

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางาน
ไปทำงานในต่างประเทศ^{*}

กรรมการจัดหางานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๓๐๖.๓/๑๕๘๐๑๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่ง ที่ ๖๙/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕ แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งสามปี เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ แต่ไม่สามารถดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนฯ ใหม่ได้ เนื่องจากเกิดข้อขัดข้องตามข้อกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. กระทรวงแรงงาน เห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธานกรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินหกคน เป็นกรรมการ จึงต้องระบุชื่อบุคคลในร่างคำสั่งฯ เพื่อให้ตรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี โดยกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน หากแต่งตั้งกรรมการโดยระบุ “ผู้แทนหน่วยงาน” อาจเกิดกรณีการมอบหมายผู้แทนของหน่วยงาน ซึ่งเคยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ แล้วเกินสองคราวติดต่อกัน

๒. กรรมการจัดหางานได้ขอความอนุเคราะห์กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ ให้จัดส่งรายชื่อบุคคลพร้อมประวัติเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ แต่กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ แจ้งว่าขอให้กรรมการจัดหางานมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศก่อน เพื่อหน่วยงานจะได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้แทนเพื่อเข้าเป็นกรรมการต่อไป

๓. ปัจจุบันกรรมการจัดหางานอยู่ระหว่างปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในส่วนของการบริหารจัดการ การกำกับควบคุม การประเมินผล การดำเนินงานของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ กรรมการจัดหางานเห็นว่า ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๗๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีกรรมกรซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณ และด้านงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ กรมการจัดหางานจึงขอหารือว่า หากแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยมีได้ระบุชื่อบุคคลแต่ละระบุเป็นผู้แทนหน่วยงานจากกรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการจัดหางาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการจัดหางาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยกำหนดให้เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงอยู่ในความหมายของ “ทุนหมุนเวียน”^๓ ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และในแต่ละทุนหมุนเวียนต้องมีคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนโดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหาร

^๒มาตรา ๕๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมการจัดหางานเรียกว่ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามมาตรา ๕๓ โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่นดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - (๒) เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ นายจ้างหรือคนหางานส่งเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้
 - (๓) ดอกผลของกองทุน
 - (๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้
 - (๕) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๔
- เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๘ ในแต่ละทุนหมุนเวียน ให้มีคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนคณะหนึ่งประกอบด้วย

- (๑) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียน เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นกรรมการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ทุนหมุนเวียนฯ แต่เมื่อมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ บัญญัติให้ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๕๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้มี “คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ” และกำหนดองค์ประกอบ รวมทั้งการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ

สำหรับกรณีตามข้อหารือ เห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯ ประกอบด้วยอธิบดีกรรมการจัดหางานเป็นประธานกรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยในการแต่งตั้ง “บุคคลอื่น” นั้น แม้มาตรา ๕๔ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการไว้ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๕๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ ที่กำหนดให้กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี โดยกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองคราวติดต่อกัน และมาตรา ๕๖^๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดเหตุอื่น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงิน เศรษฐศาสตร์ การลงทุน กฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

ให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนเป็นกรรมการและเลขานุการ

“มาตรา ๕ ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

“มาตรา ๕๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธานกรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ

“มาตรา ๕๕ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน

“มาตรา ๕๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๕๕ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(มีต่อหน้าถัดไป)

ที่กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ อันเป็นเหตุที่เกิดขึ้นเฉพาะกับตัวบุคคลแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า กฎหมายประสงคฺให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือมีความเหมาะสมที่สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการกองทุน^๙ มาเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ แต่หากเป็นการแต่งตั้ง โดยกำหนดตำแหน่งหรือผู้แทนของหน่วยงานของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานก็ไม่อาจทราบได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในคำสั่งแต่งตั้งจะส่งเจ้าหน้าที่ของตนผู้ใดมาเป็นกรรมการอันมิใช่หลักการ ของมาตรา ๕๔^{๑๐} ประกอบกับมาตรา ๕๕^{๑๑} และมาตรา ๕๖^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและ คຸ້ມครองคนหางานฯ ที่กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งหากกฎหมายประสงคฺให้คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐจะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น ในการแต่งตั้งกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลอื่นตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคຸ້ມครองคนหางานฯ จึงต้องแต่งตั้ง โดยระบุตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๘

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

(๓) รัฐมนตรีให้ออก

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

“มาตรา ๕๘ ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอคำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกระเบียบตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓

(๒) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการที่เกี่ยวกับ กองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น