

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๕๕๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการจัดให้มีระเบียบ
ว่าด้วยการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ได้มีหนังสือที่ สคฝ. ๐๗/๑๐๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สถาบัน) มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และมาตรา ๑๒ บัญญัติให้กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ สถาบันต้องจัดให้มีข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน สำหรับการบริหารงานของสถาบันนั้น มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวก ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยทำเป็นสัญญาจ้าง ส่วนประโยชน์ตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝากพึงได้รับตามกฎหมายนั้น มีสองประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง ประโยชน์ตอบแทนตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ได้แก่ ประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินเดือน จำนวน ๔๕๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน โดยให้ปรับเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ต่อปี ตามการประเมินผลงานของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และค่าตอบแทนรายเดือนในฐานะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งได้รับสิทธิและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนมาก ที่ กค ๑๐๐๘/๑๖๙๗๐ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนประธานกรรมการ กรรมการ และผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ประเภทที่สอง สิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ โดยสถาบันต้องจัดให้มีข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ลับ ที่ กค ๑๐๐๘/ส.๑๑๗๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ถึงประธานกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ความว่า สิทธิประโยชน์ที่เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับตำแหน่งและการปฏิบัติงาน

ที่ผู้อำนวยการพึงจะได้รับไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และให้ถือเป็นสิทธิและประโยชน์ตอบแทนอื่นที่คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้แก่ผู้อำนวยการ โดยสิทธิประโยชน์ในส่วน of เงินทดแทนกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วยหรือสูญหายอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่สถาบันเงินค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือครอบครัวกรณีถึงแก่กรรม เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับตำแหน่งและการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ ถือว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะกำหนดให้แก่ผู้อำนวยการ ในขณะที่ประโยชน์ตอบแทนในส่วน of เงินรางวัล (โบนัส) หรือเงินอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกันมิใช่สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับตำแหน่งและการปฏิบัติงานที่ผู้อำนวยการ พึงจะได้รับ คณะกรรมการจึงไม่สามารถกำหนดประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวให้แก่ผู้อำนวยการได้ ทั้งนี้ สถาบันควรจัดทำระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ สถาบันยังได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเรื่องสิทธิประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการ ไปยังกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกรมสวัสดิการฯ ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ รง ๐๕๐๔/๐๐๙๔๓๗ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ความว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ กำหนดให้กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้อำนวยการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่รัฐมนตรีกำหนด หมายความว่า ไม่ให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน มาใช้บังคับกับสถาบัน ประโยชน์ตอบแทนจึงหมายถึงประโยชน์ทุกอย่างแม้มิใช่ประโยชน์ตอบแทนจากการทำงานโดยตรง โดยถือว่าเงินหรือสวัสดิการทุกประเภทที่เป็นประโยชน์ตอบแทน รวมทั้งเงินอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ อีกด้วย และจากข้อเท็จจริงซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการไว้แล้ว และกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น กรมสวัสดิการฯ จึงเห็นว่า คำขอของสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ มาตรา ๑๘๘ ถือเป็นสิทธิประโยชน์ตอบแทนที่ผู้อำนวยการพึงได้รับ และสิทธิประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการที่พึงได้รับขึ้นอยู่กับระเบียบข้อบังคับของสถาบันที่จะกำหนด

อย่างไรก็ดี สิทธิของผู้อำนวยการในการได้รับค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างนั้น ในการประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ มีประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้อำนวยการ คณะกรรมการจึงมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อสถาบันจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป จึงขอหารือว่าสถาบันจะต้องจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้อำนวยการกรณีครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยมีผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติสถาบัน

^๖ มาตรา ๒๕ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคลของสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

คุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถาบัน รวมถึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคลของสถาบัน และมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ สถาบันต้องจัดให้มีข้อบังคับหรือระเบียบกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้าง ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๔^๓ ไว้แล้วว่าการกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ย่อมหมายความว่า ถ้าลูกจ้างทั่วไปที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเท่าใด ผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้าง ของสถาบันจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้ทุกประการ และในทางกลับกันถ้าลูกจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานไม่มีสิทธิใด ๆ หรือไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน ย่อมไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์เช่นเดียวกัน ซึ่งคำว่า “กฎหมายคุ้มครองแรงงาน” หมายความว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ทั้งฉบับและรวมถึงพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ด้วย

สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖^๔ และมาตรา ๑๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ที่กำหนดให้สถาบันเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อนำระบบ

^๒ มาตรา ๑๒ กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ สถาบันต้องจัดให้มีข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวก พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๔) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๖๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันคุ้มครองเงินฝาก” มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน

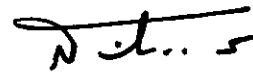
(๒) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

(๓) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

^๕ มาตรา ๑๑ ให้สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

รายได้ของสถาบันไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินและกำหนดให้มีกลไกในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ
 ทั้งนี้ เพื่อลดภาระทางการคลังให้แก่รัฐตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงถือได้ว่าสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็น
 นายจ้างที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ ซึ่งข้อ ๓^๖ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน
 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดมิให้นำบทบัญญัติหมวด ๑๑ ค่าชดเชย
 ตั้งแต่มาตรา ๑๑๘ ถึงมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้าง
 ลูกจ้างทำงานที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น สถาบันจึงไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่
 ผู้อำนวยการกรณีครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง อันส่งผลทำให้คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
 ไม่มีอำนาจจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าชดเชยกรณีครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างให้แก่
 ผู้อำนวยการได้



(นายดิศทัต Һอดระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^๖ (๓) มิให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๒ ของหมวด ๑ บททั่วไป
 หมวด ๒ การใช้แรงงานทั่วไป ตั้งแต่มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๓๗ หมวด ๓ การใช้แรงงานหญิง ตั้งแต่มาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๓
 หมวด ๔ การใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๕๒ หมวด ๕ ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และ
 ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ตั้งแต่มาตรา ๕๓ ถึงมาตรา ๗๗ เว้นแต่การจ่ายค่าจ้างตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕
 และมาตรา ๗๐ หมวด ๖ คณะกรรมการค่าจ้าง ตั้งแต่มาตรา ๗๘ ถึงมาตรา ๙๑ หมวด ๗ สวัสดิการ ตั้งแต่มาตรา ๙๒ ถึง
 มาตรา ๙๙ หมวด ๘ การควบคุม ตั้งแต่มาตรา ๑๐๘ ถึงมาตรา ๑๑๕ หมวด ๑๐ การพักงาน ตั้งแต่มาตรา ๑๑๖ ถึงมาตรา ๑๑๗
 หมวด ๑๑ ค่าชดเชย ตั้งแต่มาตรา ๑๑๘ ถึงมาตรา ๑๒๒ และหมวด ๑๓ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตั้งแต่มาตรา ๑๒๖ ถึง
 มาตรา ๑๓๘ บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ