

บันทึก

เรื่อง การขอรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ
(กรณีการทำสัญญาจ้างใหม่กับนายจ้างเดิม)

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ รส ๐๓๐๓/๑๖๗๗ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือปัญหาข้อกฎหมาย ตามมาตรา ๔๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ จัดส่งคนงานไปทำงานที่ไต้หวัน สัญญาจ้างหนึ่งปีตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศเป็นผู้จัดส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๔ ในอัตราสามร้อยบาท ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๔ เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างคนงานดังกล่าวได้ทำสัญญาจ้างฉบับที่สองกับนายจ้างเดิมเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ สัญญาจ้างฉบับที่สองมีอายุสองปี (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ - ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) โดยไม่ได้ส่งเงินเข้ากองทุน และต่อมาคนงานผู้นั้นประสบปัญหาในต่างประเทศระหว่างสัญญาจ้างฉบับที่สอง โดยถูกเลิกจ้างเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๙ จึงไปพบเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศให้ช่วยเหลือและขอใช้เงินกองทุนเพื่อเป็นค่าที่พัก ค่าอาหารระหว่างรอดำเนินการส่งกลับประเทศไทยตามข้อ ๑๑ (๓) (ก) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๖

กรมการจัดหางานจึงขอหารือว่า ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้น คนงานจะใช้สิทธิตามความในมาตรา ๔๘ ทวิ วรรคสอง ขอรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามข้อ ๑๑ (๓) (ก) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๓๖ ได้หรือไม่ ซึ่งกรมการจัดหางานเห็นว่า สามารถใช้สิทธิจากกองทุนได้ตามมาตรา ๔๘ ทวิ วรรคสอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการจัดหางาน) แล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการจัดให้มิ กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๔ เพื่อต้องการช่วยเหลือคนงานที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศ หรือ

ที่มีปัญหาหลบหนีไปอยู่ที่สำนักงานแรงงานไทยหรือสถานทูตไทยทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหารและค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย ทำให้ทางราชการต้องเข้าไปช่วยเหลือและตกเป็นภาระแก่งบประมาณของประเทศ^๑ ซึ่งมาตรา ๔๘ (ทวิ)^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ กำหนดให้คนหางานซึ่งตนเอง หรือนายจ้าง หรือผู้รับอนุญาตจัดหางานได้ส่งเงินเข้ากองทุนก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้รับสิทธิประโยชน์จาก

๑ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้มีผู้ประกอบการจัดหางานโดยส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหานานาประการ เช่น มีการโฆษณาหลอกลวงคนหางานให้ไปสมัครงานโดยไม่มีงานให้ทำ เรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินสมควร คนหางานที่เดินทางไปต่างประเทศแล้วไม่ได้งานตามที่ตกลงกันไว้ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง คนงานหญิงถูกนายจ้างหรือญาติของนายจ้างล่วงละเมิด ข่มขืน ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้รับความทุกข์ยากนานาประการคนหางานที่มีปัญหาเหล่านี้มักจะหลบหนีไปอยู่ที่สำนักงานแรงงานไทยหรือสถานทูตไทยทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย ผู้จัดหางานส่วนมากก็อ้างว่าไม่มีเงินช่วยเหลือคนหางานดังกล่าว และจะเรียกเงินจากผู้ซึ่งค้ำประกันคนหางานในการขอหนังสือเดินทางก็กระทำไต่ยาก เพราะติดตามหาตัวผู้ค้ำประกันไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีคนหางานบางรายซึ่งไปกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศอีก ทำให้ทางราชการต้องเข้าไปช่วยเหลือ และตกเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของประเทศ เพราะมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๑๑ ไม่สามารถให้ความ

คุ้มครองคนหางานในต่างประเทศได้ ในการนี้สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยรับด้วยโดยกำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานให้รัดกุมยิ่งขึ้น แยกการควบคุมการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก จัดให้มีกองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานไทยในต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ รวมทั้งปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒ มาตรา ๔๘ ทวิ คนหางานซึ่งตนเองหรือนายจ้าง หรือผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๗ หรือคนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองตามมาตรา ๔๘ ที่สมัครใจส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗ ก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักรให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๕๓ เป็นระยะเวลาตามสัญญาจ้างที่คนหางานนั้นมีอยู่

ในกรณีที่คนหางานตามวรรคหนึ่งได้ทำงานจนครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว ได้ทำสัญญาจ้างใหม่กับนายจ้างเดิม คนหางานนั้นจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามมาตรา ๕๓ ต่อไป

ถ้าคนหางานไปทำสัญญาจ้างกับนายจ้างคนใหม่ คนหางานนั้นยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามมาตรา ๕๓ ต่อไปจนครบระยะเวลาตามสัญญาจ้างเดิม และเมื่อครบกำหนดนั้นแล้วถ้าได้จัดให้นายจ้างหรือตนเองส่งเงินให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพื่อนำเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดนั้น ให้คนหางานได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่อไปจนกว่าสัญญาใหม่จะสิ้นสุดลง

ในกรณีที่คนหางานยังคงอยู่ทำงานต่อไปให้นาวรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

สัญญาจ้างใหม่ตามวรรคสอง วรรคสามหรือวรรคสี่ต้องมีเงื่อนไขการจ้างที่ไม่ต่ำกว่าสัญญาจ้างเดิมหรือได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

กองทุนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๕๓^๓ เป็นระยะเวลาตามสัญญาจ้าง และในกรณีทำงานจนครบกำหนดสัญญาจ้างแล้วได้ทำสัญญาจ้างใหม่กับนายจ้างเดิม มาตรา ๔๘ ทวิ วรรคสอง ก็ได้กำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่อไป โดยมีได้กำหนดให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนอีกแต่อย่างใด กรณีข้อเท็จจริงตามที่กรมการจัดหางานหรือ เมื่อสัญญาจ้างฉบับแรกสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ คนหางานได้ทำสัญญาจ้างฉบับที่สองกับนายจ้างเดิมมีอายุสัญญาสองปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ คนหางานผู้นั้นย่อมได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนต่อไปเป็นระยะเวลาตามสัญญาจ้างฉบับที่สองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ ทวิ วรรคสอง เมื่อปรากฏว่าคนหางานนั้นถูกเลิกจ้างเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๙ จึงสามารถขอรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามมาตรา ๕๓ ได้

สำหรับข้อสงสัยของกรมการจัดหางานที่ว่า คนหางานจะขอรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามข้อ ๑๑ (๓) (ก)^๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๓๖ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า สิทธิของคนหางานย่อมมีอยู่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ เมื่อมาตรา ๔๘ ทวิ วรรคสอง ได้กำหนดให้คนหางานที่ทำงานจนครบกำหนดตามสัญญาจ้างและได้ทำสัญญาจ้างใหม่กับนายจ้างเดิมได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนตามมาตรา ๕๓ ต่อไป บรรดาอนุบัญญัติต่างๆ เช่น กฎกระทรวงที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนก็จะต้องมีสาระที่สอดคล้องกับหลักการที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ รวมทั้งระเบียบที่กำหนดแนวทางใน

^๓มาตรา ๕๓ กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

(๑) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย

(๒) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือตายโดยธรรมชาติของบุคคลดังกล่าว

(๓) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^๔ ข้อ ๑๑ การจ่ายเงินกองทุน ให้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จ่ายเป็นค่าสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุน

(ก) ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายบางส่วนในการจัดการส่งศพกลับประเทศไทยในกรณีไม่มีค่าใช้จ่ายจากทางอื่นและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นแก่สมาชิกกองทุนที่ไม่มีนายจ้างรับผิดชอบหรืออยู่ระหว่างรอการเข้าทำงานใหม่ หรืออยู่ระหว่างรอการส่งกลับประเทศไทย หรืออยู่ระหว่างรอการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของประเทศที่สมาชิกกองทุนทำงาน อยู่ หรือถูกดำเนินคดีในต่างประเทศ ซึ่งมีใช้เกิดจากเจตนา หรือประสบอันตรายจนพิการหรือทุพพลภาพ

ทั้งนี้ ให้จ่ายตามที่จ่ายจริงในอัตราที่ประหยัด โดยจะใช้จ่ายสำหรับแต่ละคนทุกกรณีรวมกันไม่เกินคนละสามหมื่นบาท

ฯลฯ

ฯลฯ

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความที่สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทด้วย ข้อความใดในกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทก็จะต้องไม่มีผลใช้บังคับและสมควรแก้ไขปรับปรุงต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ ได้กำหนดแบบบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนไว้ท้ายกฎกระทรวงฯ โดยมีรายการวันบัตรหมดอายุไว้ด้วย ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสอง^๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๓๖ กำหนดให้บัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนมีอายุถึงวันที่สามสิบนับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาสัญญาจ้างตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อคนหางาน ซึ่งหมายถึงสัญญาจ้างฉบับแรก และในการจ่ายเงินกองทุนเป็นค่าสงเคราะห์คนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุนระหว่างรอส่งกลับประเทศไทยตามข้อ ๑๑ (๓) (ก) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศฯ ใช้ถ้อยคำว่า “จ่ายเป็นค่าสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุน” ซึ่งมีนิยาม “สมาชิกกองทุน” หมายความว่าคนหางานที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศที่จ่ายเงินเข้ากองทุนแล้ว กองทุนได้ออกบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนให้และบัตรนั้นยังไม่หมดอายุ ดังนั้น การกำหนดแบบบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนที่มีวันบัตรหมดอายุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๘)ฯ รวมตลอดถึงข้อความต่าง ๆ ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยฯ ที่มีผลเป็นการจำกัดการจ่ายเงินกองทุนเพื่อสงเคราะห์แก่สมาชิกกองทุนและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อเป็นการตัดสิทธิคนหางานตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิประโยชน์ไว้

อนึ่ง เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติ สมควรแก้ไขปรับปรุงอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายในเรื่องนี้ด้วย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๙

^๔ ข้อ ๑๐ การรับชำระเงิน ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงินทุกครั้ง ใบเสร็จรับเงินให้ใช้ตามแบบท้ายระเบียบนี้ และให้มีคู่มือฉบับเย็บติดไว้กับเล่มอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานออกบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนตามแบบท้ายระเบียบนี้ และให้บัตรประจำตัวสมาชิกกองทุนมีอายุเริ่มนับจากวันที่ส่งเงินเข้ากองทุนจนถึงวันที่สามสิบนับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาสัญญาจ้างตามที่ระบุในบัญชีรายชื่อคนหางาน