

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีหนังสือด่วนมาก ที่ รง ๐๕๐๗/๐๐๘๒๑ ลง วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน หรือตาย หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่าย และระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในสองกรณี คือ กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้จ่ายในอัตราสามสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันของลูกจ้างที่พึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายเงินอื่นนอกเหนือจากค่าชดเชยให้จ่ายในอัตราไม่เกินสามสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันเช่นเดียวกัน ต่อมาคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้ปรับปรุงระเบียบดังกล่าวโดยออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้บังคับแทน โดยได้ปรับปรุงอัตราเงินสงเคราะห์ที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้างกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยและลูกจ้างมีอายุงานครบหกปีขึ้นไป ให้จ่ายในอัตราหกสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และกรณีนายจ้างไม่จ่ายเงินอื่นนอกจากค่าชดเชยให้จ่ายในอัตราไม่เกินหกสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันของลูกจ้างที่พึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ในการพิจารณาเรื่องนี้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีความเห็นว่า ควรให้มีผลย้อนหลังแก่ลูกจ้างที่ได้ยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์และได้รับเงินในอัตราตามระเบียบเดิมไปแล้วให้สามารถมาขอรับการสงเคราะห์เพิ่มตามอัตราใหม่ได้ เพื่อมิให้มีความเหลื่อมล้ำกัน แต่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดผลย้อนหลังไว้ในระเบียบแยกเป็นสองความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรก เห็นว่า สามารถกำหนดผลย้อนหลังได้ เนื่องจากการกำหนดในสิ่งที่เป็นคุณ มิได้ก่อให้เกิดภาระหรือโทษแก่บุคคลใด

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๒๕ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นที่สอง เห็นว่า ตามหลักการแล้วการกำหนดระเบียบจะไม่กำหนดให้มีผลย้อนหลัง และระเบียบนี้เป็นระเบียบเกี่ยวกับการเงินซึ่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างส่วนใหญ่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน จึงไม่อาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงขอหารือว่า คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างสามารถกำหนดระเบียบดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังสำหรับลูกจ้างที่ได้รับเงินสงเคราะห์ไปตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างฉบับเดิมแล้ว ให้สามารถมายื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมตามระเบียบใหม่ได้หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระเบียบต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ลูกจ้างของสถานประกอบการหนึ่งได้มาร่วมชุมนุมกันที่กระทรวงแรงงานเพื่อเรียกร้องขอความช่วยเหลือกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยหรือเงินอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งได้ยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ต่อกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งคณะกรรมการกองทุนได้อนุมัติเงินสงเคราะห์ให้กับลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งในอัตราสามสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในขณะที่ลูกจ้างกลุ่มที่สองปฏิเสธไม่ยอมยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ด้วย ในระหว่างนั้นคณะกรรมการกองทุนได้ประชุมพิจารณาปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างดังกล่าวโดยมีประเด็นปัญหาพิจารณาว่า ควรจะกำหนดให้ระเบียบฉบับใหม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งซึ่งได้รับเงินสงเคราะห์ตามระเบียบฉบับเดิมไปแล้วให้มาขอรับเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อความเป็นธรรมได้หรือไม่ แต่ที่ประชุมยังไม่ได้ข้อยุติ ต่อมาเมื่อระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับแล้ว ลูกจ้างกลุ่มที่สองจึงได้ยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์โดยได้รับเงินสงเคราะห์ไปในอัตราหกสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าและแตกต่างจากอัตราเงินสงเคราะห์เดิมมาก คณะกรรมการกองทุนเห็นว่า อัตราเงินสงเคราะห์ที่ลูกจ้างกลุ่มที่สองได้รับไปไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่ง และลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งได้รับความเดือดร้อน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงขอหารือมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการให้กฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๑ ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า โดยทั่วไปการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลังย่อมกระทำไม่ได้เสมอ หากจำเป็นและสมควรที่จะต้องออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นคุณโดยปกติย่อมกระทำได้ แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไรและเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัย ผลดีผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีด้วย

กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อจ่ายเงินสงเคราะห์ให้กับลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งได้รับเงินสงเคราะห์ในอัตราหกสิบเท่าย้อนหลังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า ระเบียบที่จะแก้ไขเพิ่มเติมต้องไม่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๐^๒ ข้อ ๑๓^๓ และข้อ ๑๔^๔ ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้จ่ายค่าชดเชยหรือเงินอื่นให้แก่ลูกจ้างในคราวเดียวกันทั้งจำนวนโดยให้ลูกจ้างมายื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งและการกำหนดระเบียบคณะกรรมการกองทุนฯ เพื่อให้มีผลย้อนหลังก็ควรเป็นระเบียบคณะกรรมการกองทุนฯ ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการกองทุนฯ ให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังเพื่อรองรับเฉพาะลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งเท่านั้นจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างในสถานประกอบกิจการอื่นซึ่งมายื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ตามอัตราที่เพิ่มขึ้นเพราะได้รับความเดือดร้อนเช่นเดียวกัน และถ้าหากคณะกรรมการกองทุนมีนโยบายที่จะขยายอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้กับลูกจ้างในอัตราที่สูงขึ้นในโอกาสต่อไปก็เกิดปัญหาอย่างต่อเนื่องไม่สิ้นสุด

^๑ บันทึก เรื่อง ทบทวนข้อหารือกรณีการใช้บังคับประกาศกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๖๐๑/๑๓๗๙ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓ / ๒๕๔๕)

^๒ ข้อ ๑๐ การจ่ายเงินตามข้อ ๘ ให้จ่ายแก่ลูกจ้างในคราวเดียวกันทั้งจำนวน ตามอัตราดังต่อไปนี้

(๑) สามสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยสี่สิบวัน แต่ไม่ครบหกปี

(๒) หกสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหกปีขึ้นไป

^๓ ข้อ ๑๓ การจ่ายเงินตามข้อ ๑๒ ให้จ่ายแก่ลูกจ้างในอัตราไม่เกินหกสิบเท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันของลูกจ้างที่พึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยให้จ่ายในคราวเดียวกันทั้งจำนวน

^๔ ข้อ ๑๔ การยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ตามข้อ ๗ และข้อ ๑๑ ให้ลูกจ้างยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งตามมาตรา ๑๒๔

โดยที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามมาตรา ๑๒๙ “วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างกลุ่มที่หนึ่งดังกล่าวเป็นเพียงการจ่ายเงินสงเคราะห์เพิ่มเติมแก่ลูกจ้างเพื่อให้ได้รับเงินสงเคราะห์ในอัตราเท่าเทียมกันกับอัตราที่ลูกจ้างกลุ่มที่สองได้รับไปแล้ว เรื่องที่ขอหารือมานี้จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามมาตรา ๑๒๙ วรรคสาม (๑) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารและการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้างโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี และตามข้อ ๔^๖ ประกอบกับข้อ ๖ (๒)^๗ ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนให้ความเห็นชอบในการจ่ายเงินสงเคราะห์ของกองทุนกรณีอื่นนอกเหนือจากค่าชดเชยได้ดังนั้น เรื่องที่ขอหารือมานี้จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่จะพิจารณา

“ มาตรา ๑๒๙ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามมาตรา ๑๒๗ เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารและการจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(๒) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เงินสงเคราะห์” หมายความว่า เงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนอกจากเงินสะสม เงินสมทบ และดอกผลจากเงินดังกล่าวที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย หรือในกรณีอื่นที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

^๗ ข้อ ๖ ลูกจ้างมีสิทธิรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) นายจ้างเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย โดยพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งตามมาตรา ๑๒๔ ให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชย และคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดตามมาตรา ๑๒๕

(๒) นายจ้างไม่จ่ายเงินอื่นนอกเหนือจาก (๑) โดยพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งตามมาตรา ๑๒๔ ให้นายจ้างจ่ายเงินนั้นแล้ว

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖