

บันทึก

เรื่อง การส่งข้าราชการไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่
ของแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยใช้เงินของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางาน
ไปทำงานในต่างประเทศ

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีหนังสือที่ รส ๐๓๐๓/๔๗๗ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วย มาตรา ๓๖ (๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ บัญญัติว่า ในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องส่งคนหางานที่ผ่านการคัดเลือกและทดสอบฝีมือแล้วเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับ กฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน ตลอดจนสภาพการ จ้าง ฦ สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หรือสถาบันอื่นใดที่ อธิบดีประกาศกำหนดและมาตรา ๕๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ บัญญัติว่า “กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้ ... ฯลฯ ... (๓) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานใน ต่างประเทศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด” นอกจากนั้น มาตรา ๖๐^๓ แห่ง

๑มาตรา ๓๖ ในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไป ทำงานในต่างประเทศต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ส่งคนหางานที่ผ่านการคัดเลือกและทดสอบฝีมือแล้วเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับกฎหมาย และขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน ตลอดจนสภาพการจ้าง ฦ สำนักงานทะเบียน จัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หรือสถาบันอื่นใดที่อธิบดีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

๒มาตรา ๕๓ กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

(๑) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย

(๒) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือตายทโดย ธรรมชาติของบุคคลดังกล่าว

(๓) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานใน ต่างประเทศ

ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๓มาตรา ๖๐ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจและหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินจาก กองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการตามมาตรา ๕๓

พระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจและหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการตามมาตรา ๕๓”

กรมการจัดหางานขอหารือว่า การส่งข้าราชการซึ่งทำหน้าที่อบรมคนหางานไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนงานไทยในต่างประเทศ ตลอดจนทั้งศึกษาข้อกฎหมายขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่มีคนงานไทยทำงานอยู่เพื่อนำความรู้ที่ได้มาจัดทำหลักสูตรอบรม ผลิตสื่อและเอกสารประกอบการอบรมคนหางาน อันเป็นประโยชน์แก่คนหางานโดยตรง เป็นส่วนหนึ่งของกิจการ “การฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ” ตามมาตรา ๕๓ (๓) หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อกรมการจัดหางานจะได้เสนอรัฐมนตรีกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนตามมาตรา ๕๓ (๓) ไว้ในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนและกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๓ วรรคสอง ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมการจัดหางาน) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เสนอโครงการจัดทำหลักสูตรเพื่อฝึกอบรมคนหางานที่จะไปทำงานในต่างประเทศ โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้คนหางานได้เข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สัญญาระหว่างคนหางานกับนายจ้างในต่างประเทศข้อควรปฏิบัติโดยทั่วไปรวมทั้งความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็นในการใช้ชีวิตในต่างแดนของคนหางานในการนี้จำเป็นที่จะต้องจัดส่งข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการอบรมคนหางานไปศึกษาดูงานและข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ เพื่อที่จะนำความรู้และประสบการณ์มาเป็นแนวทางในการจัดทำหลักสูตรอบรมคนหางานต่อไป ทั้งนี้ ข้าราชการที่จะส่งไปตามโครงการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศได้ให้ความเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว โดยเห็นว่าการจัดส่งข้าราชการไปศึกษาดูงานเพื่อนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้มาจัดทำหลักสูตรอบรม เป็นกิจการที่อาจใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศตามมาตรา ๕๓ (๓) ดังกล่าว อย่างไรก็ตามในขั้นตอนเสนอเรื่องขออนุมัติข้าราชการที่จะไปดูงาน กรมการจัดหางานได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเห็นว่า กรณีอาจเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามบทบัญญัติมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเห็นควรให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้ว เห็นว่าตามมาตรา ๕๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไข

^๔ มาตรา ๕๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมการจัดหางานเรียกว่ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามมาตรา ๕๓ โดยประกอบด้วยเงินและ

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ นี้ไว้ว่า “...เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามมาตรา ๕๓ ...” และมาตรา ๕๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้บัญญัติถึงกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนไว้ ดังนี้

(๑) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย

(๒) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือตายทโดยธรรมชาติของบุคคลดังกล่าว

(๓) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

กรณีที่หาหรือมาว่า การส่งข้าราชการซึ่งทำหน้าที่อบรมคนหางานไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนงานไทยในต่างประเทศตลอดทั้งศึกษาข้อกฎหมายขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่มีคนงานไทยทำงานอยู่เพื่อนำความรู้ที่ได้มาฝึกอบรมคนหางาน เป็นส่วนหนึ่งของกิจการการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ตามมาตรา ๕๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดส่งข้าราชการไปศึกษาดูงานในกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ใน(๓) ของมาตรา ๕๓ เพราะเมื่อพิจารณากิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนแล้วแต่ละกรณีมุ่งถึงประโยชน์ที่จะสงเคราะห์แก่ “คนหางาน” โดยตรง ดังจะเห็นได้จากคำนิยามคำว่า “คนหางาน” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ให้หมายความว่า “บุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานโดยเรียกหรือรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น” และคำว่า “กองทุน” หมายความว่า “กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้” คำนิยามทั้งสองคำนี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินจากกองทุนนี้ย่อมเป็นไปเพื่อ

ทรัพย์สินอื่น ดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๒) เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ นายจ้างหรือคนหางานส่งเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ดอกผลของกองทุน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๕) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๔

เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประโยชน์แก่คนงานเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลอื่น เช่น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่จะได้ประโยชน์จากการใช้เงินของกองทุนแต่อย่างใด

อนึ่ง หากกรมการจัดหางานมีความประสงค์จะจัดส่งข้าราชการไปทำงานในต่างประเทศก็อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.๒๕๒๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) เห็นว่า การส่งข้าราชการซึ่งทำหน้าที่อบรมคนงานไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนงานไทยในต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาข้อกฎหมายขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่มีคนงานไทยทำงานอยู่เพื่อนำความรู้ที่ได้มาจัดทำหลักสูตรอบรม ผลิตสื่อ และเอกสารประกอบการอบรมคนงาน อันเป็นประโยชน์แก่คนงานโดยตรงมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของกิจการฝึกอบรมคนงานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศตามมาตรา ๕๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ.๒๕๒๘

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘