

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของอาสาสมัครผู้ดูแลเด็ก
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓^๑

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๓๘๗๙ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนตามชุมชนต่างๆ ในพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานคร รวม ๔๔ เขต และปัจจุบันมีอาสาสมัครทั้งสิ้นจำนวน ๑,๓๓๕ คน ซึ่งในการแต่งตั้งอาสาสมัครดังกล่าวจะดำเนินการคัดเลือกโดยคณะกรรมการชุมชนออกประกาศรับสมัคร และมีการสอบสัมภาษณ์ ทั้งนี้ จะมีเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนของสำนักงานเขตเข้าร่วมทำการสัมภาษณ์ผู้สมัครด้วย โดยเมื่อมีการคัดเลือกเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการชุมชนจะส่งรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกให้ผู้อำนวยการเขตออกคำสั่งแต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และในคำสั่งแต่งตั้งอาสาสมัครจะระบุระยะเวลาการทำงานไว้ภายในปีงบประมาณ ซึ่งอาสาสมัครแต่ละคนจะได้รับค่าตอบแทนเดือนละ ๔,๑๐๐ บาท โดยเบิกจ่ายได้เฉพาะผู้ปฏิบัติงานตามวันและเวลาราชการ หรือตามหลักเกณฑ์ที่ปลัดกรุงเทพมหานครกำหนด

ต่อมาสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๖ ได้มีหนังสือแจ้งว่าได้รับการร้องเรียนจากลูกจ้างของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนชุมชนซอยสวนพลู เขตสาทร กรณีไม่แจ้งชื่อลูกจ้างขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคม จึงขอให้สำนักงานเขตสาทรดำเนินการแจ้งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ลูกจ้างเข้าทำงาน นอกจากนี้สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๖ ได้มีหนังสือแจ้งด้วยว่าการพิจารณาความเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าลูกจ้างนั้นจะได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณหมวดใด หากพิจารณาได้ความว่านิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับลูกจ้างอยู่ในลักษณะนายจ้างลูกจ้าง ก็ต้องถือว่าลูกจ้างเหล่านั้นเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการ ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนและส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยนายจ้างซึ่งเป็นส่วนราชการมีหน้าที่จะต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนของนายจ้างนำส่งเข้ากองทุนประกันตนด้วย

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กกับกรุงเทพมหานครว่าจะมีลักษณะเป็นนายจ้างลูกจ้างโดยถือว่าอาสาสมัครเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของกรุงเทพมหานครหรือไม่ เนื่องจากอาสาสมัครที่เสนอตัวเข้าทำงานดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนนี้ จะคัดเลือกจากผู้ที่ไม่เสียสละเข้าทำงาน

ด้วยความสมัครใจ ซึ่งมีการจ่ายค่าตอบแทนให้ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิได้ยึดถือตามวุฒิการศึกษาซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้าง ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรุงเทพมหานครมิได้จัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่อาสาสมัคร ไม่มีการควบคุมวินัย การลา และไม่มีการบังคับบัญชาการทำงานด้วย ประกอบกับกรุงเทพมหานครยังมีอาสาสมัครอีกหลายประเภท ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า อาสาสมัครผู้ดูแลเด็กดังกล่าว ถือว่าเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว เห็นว่า แม้ว่าโดยวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๖ จะกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้แต่ละชุมชนในแต่ละเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนไว้เป็นสถานที่รับเลี้ยงและดูแลเด็กก่อนวัยเรียนในชุมชนนั้น โดยคณะกรรมการชุมชนจะเป็นผู้เสนอเรื่องขอจัดตั้งและคัดเลือกบุคคลทำหน้าที่อาสาสมัครเพื่อปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชุมชนในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน และกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือในด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานครประกอบกับข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนและอาสาสมัคร กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเสียเอง กล่าวคือ ในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน และการแต่งตั้งอาสาสมัครที่จะปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนนั้น กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ตามคำสั่งแต่งตั้งอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กของสำนักงานเขตสาทร ได้ระบุว่าสำนักงานเขตเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนในชุมชน และผู้อำนวยการเขตจะเป็นผู้แต่งตั้งอาสาสมัครผู้ดูแลเด็ก โดยอาศัยความในข้อ ๔^๑ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนฯ นอกจากนั้น ในการจ่ายค่าตอบแทนอาสาสมัครแต่ละคนซึ่งจะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน คนละ ๔,๑๐๐ บาท ต่อเดือน ก็เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการ

^๑ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๔ ในข้อบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาสาสมัคร” หมายความว่า บุคคลที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชุมชนในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการเขต”

ฯลฯ

ฯลฯ

สนับสนุนการพัฒนาชุมชน ๖^๒ อันเป็นกฎเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครกำหนด และจะเบิกจ่ายให้เฉพาะผู้มาปฏิบัติหน้าที่ตามวันและเวลาราชการหรือตามหลักเกณฑ์ที่ปลัดกรุงเทพมหานครกำหนด รวมทั้งปรากฏตามคำสั่งแต่งตั้งอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กและคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครด้วยว่า ค่าตอบแทนของอาสาสมัครผู้ดูแลเด็ก กรุงเทพมหานครจะตั้งงบประมาณ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงานพัฒนาชุมชน งานพัฒนาชุมชน หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ (ค่าตอบแทน) ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเงินงบประมาณดังกล่าวได้ตั้งไว้ที่สำนักงานเขตแต่ละเขตที่มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน โดยในแต่ละเดือน อาสาสมัครดังกล่าวจะต้องมาเบิกเงินค่าตอบแทนจากสำนักงานเขตที่ตนปฏิบัติงานในเขตพื้นที่นั้น จึงเห็นได้ว่า ในข้อเท็จจริง อาสาสมัครผู้ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๖ มีนิติสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครในลักษณะของการเป็นนายจ้าง-ลูกจ้าง แม้ในการปฏิบัติงานจะไปปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนต่างๆก็ตาม และเมื่อโดยลักษณะการปฏิบัติงานและการจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ (๑)^๓ ได้กำหนดให้ลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้วย ไม่ว่าจะเรียกว่าลูกจ้างหรืออาสาสมัครก็ตาม^๔ ดังนั้น อาสาสมัครผู้ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน จึงเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของกรุงเทพมหานครซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

^๒ ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑

บัญชีอัตราค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนและเงื่อนไขการเบิกจ่าย

ลำดับที่	ประเภทค่าใช้จ่าย	อัตราการเบิกจ่าย	เงื่อนไขการเบิกจ่าย
๑.๑.๑.๔	๑.๑.๑.๑ ค่าตอบแทนอาสาสมัคร	๑.๑.๑.๑ - คนละ ๔,๑๐๐ บาท ต่อเดือน	๑.๑.๑.๑ - เบิกจ่ายได้เฉพาะผู้ปฏิบัติงานตามวันและเวลาราชการ หรือตามหลักเกณฑ์ที่ปลัดกรุงเทพมหานครกำหนด
๑.๑.๑.๑	๑.๑.๑.๑	๑.๑.๑.๑	๑.๑.๑.๑

^๓ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

๑.๑.๑.๑

๑.๑.๑.๑

^๔ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๔๘