกต่างกันไปตามแต่ละยุทธศาสตร์¹²⁰ ซึ่งต่อประเด็นนี้จะสรุปใจความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมเท่านั้น

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ค(1).

¹¹⁹ ประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580).

¹²⁰ เติ้งอ่าง.

โดยยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมประกอบไปด้วยประเด็นในการพัฒนาหลากหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ การกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี หรือ การเสริมสร้างพลังทางสังคม ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นจะมีวิธีการที่หลากหลายถูกวางไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2561 - 2580) และวิธีการที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการประกันสังคมนั้นถูกระบุไว้ในประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำ โดยเป็นวิธีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัยทุกเพศสภาวะและทุกกลุ่ม เป็นการพัฒนาระบบการให้บริการสวัสดิการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ธุรกิจ หรือองค์กรประชาสังคม เพื่อให้สามารถพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าใช้จ่ายไม่ให้เป็นภาระทางการคลังมากเกินไป ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจในการออมและการลงทุนระยะยาวเพื่อเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเอง ทางเศรษฐกิจของประชาชนทุกกลุ่มด้วยมาตรการทางภาษีและอื่น ๆ ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึง¹²¹ กล่าวคือ การสนับสนุนให้แรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อเป็นผู้ประกันตนนั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสามารถพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสวัสดิการได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น ได้รับความคุ้มครองในหลากหลายประเภท เช่น การรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการขาดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ เมื่อแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมย่อมทำให้แรงงานมีหลักประกันและรัฐสามารถพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความเหลื่อมล้ำอันเป็นประเด็นสำคัญในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมตามพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)

3.3.3 ประกาศเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) มีขึ้นเพื่อให้แผนระยะจุดที่ต้องการเน้นการพัฒนาและมีเป้าหมายที่ต้องการพัฒนาอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม บ่งบอกทิศทางในการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ในการกำหนดทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 มีขึ้นเพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขก้าวผ่านปัญหาต่าง ๆ และเพื่อให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง” ตามเจตนารมณ์ของพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) โดยประกาศเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) ได้กำหนดจุดหมายในการพัฒนาประเทศไว้หลากหลายจุดหมายไว้ 13 จุดหมายด้วยกัน ซึ่งสิ่งที่กำหนดไว้ในจุดหมายเป็นสิ่งที่มุ่งหวังให้ประเทศไทยพัฒนาไปในแนวทางนั้นเพื่อก้าวสู่สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน โดยจุดหมายทั้ง 13 จุดหมายในประกาศฯนี้สะท้อนการพัฒนาออกมา 4 มิติ ได้แก่ มิติภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย มิติโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ มิติปัจจัยผลักดันการพลิกโฉมประเทศ¹²²

¹²¹ เฟิงอ้าง.

¹²² ประกาศเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) 20-24.

โดยหมุดหมายทั้ง 13 เป็นการพัฒนาอย่างบูรณาการตั้งแต่ระดับต้นน้ำจนถึงปลายน้ำสามารถนำไปสู่การพัฒนาในหลากหลายมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน หมุดหมายทั้ง 13 จึงสามารถสนับสนุนเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศได้ครบถ้วนทั้ง 5 ประการ อันประกอบด้วย การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม การเปลี่ยนผ่านการผลิตและบริโภคไปสู่ความยั่งยืน และ ประการสุดท้ายได้แก่ การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่¹²³

สำหรับหมุดหมายที่กล่าวถึงการประกันสังคมโดยตรงคือ หมุดหมายที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และ มีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสม ซึ่งเป็นหมุดหมายที่สะท้อนถึงความปรารถนาในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างในเรื่องของรายได้ของประชากรและสวัสดิการของประชาชนในประเทศ โดยปัญหาของรายได้ที่ส่งต่อปัญหาความยากจนไปสู่ลูกหลาน คริวเรือนยากจนข้ามรุ่นมีจำนวนประมาณ 597,248 คริวเรือน หรือประมาณร้อยละ 15 ของคริวเรือนที่มีเด็กและเยาวชนเป็นสมาชิก นอกจากนี้จำนวนของคริวเรือนยากจนข้ามรุ่นยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากผลของการแพร่ระบาดของโควิด 19¹²⁴

ในส่วนของวัยแรงงานที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประกันสังคมโดยตรงนั้น ยังคงมีแรงงานจำนวนมากที่ขาดหลักประกันทางรายได้ที่เหมาะสม โดยในปีพ.ศ.2564 มีจำนวนแรงงานที่อยู่นอกระบบประกันสังคมหรือสวัสดิการพนักงานของรัฐจำนวนเกือบ 20 ล้านคน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ขาดแคลนหลักประกันทางรายได้เมื่อต้องเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือว่างงาน ในขณะเดียวกันแม้ว่าแรงงานนอกระบบจะมีทางเลือกในการเข้าร่วมระบบการออมเพื่อการเกษียณภาคสมัครใจที่รัฐร่วมจ่ายสมทบซึ่งเป็นช่องทางที่จะช่วยสร้างหลักประกันทางรายได้ในวัยชรา แต่ยังคงมีจำนวนผู้เข้าร่วมเพียงประมาณร้อยละ 35 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานที่นำไปสู่การเติบโตอย่างรวดเร็วของแรงงานชั่วคราว โดยเฉพาะแรงงานในระบบเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม ซึ่งเป็นการจ้างงานรูปแบบใหม่ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานทำให้แรงงานกลุ่มนี้ขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับและมีความเสี่ยงที่จะได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม¹²⁵

เป้าหมายการพัฒนาของหมุดหมายที่ 9 ตามประกาศเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) นั้นมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) จำนวน 2 เป้าหมายจาก 5 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 2) การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ ในด้านการสร้างหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคม เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงในชีวิต และเป้าหมายที่ 3) การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม โดยการสนับสนุนให้กลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาสมีโอกาสในการเลื่อนขั้นทางเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้น นอกจากนี้หมุดหมายที่ 9 ตามประกาศเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) ยังมีความสอดคล้องกับเป้าหมายตาม

¹²³ เพิ่งอ้าง.

¹²⁴ เพิ่งอ้าง 97.

¹²⁵ เพิ่งอ้าง 97-99.

พระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ใน 2 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ในประเด็นเป้าหมายสังคมไทยมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อและสนับสนุนต่อการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต และ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ใน 2 ประเด็นเป้าหมายด้วยกัน ได้แก่ สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม¹²⁶

โดยเป้าหมายของการพัฒนาตามหมวดหมายที่ 9 ซึ่งเกี่ยวข้องกับแรงงานและการประกันสังคม โดยตรงนั้นถูกเขียนไว้ในเป้าหมายที่ 2 กล่าวคือคนทุกช่วงวัยได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ซึ่งตัวชี้วัดความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานที่จะชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยพัฒนาได้ตามหมวดหมายแล้วได้แก่¹²⁷

- (1) แรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคม มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของแรงงานรวม
- (2) จำนวนผู้ที่อยู่ในระบบการออมเพื่อการเกษียณภาคสมัครใจที่ภาครัฐจ่ายสมทบเพิ่มขึ้น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 100
- (3) แรงงานที่อยู่ภายใต้การจ้างงานทุกประเภทได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน

3.3.4 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558

กฎหมายประกันสังคมที่มีผลบังคับใช้มาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบันอย่างจริงจังคือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งหลังจากการประกาศใช้อย่างจริงจังในประเทศไทยก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในด้านของขอบเขตความคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เห็นได้ว่าประเทศไทยในปัจจุบันได้เกิดระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านบริการสาธารณสุขอย่างหลากหลาย เช่น การรักษาพยาบาล การบริการด้านการแพทย์¹²⁸

(1) ขอบเขตของกฎหมายประกันสังคม

เมื่อแรกเริ่มที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 บังคับใช้เพื่อให้เป็นหลักประกันภาคบังคับให้แก่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง ซึ่งในระยะเริ่มแรกมีการบังคับใช้ระบบประกันสังคมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และหลังจากนั้นเมื่อกฎหมายบังคับใช้ไปได้ 3 ปี ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ให้ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ปรับเปลี่ยนขอบเขตความคุ้มครองเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองที่กว้างขวางและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนให้ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งรวมไปถึงลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการ นอกจากนี้สำหรับบุคคลอื่นที่มีลูกจ้างสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยความสมัครใจได้¹²⁹

¹²⁶ เฟิงอ่าง 99.

¹²⁷ เฟิงอ่าง 100.

¹²⁸ สิริพันธ์ พลรบ, *กฎหมายแรงงาน Labour Law* (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2555) 7-10.

¹²⁹ เฟิงอ่าง 7-15.

นอกจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จะได้กำหนดผู้ซึ่งอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติประกันสังคมแล้ว ยังกำหนดผู้ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคมไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคมแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ที่ได้กำหนดแก้ไขข้อความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ไว้ว่า

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(1.1) ข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(1.2) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน สถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยนั้น

(1.3) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(1.4) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา¹³⁰

(2) ประเภทของผู้ประกันตน

การเป็นผู้ประกันตนนั้นเกิดขึ้นจากการจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้¹³¹ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดประเภทผู้ประกันตนไว้ 3 ประเภท ด้วยกัน ได้แก่ ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนภาคบังคับ บุคคลที่เคยเป็นลูกจ้างและประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป และบุคคลอื่นที่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยความสมัครใจ¹³²

(2.1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หมายถึงผู้ซึ่งกฎหมายประกันสังคมบัญญัติในเชิงบังคับให้ลูกจ้างทุกคนเป็นผู้ประกันตน จึงจะต้องพิจารณาก่อนว่าบุคคลใดเป็นลูกจ้างหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากความหมายของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 ซึ่งวางหลักไว้ในมาตรา 4 ว่า “ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง”¹³³ ซึ่งการเป็นลูกจ้างนี้คือการเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในภาคธุรกิจทั่วไปและงานของรัฐบางประเภท เช่น ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการ¹³⁴

สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 นี้ จะต้องมีคุณสมบัติสำคัญคือเรื่องอายุ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ แต่หากลูกจ้างอายุ

¹³⁰ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 มาตรา 3.

¹³¹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 5.

¹³² สิริพันธ์ พลรบ (เชิงอรรถ 128) 7-23.

¹³³ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 มาตรา 4.

¹³⁴ สิริพันธ์ พลรบ (เชิงอรรถ 128) 7-23.

เกิน 60 ปีบริบูรณ์ไปแล้วและยังเป็นลูกจ้างอยู่ต่อไปให้ถือว่าลูกจ้างซึ่งอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ยังเป็นผู้ประกันตนต่อไป¹³⁵

(2.2) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หมายถึงผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนในฐานะลูกจ้างซึ่งได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน แต่ได้สิ้นสุดสภาพความเป็นผู้ประกันตนเพราะสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างด้วยสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่การตาย เช่น กรณีลาออก กรณีเกษียณอายุ กรณีถูกเลิกจ้าง หากผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนเหล่านี้มีความประสงค์ที่จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปย่อมสามารถเป็นผู้ประกันตนต่อไปได้ โดยการแสดงความจำนงตามแบบ สปส. 1-20 ต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือนนับแต่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง¹³⁶

(2.3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หมายถึงผู้ซึ่งประกอบอาชีพอิสระและบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นกรณีที่เพิ่มการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง โดยอาจจะเป็นผู้ซึ่งประกอบอาชีพอิสระ เป็นนายจ้าง หรือแม้แต่เป็นประชาชนโดยทั่วไป ก็สามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายได้โดยการแสดงความจำนงขอสมัครเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคม¹³⁷

(3) ผู้ที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ

เมื่อสำนักงานประกันสังคมได้ขึ้นทะเบียนประกันสังคมให้แก่ นายจ้างและออกบัตรประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างแล้ว ลูกจ้างจึงเป็นผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีตาย กรณีคลอดบุตร อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นผู้ประกันตนแล้วย่อมเกิดหน้าที่สำคัญที่ผู้ประกันตนต้องปฏิบัติคือการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมเพื่อนำไปใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมจะแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี ดังนี้¹³⁸

(3.1) กรณีผู้ประกันตนเป็นลูกจ้างตามมาตรา 33

สำหรับผู้ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จะต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้างจะต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้¹³⁹

¹³⁵ เฟิงอ้าง 7-24.

¹³⁶ เฟิงอ้าง 7-24.

¹³⁷ เฟิงอ้าง 7-25.

¹³⁸ เฟิงอ้าง 7-25.

¹³⁹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 46.

(3.2) กรณีผู้ประกันตนซึ่งเคยเป็นลูกจ้างตามมาตรา 39

สำหรับผู้ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 รัฐบาลและผู้ประกันตนจะเป็นผู้ออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุน โดยออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุนในอัตราที่แตกต่างกันคือรัฐบาลออกหนึ่งเท่าและผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราเงินสมทบที่แต่ละฝ่ายต้องออกตามที่กฎหมายกำหนด¹⁴⁰

(3.3) กรณีผู้ประกันตนซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปตามมาตรา 40

สำหรับผู้ซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กล่าวคือบุคคลทั่วไปซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างโดยอาจเป็นนายจ้างหรือประกอบอาชีพอิสระก็ตาม ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จะต้องจ่ายเงินสมทบตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ.2564¹⁴¹

(4) คณะกรรมการประกันสังคม

(4.1) ที่มาของคณะกรรมการประกันสังคม

“มาตรา 8 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตน สัดส่วนระหว่างหญิงและชาย รวมทั้งการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้”¹⁴²

(4.2) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการประกันสังคม

“มาตรา 10 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 8 หรือที่ปรึกษาซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามมาตรา 8/1 มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี

¹⁴⁰ สิริพันธ์ พลรบ (เชิงอรรถ 128) 7-26.

¹⁴¹ เฟิงอ้าง 7-26.

¹⁴² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4)

กรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้”¹⁴³

(4.3) หน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม

“มาตรา 9 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(4.3.1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(4.3.2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(4.3.3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(4.3.4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(4.3.5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(4.3.6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน

(4.3.7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้”¹⁴⁴

3.3.5 ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564

(1) ข้อ 6 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“ข้อ 6 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1.1) ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความสุจริต เสรี และเป็นธรรม

(1.2) กำหนดวิธีการเลือกตั้ง วิธีการลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง วิธีการสมัครรับเลือกตั้ง วันรับสมัครรับเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง และรูปแบบบัตรเลือกตั้ง

(1.3) ออกประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

¹⁴³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 9.

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 9.

(1.4) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะบุคคล เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นใด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย หรือช่วยเหลือเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระเบียบนี้

(1.5) กำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(1.6) เพิ่มชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามข้อ 31 หรือถอนชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามข้อ 32

(1.7) ขยายหรือย่อระยะเวลาการเลือกตั้ง หรืองดเว้นการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งในกรณีที่มีเหตุจำเป็น

(1.8) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(1.9) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบนี้”¹⁴⁵

(2) ข้อ 16 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

“ข้อ 16 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(2.1) มีสัญชาติไทย

(2.2) ขึ้นทะเบียนนายจ้างหรือผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนเดือนที่มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้ง

(2.3) จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนเดือนที่มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้ง

(2.4) ได้ลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งกับสำนักงาน ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”¹⁴⁶

(3) ข้อ 60 การคัดค้านการเลือกตั้ง

“ข้อ 60 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งฝ่ายใดเห็นว่า การที่บุคคลได้รับการเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการประกันสังคมเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งฝ่ายนั้น มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง

คำร้องคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้ร้อง พร้อมหลักฐานแสดงตัวตน ประกอบกับเอกสารหรือหลักฐานซึ่งแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยยื่นด้วยตัวเอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

¹⁴⁵ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 6.

¹⁴⁶ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 16.

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยไม่เกินสามสิบวัน และขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นที่สุด”¹⁴⁷

3.3.6 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างใช้อำนาจตามข้อ 6(2) ข้อ 13 วรรคสอง ข้อ 22 ข้อ 24 และ ข้อ 26 ออกประกาศฉบับนี้ โดยได้ออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้¹⁴⁸

1. กำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2566 เวลา 08.00 – 16.00 น. เป็นวันเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน

2. ผู้ซึ่งลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งกับสำนักงานประกันสังคมแล้วเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยสามารถลงทะเบียนได้สองช่องทาง ช่องทางแรกลงทะเบียนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานประกันสังคม www.sso.go.th ตั้งแต่วันที่ 12 ตุลาคม 2566 ถึง 31 ตุลาคม 2566 เวลา 6.00 – 23.00 น. และที่สำนักงานประกันสังคม วันที่ 12 ตุลาคม 2566 ถึง 31 ตุลาคม 2566 ไม่เว้นวันหยุดราชการ ตั้งแต่เวลา 8.30 – 16.30 น. (ภายหลังได้ขยายระยะเวลาลงทะเบียนออกไปจนถึงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2566)

3. วันที่ 25 ตุลาคม 2566 ถึง 31 ตุลาคม 2566 เวลา 08.30 – 16.30 น. เป็นวันรับสมัครเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตน

4. ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนที่จะเลือกตั้ง มีจำนวนฝ่ายละ 7 คน

5. ผู้ซึ่งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตนจะต้องสมัครด้วยตนเองด้วยใบสมัครพร้อมเอกสารต่าง ๆ กล่าวคือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน, รูปถ่ายจำนวน 5 รูป ไม่สวมแว่นตาดำหรือหมวก ขนาดกว้าง 8.5 ซม. ยาว 13.5 ซม. ,สำเนาเอกสารอื่นที่จำเป็น(ถ้ามี) เช่น สำเนาใบเปลี่ยนชื่อสกุล สำเนาใบสำคัญการสมรส และ ในกรณีที่ผู้สมัครเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลหรือคณะบุคคล จะต้อง มีหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลซึ่งได้รับการรับรองไม่เกิน 6 เดือน หรือ หนังสือซึ่งแสดงความเป็นคณะบุคคล ผู้สมัครมีสิทธิสมัครเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายผู้ประกันตนได้เพียงสถานะเดียวเท่านั้น

¹⁴⁷ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 60.

¹⁴⁸ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน พ.ศ.2566.

6. สำนักงานประกันสังคมกรุงเทพมหานครพื้นที่และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเป็นหน่วยเลือกตั้ง

7. ลงคะแนนเลือกตั้งผ่านบัตรเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง

(1) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1.1) ฝ่ายผู้ประกันตน

ผู้ประกันตนซึ่งจะมีสิทธิเลือกตั้งได้นั้นจะต้องเป็นผู้ประกันตนซึ่งมีสัญชาติไทย เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้เลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งจะต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนการเลือกตั้ง ประการสุดท้ายได้แก่การลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งผ่านช่องทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด¹⁴⁹

(1.2) ฝ่ายนายจ้าง

นายจ้างซึ่งจะมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมนั้นจะต้องมีสัญชาติไทยและมีสถานะเป็นนายจ้างติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนไม่น้อยกว่า 3 เดือนซึ่งจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้จะต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งผ่านช่องทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นจะต้องอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจ และผู้มีอำนาจนั้นจะต้องใช้สิทธิแทนนิติบุคคลเพียงแค่แห่งเดียวเท่านั้น ผู้มีอำนาจจะใช้สิทธิแทนนิติบุคคลหลายแห่งไม่ได้¹⁵⁰

(2) คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นนายจ้างหรือผู้ประกันตนซึ่งมีสัญชาติไทยและอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์นับถึงวันปิดสมัครรับเลือกตั้งในขณะที่ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง และส่งเงินสมทบเข้าสู่กองทุนติดต่อกันไม่น้อยกว่า 36 เดือนจนถึงวันที่สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ผู้สมัครจะต้องลงทะเบียนเลือกตั้งผ่านเว็บไซต์ www.sso.go.th เพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว¹⁵¹

อนึ่ง นอกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติต้องตรงกันกับที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

¹⁴⁹ กรุงเทพธุรกิจ, ‘เลือกตั้ง ประกันสังคม 2566 ผู้ประกันตน ม.33, 39, 40 นายจ้าง ลงทะเบียนที่นี้เลย’ (กรุงเทพธุรกิจ, 21 ตุลาคม 2566) <<https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1094905>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

¹⁵⁰ เพิ่งอ้าง.

¹⁵¹ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน 22 กันยายน 2566.

ทุจริต ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก นอกจากเป็นโทษที่ได้กระทำโดยประมาทหรือเป็นความผิดลหุโทษ¹⁵²

3.3.7 การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งแบบรวมเขต

เขตเลือกตั้ง (Constituency) หมายถึง เขตพื้นที่ที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเขต หรือ อาณาบริเวณที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนดขึ้นในแต่ละจังหวัด จังหวัดหนึ่งอาจมีเขตเลือกตั้งเดียวหรือมีเขตเลือกตั้งหลายเขตก็ได้ โดยทั่วไปการเลือกตั้งแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ เขตเลือกตั้งแบบที่มีผู้แทนราษฎรได้คนเดียว (single member districts) หรือที่เรียกว่า แบบแบ่งเขต กับแบบที่เขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน (multi-member districts) หรือ แบบรวมเขต¹⁵³

(1) การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

(1.1) ระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตมีผู้แทนได้เพียงหนึ่งคนเท่านั้น ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงที่สุดเท่ากันหลายคน อาจใช้วิธีการจับสลาก การยึดถือคะแนนสูงสุดเป็นบุคคลที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงที่สุดเช่นนี้อาจทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง¹⁵⁴

การแบ่งเขตการเลือกตั้งที่เขตการเลือกตั้งหนึ่งจะมีตัวแทนเพียงคนเดียว ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกตัวแทนได้เพียงคนเดียว และทั้งประเทศจะมีตัวแทนของประชากรในแต่ละเขตการเลือกตั้งเขตการเลือกตั้งละหนึ่งคนเท่านั้น การแบ่งเขตการเลือกตั้งระบบเขตคะแนนสูงสุดจึงให้ความสำคัญกับสัดส่วนของประชากรในหนึ่งเขตการเลือกตั้ง ที่จะต้องมีจำนวนประชากรในแต่ละเขตที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกันตามหลักความเสมอภาค เพื่อให้ได้ตัวแทนที่มาจากแต่ละเขตเลือกตั้งที่มีจำนวนประชากรที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน¹⁵⁵

(1.2) ระบบแบ่งเขตสองรอบ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับเลือกก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้ง 2 รอบ เว้นแต่ในรอบแรกมีผู้สมัครคนหนึ่งได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (Absolute majority) ก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยไม่ต้องเลือกตั้งครั้งที่สอง รายละเอียดของการเลือกตั้งรอบสองอาจมีแตกต่างกันไป บางประเทศ เช่น ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนที่หนึ่งและที่สองเท่านั้นที่มาแข่งขันกันอีกในรอบที่ 2 และบางประเทศจะกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นไว้ และเฉพาะผู้สมัครที่ได้คะแนนเกินขั้นต่ำที่

¹⁵² เพิ่งอ้าง.

¹⁵³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 'การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบรวมเขต' (สถาบันพระปกเกล้า)

<<https://bit.ly/46NSIGR>> สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2567.

¹⁵⁴ เพิ่งอ้าง.

¹⁵⁵ เพิ่งอ้าง.

กำหนดจึงจะมีสิทธิแข่งขันในรอบที่สอง การเลือกตั้งรอบที่สองจะถือคะแนนสูงสุด และถ้ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 2 คน ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนอาจไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์¹⁵⁶

(2) การเลือกตั้งแบบรวมเขต

การเลือกตั้งแบบรวมเขต หมายถึง การที่เขตเลือกตั้งนั้นสามารถเลือกผู้แทนไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่าหนึ่งคนตามสัดส่วนจำนวนประชากรที่มีในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ซึ่งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมักใช้ควบคุมคู่ระบบการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดาซึ่งผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งก็คือผู้ซึ่งได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครอื่นๆ แบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ¹⁵⁷ กล่าวคือ

(2.1) ระบบรวมเขตเรียงเบอร์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งที่สามารถมีผู้แทนได้หลายคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคนอย่างไรก็ตามต้องไม่เกินจำนวนของผู้แทนที่สามารถมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น เช่น เขตเลือกตั้งหนึ่งสามารถมีผู้แทนได้ 2 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้แทนได้ 2 คน และเลือกโดยไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครจากกลุ่มเดียวหรือพรรคเดียวกัน ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้นจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง รูปแบบระบบรวมเขตเรียงเบอร์มีข้อดีคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจเลือกผู้สมัครได้จากหลายๆ พรรค ส่งผลให้มีอิสระในการลงคะแนน อย่างไรก็ตามในบางประเทศบังคับให้เลือกเป็นพรรคหากพรรคใดได้คะแนนสูงสุด ผู้สมัครทุกคนของพรรคนั้นจะได้รับเลือกตั้ง ในกรณีนี้จะเรียกว่าเป็นระบบรวมเขตเลือกตั้งเป็นพวก¹⁵⁸

(2.2) ระบบรวมเขตเบอร์เดียว

ระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขตเบอร์เดียวนั้นในเขตเลือกตั้งหนึ่งสามารถมีผู้แทนได้หลายคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้คนเดียว(เบอร์เดียว)ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจากสูงที่สุดไปต่ำที่สุดจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้นจะเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้ง¹⁵⁹

¹⁵⁶ เติ้งอ๋าง.

¹⁵⁷ เติ้งอ๋าง.

¹⁵⁸ เติ้งอ๋าง.

¹⁵⁹ เติ้งอ๋าง.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทย

การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในส่วนของตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทนฝ่ายผู้ประกันตนในประเทศไทยเป็นการเลือกตั้งซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนซึ่งอยู่ในระบบประกันสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของแนวทางการบริหารจัดการกองทุนและจัดการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อการปกป้องคุ้มครองประชาชนซึ่งประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์บางประการ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ซึ่งอยู่ในระบบประกันสังคมจึงจะสามารถตอบสนองตามเจตนารมณ์และบรรลุมิติวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมได้ โดยในบทนี้ผู้เขียนจะอธิบายถึงปัญหาจากการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมตามกฎหมายไทยพร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากปัญหาต่าง ๆ รวมถึงเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในบางประเด็นและกล่าวถึงแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเป็นการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตในสังคม หรือ มีความเป็นอยู่ที่ดี การประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐที่ใช้เป็นมาตรการในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันสำหรับประชาชนซึ่งมีรายได้ประจำ คณะกรรมการประกันสังคมเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในระบบประกันสังคมเนื่องจากคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่มากมายที่ส่งผลกระทบโดยตรงกับแรงงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติ และหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของคณะกรรมการประกันสังคมคือการขับเคลื่อนนโยบายมาตรการ ออกกฎระเบียบต่าง ๆ และ บริหารกองทุนที่มีมูลค่ากว่า 2.3 ล้านล้านบาทซึ่งเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย โดยรวมแล้วจึงเป็นการดูแลสวัสดิการของแรงงานจำนวน 25 ล้านคนทั่วประเทศ

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่าคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่ที่สำคัญมากและในประเทศไทยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งเป็นคณะกรรมการตัวแทนฝ่ายนายจ้างและคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละ 7 คน การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยจึงมีความสำคัญอย่างมาก

เมื่อพิจารณาจากการเป็นผู้ประกันตนซึ่งจะมีสิทธิเลือกตั้งได้นั้นจะต้องพิจารณาจากระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 16 ซึ่งได้ความว่าจะต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33, มาตรา 39 และ มาตรา 40 ที่มีสัญชาติไทย และเป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน

ซึ่งจะต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนประกาศให้มีการเลือกตั้ง ประการสุดท้ายได้แก่ การลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งผ่านช่องทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในส่วนของฝ่ายนายจ้างนั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อมีสัญชาติไทยและมีสถานะเป็นนายจ้างติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้จะต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งผ่านช่องทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจะมีสิทธิเลือกตั้งได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติครบตามที่ประกาศกำหนดและจะต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งตามช่องทางที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเป็นสำคัญ

รูปแบบการเลือกตั้งที่จะต้องมีความสมบูรณ์ครบถ้วนหลากหลายประการและต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นส่งผลให้จากจำนวนลูกจ้างซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ประกาศกำหนดทั้งหมด 12 ล้านคนลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงแค่ 949,818 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่รวมทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนแล้วยิ่งไปกว่านั้นคือบุคคลซึ่งลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งประกันสังคมไปแล้วก็ยังไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้งของตนเองเป็นจำนวนมาก การที่บุคคลมาใช้สิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเป็นจำนวนน้อยทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตนนั้นทำให้การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในครั้งนี้อาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งได้ กล่าวคือ ไม่สามารถกำหนดทิศทางหรือแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมได้ และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเลือกตั้งคณะกรรมการที่มีแนวทางตรงตรงกับตนเองได้

วิเคราะห์จากปัญหาที่ได้พิจารณาไปข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยนั้นยังมีปัญหาในเรื่องของรูปแบบการเลือกตั้งที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเข้าถึงการเลือกตั้งได้น้อยลงทั้งรูปแบบที่กำหนดให้ต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง และบุคคลที่จะมีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งต้องเป็นบุคคลตามที่กำหนดได้แก่ เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้เลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งจะต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนประกาศให้มีการเลือกตั้ง และสำหรับนายจ้างก็เช่นกันมีข้อกำหนดว่ามีสัญชาติไทยและมีสถานะเป็นนายจ้างติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนไม่น้อยกว่า 3 เดือนซึ่งจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง จากคุณสมบัติดังกล่าวทั้งฝ่ายผู้ประกันตนและฝ่ายนายจ้างก็ต้องมีคุณสมบัติทั้งสามข้อแล้ว หากรวมกับการลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วก็จะต้องมีคุณสมบัติครบทั้งสี่ข้อจึงจะสามารถเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมได้ ซึ่งในคุณสมบัติบางข้อเป็นข้อกำหนดที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดให้เป็นคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งไม่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมแต่ใช้การแต่งตั้ง โดยมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนี้สหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตามคำแนะนำของวุฒิสภาและ

วุฒิสภาจะต้องให้ความยินยอมด้วยเช่นเดียวกันและในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมห้ามมิให้คณะกรรมการคนใดประกอบธุรกิจ ประกอบอาชีพ หรือ เป็นลูกจ้างใดๆ คณะกรรมการประกันสังคมหากเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันจะเป็นสมาชิกในคณะกรรมการประกันสังคมได้ไม่เกินสองคน

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีคณะกรรมการประกันสังคมจำนวน 9 คนโดยมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ประกอบไปด้วย 3 คนซึ่งเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และอีก 6 คนเป็นการแต่งตั้งตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตน โดยเลขานุการฝ่ายการคลังจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการเสมอโดยตำแหน่ง และประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะดำรงตำแหน่งรองประธาน ในกรณีที่เลขานุการฝ่ายการคลังซึ่งเป็นคณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการประกันสังคมโดยทันที และปลัดกระทรวงแรงงานก็ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่งเช่นเดียวกัน

นอกจากคณะกรรมการทั้ง 3 คนซึ่งเป็นคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีก 6 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประกันสังคม โดยคณะกรรมการจำนวน 3 คนจาก 6 คนจะต้องเป็นตัวแทนจากกลุ่มแรงงานและจะต้องเป็นสตรีอย่างน้อย 1 คน เช่นเดียวกันกับอีก 3 คนจะต้องเป็นตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและจะต้องมี 1 คนซึ่งเป็นสตรี ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมทุกคนจะถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์และจะต้องมีความรู้ความสามารถ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์และความเชี่ยวชาญซึ่งได้รับการยอมรับในด้านต่าง ๆ ของการประกันสังคม เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ ประกันภัย การลงทุน เศรษฐศาสตร์ การจัดการ กฎหมาย หรือคณิตศาสตร์ประกันภัย และจะต้องมีประสบการณ์การทำงานเป็นผู้บริหารอย่างน้อย 10 ปี สมาชิกทั้งหมดซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มแรงงานและนายจ้างจะต้องเลือกจากผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อขององค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้างตามลำดับ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธรรมาภิบาล

เห็นได้ว่า ในสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมแต่ใช้การแต่งตั้งจากความเหมาะสมในตำแหน่งนั้นๆ จึงไม่มีปัญหาเรื่องจำนวนลูกจ้างไปเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจำนวนน้อยหรือไม่ทราบถึงการเลือกตั้ง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากต้องการแก้ไขปัญหาที่กล่าวไปข้างต้นจะต้องแก้ไขระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 16 ในส่วนของรูปแบบการเลือกตั้งกล่าวคือ ประการแรกลดคุณสมบัติเรื่องจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง โดยกำหนดเหลือเพียงคุณสมบัติข้อที่จะต้องเป็นผู้ประกันตนและเป็นนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน และต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ต้องการช่วยเหลือให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดเป็นคณะกรรมการมาสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือจดทะเบียนเป็นนายจ้างในทันทีเพื่อมาเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจึงยังคงคุณสมบัติทั้งสองข้อนี้ไว้ แต่คุณสมบัติเกี่ยวกับการต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือน

ก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความจำเป็น เพียงแค่เป็นผู้ประกันตนและเป็น นายจ้างมาตามระยะเวลาที่กำหนด 6 เดือนและจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนไม่น้อยกว่า 3 เดือนก็เพียงพอแล้ว

ประการต่อมาคือควรแก้ไขคุณสมบัติด้านการลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ซึ่งมี สิทธิเลือกตั้งทุกคนเสียสิทธิในการเลือกตั้ง โดยปรับเปลี่ยนให้ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบ 2 ข้อตามที่กล่าวมาข้างต้นมี สิทธิในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมโดยไม่ต้องลงทะเบียนสิทธิตามช่องทางใดแต่ปรับเปลี่ยนให้มี สิทธิเลือกตั้งโดยอัตโนมัติเหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับ หลักการการเลือกตั้งเป็นสิทธิและการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน การแก้ไขในเรื่องนี้จะทำให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งทุกคนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ในทันที และการตรวจสอบว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติครบทั้ง 2 ข้อ หรือไม่นั้นให้ตรวจสอบผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานประกันสังคมโดยใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนในการ ตรวจสอบ

ในส่วนของสถานที่ซึ่งแต่ละบุคคลต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้ใช้สถานที่ที่เดินทางสะดวกและตั้งอยู่เขตที่ บุคคลนั้นทำงานตั้งล่าสุดและสามารถตรวจสอบสถานที่ได้โดยการใช้เลขประจำตัวประชาชนเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้จะต้องมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง ทั้งการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้ง ทางแพลตฟอร์มออนไลน์ โฆษณาทางโทรทัศน์ เพื่อครอบคลุมให้ประชาชนทุกช่วงวัยรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการ เลือกตั้งทั้งรายละเอียดวันเวลาเลือกตั้งและรูปแบบบัตรเลือกตั้ง

ประการถัดมาจะต้องรณรงค์และให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมี ระบบประกันสังคมและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเพื่อให้สังคม ตระหนักรู้และให้ความสำคัญ

ประการสุดท้ายคือกำหนดให้วันเลือกตั้งเป็นวันหยุดและตรงกับวันหยุด ซึ่งวันเลือกตั้งคณะกรรมการ ประกันสังคมจะต้องต้องไม่ตรงกับเทศกาลใดเพื่อหลีกเลี่ยงการเดินทางของประชาชนในช่วงเทศกาลและให้ ประชาชนมาร่วมกันเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมมากที่สุด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งนั้นพิจารณาจากข้อ 60 ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการใน คณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 แล้ว พบว่าหากต้องการยื่นคำคัดค้านเนื่องจากเห็นว่าการรับเลือกตั้ง นั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ซึ่งจะมีสิทธิยื่นคำคัดค้านได้จะต้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและจะต้องยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 7 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง

โดยคำร้องคัดค้านนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องพร้อมหลักฐานแสดงตัวตน ประกอบกับ เอกสารหรือหลักฐานซึ่งแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยยื่นด้วย ตัวเอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

เมื่อพิจารณาจากเนื้อความในข้อ 60 ระเบียบกระทรวงแรงงานแล้ว พบว่าการที่จะยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะต้องเตรียมเอกสารหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นคำร้องที่ต้องทำเป็นหนังสือพร้อมกับหลักฐานแสดงตัวตนประกอบกับเอกสารหรือหลักฐานซึ่งแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะต้องเตรียมเอกสารพร้อมกับหลักฐานอื่นมาประกอบนั้นในบางครั้งจะต้องใช้เวลาในการเตรียมเอกสารพร้อมหลักฐานด้วยระยะเวลาประมาณหนึ่งเนื่องจากการค้นหาหลักฐานนั้นจะต้องใช้เวลาในการสรรหาและเก็บรวบรวม ระยะเวลาเพียงแค่ว่า 7 วันน้อยไปสำหรับบุคคลซึ่งต้องการใช้สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้ง ส่งผลให้เสียโอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้การเลือกตั้งที่ควรจะเป็นไปโดยถูกต้องโปร่งใสไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคมของลูกจ้างได้ และยังขัดกับหลักการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งตามข้อ 60 ระเบียบกระทรวงแรงงานจึงเป็นปัญหาซึ่งสมควรได้รับการแก้ไข

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งเพียงแค่ว่า 7 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปส่งผลให้ประชาชนผู้มีสิทธิในการคัดค้านผลการเลือกตั้งอาจเสียโอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งได้ จึงควรแก้ไขระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งให้ขยายออกไปอีกเพื่อให้ผู้มีสิทธิคัดค้านผลการเลือกตั้งได้มีเวลาเพียงพอในการเตรียมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ให้พร้อม ในการแก้ไขระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งควรแก้ไขไปในทางขยายระยะเวลาการคัดค้านให้มากขึ้น โดยสามารถใช้ระยะเวลาอ้างอิงจากกฎหมายเลือกตั้งอื่น ๆ ในประเทศไทย กล่าวคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย และกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่าง ๆ ของกฎหมายประกันสังคมก็ได้รูปแบบตัวอย่างมาจากกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทยเช่นเดียวกัน การขยายระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งจึงควรอ้างอิงจากกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทยเพื่อให้เข้ากับบริบทสังคมและบริบทกฎหมายที่เป็นต้นแบบ วิเคราะห์แล้วแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในมุมมองของผู้เขียนคือการขยายระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งให้ผู้ซึ่งมีสิทธิคัดค้านผลการเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง¹⁶⁰ เมื่อขยายระยะเวลาการคัดค้านออกไปเป็น 30 วันแล้วนั้นจะสามารถทำให้ผู้ซึ่งมีสิทธิคัดค้านมีโอกาสเตรียมเอกสารต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ทำให้การเลือกตั้งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคมของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 มาตรา 140.

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เนื่องจากการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายหลังจากที่คณะกรรมการชุดเดิมพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ส่งผลให้ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนในการเลือกตั้งครั้งใหม่และอาจเกิดเหตุการณ์ซ้ำซ้อนในรูปแบบเช่นเดียวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดล่าสุด ซึ่งระยะเวลาล่วงเลยผ่านมาถึงสองปีจึงจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งแรกในประเทศไทยหลังจากที่ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งแรกถูกปล่อยปละละเลยเลื่อนเวลาผ่านมานานเรื่อย ๆ เนื่องจากการที่ไม่ได้ระบุว่าจะต้องเลือกตั้งครั้งใหม่ภายในกี่วัน ส่งผลให้การเลือกตั้งถูกเลื่อนออกไปเรื่อย ๆ และหากคณะกรรมการชุดนี้หมดอำนาจลงก็อาจไม่มีกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งชัดเจนอีกเช่นเดิม ส่งผลเสียต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่จะไม่มีโอกาสได้เลือกบุคคลชุดใหม่เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารกองทุน หรือ เสนอนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับที่ประชาชนต้องการ นอกจากจะส่งผลเสียต่อผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งที่จะไม่ได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งครั้งใหม่แล้ว การที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งชุดใหม่ยังส่งผลต่อสวัสดิการและแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ไม่สามารถตอบสนองกับสังคมปัจจุบันหรือควรจะได้รับแก้ไขไม่สามารถพัฒนาให้ตรงกับบริบทของสังคมผ่านการเปลี่ยนผ่านของคณะกรรมการชุดใหม่ได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่กำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งครั้งใหม่ที่น่าจะน่ากังวล อาจส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำซ้อนกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งล่าสุดที่ไม่มีการเคลื่อนไหวหรือดำเนินการเลือกตั้งให้เกิดขึ้นได้จริงๆโดยปล่อยให้เวลาผ่านไปมาถึง 2 ปีจึงจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งล่าสุด ส่งผลให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกคณะกรรมการซึ่งมีแนวทางอุดมการณ์ในการพัฒนากองทุนหรือแนวนโยบายใกล้เคียงกับตน หรือหากคณะกรรมการชุดเก่าบริหารงานหรือเสนอนโยบายได้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ควรที่จะมีสิทธิในการเลือกตั้งครั้งใหม่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งการที่จะได้เลือกตั้งครั้งใหม่นี้เป็นสิทธิของประชาชนดังนั้นจึงควรมีการกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นการรักษาสิทธิของประชาชนในประเทศ

โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมสำหรับปัญหานี้ในความเห็นของผู้เขียนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของการกำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งให้มีขึ้นอย่างชัดเจน โดยระบุเป็นจำนวนวันที่จะต้องมีการเลือกตั้งภายหลังจากที่คณะกรรมการประกันสังคมชุดเดิมหมดวาระลง ซึ่งกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยนั้นได้ต้นแบบมาจากกฎหมายเลือกตั้งต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงควรนำต้นแบบจากกฎหมายไทยมาใช้เพื่อให้เข้ากับบริบทของสังคมและเข้ากับที่มาทั่วไปของกฎหมายเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมสามารถอ้างอิงระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 102 ซึ่งเป็นกรณีรัฐบาลชุดเดิมหมดวาระตามปกติจะต้องเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน แต่หากเป็นกรณีที่รัฐบาลชุดเดิมหมดอำนาจลงโดยการยุบสภาตามมาตรา 103 จะต้องเลือกตั้งภายในไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วัน ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนแล้วผู้เขียนมีความเห็นว่าควรยึดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 102 ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลเดิมหมดวาระตามกรณีปกติ เมื่อคณะกรรมการประกันสังคมหมดอำนาจลงโดยไม่มีกรณียุบสภาเหมือนกับรัฐบาลจึงควรยึดระยะเวลาเท่ากันคือภายใน 45 วัน หลังจากที่คณะกรรมการชุดเก่าหมดอำนาจลง ดังนี้จึงสรุปได้ว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ ให้มีการระบุชัดเจนลงไป ในระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ว่าหลังจากที่คณะกรรมการประกันสังคมชุดเดิมหมดวาระ จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายใน 45 วัน เพื่อเป็นการรักษาสิทธิของประชาชนและเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการใหม่

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยนั้นเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทนฝ่ายผู้ประกันตนแทนการสรรหาบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่ง เห็นได้จากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ที่มีการวางหลักการไว้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการประกันสังคมประกอบด้วยบุคคลใดบ้างที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้ผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนและผู้แทนฝ่ายนายจ้างฝ่ายละเจ็ดคนมาจากการเลือกตั้ง โดยการวางหลักเกณฑ์ในรูปแบบนี้เห็นได้ชัดเจนว่ามีความประสงค์ให้ผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมแต่ละคนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเกี่ยวกับนโยบายบริการสาธารณสุขได้ผ่านการเลือกตั้งผู้แทนซึ่งมีนโยบายตรงกับความต้องการของตน ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดรูปแบบใหม่ที่สามารถสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในประเทศได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมไม่ว่าจะเป็นระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 และ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่องให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน และปัญหาในเชิงปฏิบัติของการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนยังมีปัญหาบางประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้ง การประชาสัมพันธ์ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเลือกตั้งครั้งใหม่ โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ต้นเหตุของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อหาแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมมาปรับใช้และพัฒนาการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทย ดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมในประเทศไทยนั้นยังมีปัญหาในเรื่องของรูปแบบการเลือกตั้งที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมเข้าถึงการเลือกตั้งได้น้อยลงทั้งรูปแบบที่กำหนดให้ต้องลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง และการกำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งตามช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ของสำนักงานประกันสังคมหรือที่สำนักงานประกันสังคมต้องเป็นบุคคลตามที่กำหนดได้แก่ เป็นผู้ประกันตนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้เลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งจะต้องเป็นการจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนการเลือกตั้ง และสำหรับนายจ้างก็เช่นกันมีข้อกำหนดว่ามีสัญชาติไทยและมีสถานะเป็นนายจ้างติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนไม่น้อยกว่า 3 เดือนซึ่งจะต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 6 เดือนก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง

จากคุณสมบัติที่กล่าวมาข้างต้นทั้งฝ่ายผู้ประกันตนและฝ่ายนายจ้างจะต้องมีคุณสมบัติครบทั้งสี่ข้อจึงจะสามารถเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมได้ ซึ่งในคุณสมบัติบางข้อเป็นข้อกำหนดที่กำหนดไว้มากเกินความจำเป็นส่งผลให้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยเกินกว่าที่คาดไว้มาก โดยจะกล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งและการประชาสัมพันธ์ต่อไปในข้อเสนอแนะ

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ข้อ 60 ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 วางหลักว่าหากต้องการยื่นคำคัดค้านเนื่องจากเห็นว่าการรับเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง

โดยคำร้องคัดค้านนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องพร้อมหลักฐานแสดงตัวตน ประกอบกับเอกสารหรือหลักฐานซึ่งแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำว่าการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยยื่นด้วยตัวเอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้ เห็นได้ว่าระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมให้มีหลักฐานและเอกสารตามที่กฎหมายต้องการไม่สมดุลกัน ระยะเวลาการคัดค้านผลของการเลือกตั้งนั้นน้อยเกินไปสำหรับการเตรียมเอกสารและหลักฐานทั้งหมด ส่งผลให้ประชาชนเสียสิทธิในการคัดค้านผลการเลือกตั้งและไม่ได้ผู้แทนที่โปร่งใสตามหลักการ และอาจทำให้การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งในครั้งนั้น

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ปัญหาอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายหลังจากที่คณะกรรมการชุดเดิมพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ส่งผลให้ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนในการเลือกตั้งครั้งใหม่ ไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมครั้งต่อไปภายในเมื่อไหร่ หากไม่ได้รับการแก้ไขวางหลักกฎหมายให้ชัดเจนในเรื่องนี้การเลือกตั้งอาจถูกเลื่อนออกไปเรื่อย ๆ เหมือนเดิม ส่งผลเสียต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมที่จะไม่มีโอกาสได้เลือกบุคคลชุดใหม่เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารกองทุน หรือ เสนอนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้ต้องตรงกับวัตถุประสงค์ของประชาชนในขณะนั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของแต่ละปัญหาที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะต้องแก้ไขด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี โดยอาจแก้ไขโดยการตัดทอนกฎหมายหรือวางหลักกฎหมายเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) แก้ไขระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ.2564 ข้อ 16 และ แก้ไขประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตน โดยกำหนดให้เหลือเพียงการเป็นผู้ประกันตนและเป็นนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน และต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันไม่ให้มีการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ได้รับเลือกตั้งผ่านการสมัครเป็นผู้ประกันตนหรือจดทะเบียนเป็นนายจ้างในทันทีเพื่อมาเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจึงยังคงคุณสมบัติทั้งสองข้อนี้ไว้ ซึ่งเพียงพอต่อการป้องกันการช่วยเหลือเพื่อลงคะแนนในการเลือกตั้งได้แล้ว เนื่องจากการเป็นผู้ประกันตนไม่น้อยกว่า 6 เดือนย่อมแสดงถึงระยะเวลาที่มากพอในการเป็นสมาชิกซึ่งจะต้องเป็นสมาชิกมาก่อนแล้วระยะหนึ่ง ประกอบกับต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน

(2) ประการต่อมาคือปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงแรงงานฯ และ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ให้ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบ 2 ข้อตามที่กล่าวมาข้างต้นมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมโดยทันทีและสามารถตรวจสอบว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติครบทั้ง 2 ข้อหรือไม่ให้ตรวจสอบผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานประกันสังคมโดยใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนในการตรวจสอบ

(3) วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนของสถานที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ใช้สถานที่ที่เดินทางสะดวกและตั้งอยู่เขตที่บุคคลนั้นทำงานตั้งล่าสุดและสามารถตรวจสอบสถานที่ได้โดยการใช้เลขประจำตัวประชาชนเช่นเดียวกับการตรวจสอบสิทธิเลือกตั้ง

(4) นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแล้วสำนักงานประกันสังคมจะต้องมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างเป็นการทั่วไป ทั้งการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้งทางแพลตฟอร์มออนไลน์ โฆษณาทางโทรทัศน์ เพื่อครอบคลุมให้ประชาชนทุกช่วงวัยรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งรายละเอียดวันเวลาเลือกตั้งและรูปแบบบัตรเลือกตั้งเพื่อให้สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันอย่างถูกต้องและปฏิบัติตามวิธีการใช้บัตรเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง นอกจากการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งอย่างทั่วถึงแล้วจะต้องรณรงค์และให้ความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีระบบประกันสังคม

(5) ประการสุดท้ายคือกำหนดให้วันเลือกตั้งเป็นวันหยุด ซึ่งวันเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมจะต้องต้องไม่ตรงกับเทศกาลใด

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการคัดค้านผลการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 60 ในระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 โดยการขยาย

ระยะเวลาการคัดค้านผลการเลือกตั้งให้ผู้ซึ่งมีสิทธิคัดค้านผลการเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง โดยจำนวน 30 วันนั้นอ้างอิงจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม

ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2564 เพื่อกำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งครั้งใหม่อย่างชัดเจน โดยวางหลักเข้าไปเพิ่มเติมเป็นข้อใหม่ในระเบียบว่าหลังจากที่คณะกรรมการประกันสังคมชุดเดิมหมดวาระ จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมชุดใหม่ภายใน 45 วัน ซึ่งอ้างอิงระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 102

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจ, 'เลือกตั้ง ประกันสังคม 2566 ผู้ประกันตน ม.33, 39, 40 นายจ้าง ลงทะเบียนที่นี้เลย' (กรุงเทพธุรกิจ, 21 ตุลาคม 2566) <<https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1094905>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.
- กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน, 'ข้อมูลพื้นฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)' (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน, กรกฎาคม 2562) <<https://bit.ly/46uyXUv>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.
- คณิน บุญสุวรรณ, *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์* (สำนักพิมพ์สุภาพใจ 2548).
- จรรยา สุภาพ, 'พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: ศึกษาจากกรณีเลือกตั้งผู้แทนตำแหน่งที่ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526' (รายงานผลการวิจัย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2527).
- จำลอง ศรีประสาธน์, 'การประกันสังคม' (2540) 1 วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข 1 <<https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/999/jv5n1-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2567.
- ไทยพีบีเอส, 'เลือกตั้ง "บอร์ดประกันสังคม" สำคัญอย่างไร?' (ไทยพีบีเอส, 24 ธันวาคม 2566) <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/335247>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2567.
- ฉันทพร จันทร์เปีย, 'กฎหมายเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการควบคุมการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556).
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 'การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบรวมเขต' (สถาบันพระปกเกล้า) <<https://bit.ly/46NSIGR>> สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2567.
- นิคม จันทร์วิฑูร, *กฎหมายประกันสังคม ฉบับประวัติศาสตร์* (หอรัตนชัยการพิมพ์ 2533).
- _____, *กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537).
- นิคม จันทร์วิฑูร, *กฎหมายประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง* (สำนักพิมพ์สยามรัฐ 2533).
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมนี* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535).
- ปรมี หล้าล้ำ, 'ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556).
- ประชาไท, 'ผู้ประกันตนใช้สิทธิเลือกตั้งบอร์ดประกันสังคมเพียง 18.36%' (ประชาไท, 24 ธันวาคม 2566) <<https://prachatai.com/journal/2023/12/107371>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2567.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พิมลจรรยา นามวัฒน์, 'การเลือกตั้ง' ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 12* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2551).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).
- วิกิพีเดีย, 'การเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. 2566' (วิกิพีเดีย) <<https://bit.ly/4docN8o>> สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2567.
- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2557).
- วิชัย โสสุวรรณจินดา, *กฎหมายประกันสังคม* (สำนักพิมพ์ธรรมนิติ 2533).
- _____, *พระราชบัญญัติประกันสังคม (หน้าที่นายจ้าง)* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์ธรรมนิติ 2536).
- วิชุดา สาธิตพร, 'ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)' (สถาบันพระปกเกล้า) <<https://bit.ly/46v6ayU>> สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2567.
- วิสุทธิ์ โพธิแท่น, *ประชาธิปไตยแนวความคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ* (สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524).
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, *12 คำถามกับแนวคิดประกันสังคม การประกันสังคม: แนวทางสู่ความเป็นจริง* (โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล 2529).
- สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, นิตกร, สำนักงานประกันสังคม, (17 มกราคม 2567).
- สาทิณี ศิริไพบูลย์, 'การคุ้มครองทางสังคมโดยการประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย' (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2561).
- สิริพันธ์ พลรบ, *กฎหมายแรงงาน Labour Law* (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2555).
- เอกภาพ กรัยเสถียรไพศาล, 'ปัญหาสภาพบังคับของข้อกำหนดการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544).
- THE STANDARD TEAM, 'กว่า 9.49 แสนคนลงทะเบียนเลือกบอร์ดประกันสังคมครั้งแรกในประวัติศาสตร์ มว.แรงงาน เตรียมประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสถานที่เลือกตั้ง 21 พ.ย. นี้' (THE STANDARD, 12 พฤศจิกายน 2566) <<https://thestandard.co/social-security-election-first-time/>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2567.
- Social Security, 'Organizational History' (Social Security) <<https://www.ssa.gov/history/orghist.html>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.
- _____, 'Social Security Board' (Social Security) <<https://www.ssa.gov/history/boardmembers.html>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Social Security System, 'Corporate Profile' (Social Security System) <<https://www.asean-ssa.org/files/Organisation%20Profiles/SSS-Profile.pdf>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2567.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล นางสาวชนัญญา ตั้งธรรมธิ

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2566 - เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 76
- พ.ศ. 2564 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ.2566 - ปัจจุบัน - ทนายความ