

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

กรมการจัดหางานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รส ๐๓๑๗/๑๔๗๒ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความ ได้ว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การกำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหาร จัดการ การอำนวยการ และประสานการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีระบบต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งสาระสำคัญในระเบียบดังกล่าว มีดังนี้

๑. ให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๒. ให้มีสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นหน่วยงานภายในกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

๓. ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงาน และให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติงาน ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการ

๔. ให้เลขาธิการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานและตามมติของคณะกรรมการ

(๒) บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงาน และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายไพศาล พฤฒิพร ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (นักบริหาร ๙) สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อีกตำแหน่งหนึ่ง

เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติในการมอบอำนาจและการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นไปอย่างมี

เอกภาพ ประสิทธิภาพ และด้วยความเรียบร้อย กรมการจัดหางานจึงขอหารือดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีอำนาจลงนามในหนังสือราชการถึงส่วนราชการภายนอก ภายในและหนังสือประทับตราแทนการลงชื่อหรือไม่

๒. เพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และการบริหารกิจการของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จึงเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง การอนุญาต การอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากเงินค่าธรรมเนียมที่ได้กักไว้และค่าใช้จ่ายการส่งกลับตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลังหรือการดำเนินการอื่นใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการฯ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ตามมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมการจัดหางาน และสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ในประเด็นหนึ่งที่ว่า เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีอำนาจลงนามในหนังสือราชการถึงส่วนราชการภายนอก ภายใน และหนังสือประทับตราแทนการลงชื่อหรือไม่ นั้น เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจัดตั้งขึ้นตามข้อ ๑๒^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงาน

^๑ ข้อ ๑๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นหน่วยงานภายในกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรียกโดยย่อว่า สปร. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) อำนาจการและประสานการปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ควบคุมดูแลและประสานการดำเนินการของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(๓) รับผิดชอบในงานธุรการ งานวิชาการ งานการประชุม และงานเลขานุการของคณะกรรมการ โดยเฉพาะการนำเสนอนโยบายและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายต่อคณะกรรมการ

(๔) ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคการดำเนินงาน

(๕) ติดต่oprสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชน รวมทั้งมีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรดังกล่าว เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงาน สถิติ ข้อมูล

ต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานภายในกรมการจัดหางาน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการและรับผิดชอบงานด้านวิชาการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง ตามข้อ ๑๐^๒ แห่งระเบียบดังกล่าว รวมทั้งมีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนเพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง และข้อ ๑๓^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้มีเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานฯ และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๓๗ ปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองมีฐานะ

ต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

(๖) แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญและจัดจ้างบุคคล เพื่อมาปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น

(๗) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

^๒ ข้อ ๑๐ ให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองมีหน้าที่

(๑) พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน มาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑๓ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานฯ และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ และให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติงาน ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการ

^๔ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองงานคนต่างตัว

(๓) กองนิติการ

(๔) กองบริการจัดหางาน

(๕) กองบริหารตลาดแรงงาน

(๖) กองวิชาการและแผนงาน

(๗) กองส่งเสริมการมีงานทำ

(๘) สำนักงานบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานจัดหางานจังหวัด

เป็นส่วนราชการของกรมการจัดหางาน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จึงไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการของกรมการจัดหางานตามมาตรา ๓๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการที่ข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นหน่วยงานภายในกรมการจัดหางาน ก็เพื่อความสะดวกในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่จำเป็นในการดำเนินงานด้านธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว และเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ ระเบียบดังกล่าวจึงได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานฯ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานฯ และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงเป็นไปตามที่ระเบียบฯ กำหนด ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการลงนามในหนังสือราชการถึงส่วนราชการภายนอก และภายในที่อยู่ในความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ เพื่อปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔

ในประเด็นที่สองที่ว่า เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีอำนาจในการออกคำสั่ง อนุญาต หรืออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากเงินค่าธรรมเนียมที่ได้กันไว้ และค่าใช้จ่ายการส่งกลับตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลัง หรือดำเนินการอื่นใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการฯ จะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ตามมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้อ ๑๔^๖ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เลขาธิการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานฯ และตามมติของคณะกรรมการฯ รวมทั้งมีอำนาจบังคับบัญชา

^๔ มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

^๖ ข้อ ๑๔ เลขาธิการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานและตามมติของคณะกรรมการ

(๒) บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการ

เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงาน และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตลอดจนมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานฯ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการฯ ดังนั้น เลขาธิการฯ ย่อมมีอำนาจในการออกคำสั่ง อนุญาต หรือดำเนินการอื่นใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการฯ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ตามมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดส่วนอำนาจในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าธรรมเนียมที่ได้กักไว้ และค่าใช้จ่ายในการส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับ นั้น เห็นว่า การเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง นั้น ตามข้อ ๒๐^๗ และข้อ ๒๑^๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และค่าใช้จ่ายอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว ให้จ่ายจากเงินค่าธรรมเนียมที่ได้กักไว้ตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลัง สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งตามข้อ ๓^๙ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง (๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้ระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ใช้บังคับแก่กรมการจัดหางานเท่านั้น ดังนั้น อำนาจในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จึงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการจัดหางาน หากใช้เป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

^๗ ข้อ ๒๐ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และค่าใช้จ่ายอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ให้จ่ายจากเงินค่าธรรมเนียมที่ได้กักไว้ตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลัง

^๘ ข้อ ๒๑ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง

^๙ ข้อ ๓ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับแก่กรมการจัดหางาน

^{๑๐} มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับตามตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๕