เรื่องเสร็จที่ ๙๔๐/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานให้แก่ลูกจ้างในโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนด

สำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๗/๑๐๗๓๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มีสถานประกอบการหลายแห่งประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงเดือนตุลาคมถึงพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ทำให้เครื่องจักรเสียหายและส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิต จึงต้องปรับโครงสร้างองค์กรและกำลังคนเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณการผลิต แต่เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สถานประกอบการจึงได้กำหนดให้มีโครงการ “สมัครใจร่วมใจจาก” โดยลูกจ้างผู้ได้รับการอนุมัติตามโครงการนี้จะได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น เงินค่าบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสำหรับวันลาพักผ่อนประจำปีคงเหลือ และเงินบำเหน็จ ในกรณีที่ไม่ได้รับการอนุมัติลูกจ้างยังคงทำงานอยู่ต่อไป แต่ถ้าลูกจ้างไม่ประสงค์ที่จะทำงานจะต้องแสดงความจำนงลาออกเองโดยไม่ได้รับสิทธิใด ๆ และโดยที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดอัตราการได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานไว้ในข้อ ๑ โดยกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานในอัตราดังต่อไปนี้ (๑) ร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายวันสำหรับการว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างโดยให้ได้รับครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน (๒) ร้อยละสามสิบของค่าจ้างรายวันสำหรับการว่างงานเพราะเหตุลาออกจากงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น โดยให้ได้รับครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อให้เกิดความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า ลูกจ้างที่สมัครเข้าร่วมโครงการและได้รับคัดเลือกควรได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างตามข้อ ๑ (๑) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายวันครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เนื่องจากการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หมายความว่า การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป กรณีผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างเข้าร่วมโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนด (Early Retire) เนื่องจากบริษัทต้องการลดอัตราพนักงาน หากลูกจ้างเข้าร่วมโครงการและได้รับคัดเลือกให้ออกจากงานก็จะได้รับค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินค่าบอกกล่าวล่วงหน้า เงินสำหรับวันลาพักผ่อนประจำปีคงเหลือ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๓๓ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และเงินบำเหน็จ ซึ่งเงินเหล่านี้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างได้ในกรณีเลิกจ้างเท่านั้น ประกอบกับเจตนาที่แท้จริงของบริษัทคือ ต้องการลดจำนวนลูกจ้าง

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า ลูกจ้างที่สมัครเข้าร่วมโครงการและได้รับคัดเลือกควรได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างตามข้อ ๑ (๒) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานเพราะเหตุลาออกจากงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้นในอัตราร้อยละสามสิบของค่าจ้างรายวันครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน เนื่องจากโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนด (Early Retire) มีลักษณะเป็นการเชิญชวนเพื่อให้ลูกจ้างทำคำเสนอ เมื่อบริษัทสนองรับคำเสนอแล้วจึงเป็นกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างทั้งสองฝ่ายทำความตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดเป็นสัญญาที่มีผลทำให้สัญญาฉบับเดิมสิ้นสุดเร็วขึ้นจากเดิม จึงอยู่ในความหมายของการสิ้นสุดสัญญาจ้าง ซึ่งแตกต่างจากกรณีนายจ้างเลิกจ้างหรือลูกจ้างลาออกที่เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยอีกฝ่ายไม่จำต้องตกลงหรือยินยอมด้วย

สำนักงานประกันสังคมเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อให้เกิดความชัดเจนถูกต้องในการตีความสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงขอหารือว่า ลูกจ้างซึ่งเข้าร่วมโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนด (Early Retire) มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพราะเหตุเลิกจ้างหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานประกันสังคม โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานของลูกจ้างในโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนด ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในข้อ ๑[๑] (๑) เพราะเหตุถูกเลิกจ้าง หรือข้อ ๑ (๒) เพราะเหตุลาออกจากงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีความเห็นว่า โครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนดอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน โดยต้องพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในโครงการของนายจ้างแต่ละรายเพื่อให้ทราบเจตนาของนายจ้างนั้น สำหรับกรณีตามข้อหารือนี้เป็นกรณีที่นายจ้างกำหนดโครงการฯ ขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างสมัครเข้าร่วมโครงการฯ

---

[๑]ข้อ ๑ ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามมาตรา ๗๘ มีสิทธิได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานในอัตราดังต่อไปนี้

(๑) ร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายวันสำหรับการว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างโดยให้ได้รับครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(๒) ร้อยละสามสิบของค่าจ้างรายวันสำหรับการว่างงานเพราะเหตุลาออกจากงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น โดยให้ได้รับครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

เมื่อลูกจ้างได้รับการอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการฯ ลูกจ้างจะต้องออกจากงานและนายจ้างจะจ่ายเงินค่าบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสำหรับวันลาพักผ่อนประจำปีคงเหลือ และเงินบำเหน็จให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นการตอบแทนการออกจากงาน โครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนดจึงมีลักษณะเป็นการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่จะระงับความผูกพันตามสัญญาจ้างด้วยความสมัครใจทั้งสองฝ่ายซึ่งมีผลทำให้สัญญาจ้างสิ้นสุด โดยนายจ้างได้รับประโยชน์เป็นการลดจำนวนลูกจ้าง และลูกจ้างได้รับผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ตามที่นายจ้างเสนอให้ กรณีจึงไม่อาจนำความหมายของการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘[๒] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้กับกรณีดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจของนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียวในการบอกเลิกสัญญาจ้าง

เมื่อการที่ลูกจ้างออกจากงานตามข้อตกลงในโครงการดังกล่าวเป็นการที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง จึงเป็นกรณี “ว่างงาน” ตามบทนิยามในมาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๗๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อได้วินิจฉัยในเบื้องต้นแล้วว่า โครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนดมีลักษณะเป็นการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่จะระงับความผูกพันตามสัญญาจ้างด้วยความสมัครใจทั้งสองฝ่ายซึ่งมีผลทำให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลง กรณีจึงมิใช่นายจ้างเป็นฝ่ายเลิกจ้างหรือลูกจ้างเป็นฝ่ายลาออก หรือเป็นการสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น แต่เป็นกรณีที่ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงหรือชัดแจ้งซึ่งต้องตีความเพื่อให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบ

---

[๒] มาตรา ๑๑๘ ฯลฯ ฯลฯ

การเลิกจ้างตามมาตรานี้ หมายความว่า การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ว่างงาน” หมายความว่า การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๗๘ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงานและจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน พร้อมที่จะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงานและได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

(๒) การที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องมิใช่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้างหรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) ต้องมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตามหมวด ๗ ในลักษณะนี้

เจตนาของนายจ้างที่จัดให้มีโครงการดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีเจตนารมณ์[๕] เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันและให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้าง ประกอบกับโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนดเป็นกรณีที่นายจ้างต้องการลดจำนวนลูกจ้างลง ดังนั้น ลูกจ้างที่ออกจากงานตามโครงการสมัครใจลาออกหรือเกษียณอายุก่อนครบกำหนดจึงควรได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานในอัตราเดียวกับการว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างตามข้อ ๑[๖] (๑) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. ๒๕๔๗

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๕

---

[๕] เหตุผลในการตรากฎหมายท้ายพระราชบัญญัติ มีสาระสำคัญดังนี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในขณะนั้นสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่อำนวยให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับ ปัจจุบันนี้การพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ก้าวหน้าไปมาก สมควรสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงานซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น