

หลักการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางาน ไปทำงานในต่างประเทศ

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการในการจัดหางานและการนำคนงานไปทำงานทั้งภายในและต่างประเทศเป็นไป อย่างมีระบบ โปร่งใส เป็นธรรม ตลอดจนเพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคนงานมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือ หลอกลวงจากการจัดหางาน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในกรณีที่คนงาน ที่มีสัญชาติไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศหรือนอกราชอาณาจักร ก็ต้องดำเนินการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานกำหนด รวมถึงการกำกับ ดูแล เพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคนงาน การกำหนดความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องในการจัดหางาน ตลอดจน ส่งเสริมให้คนงานได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม มีสภาพการจ้างและค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครอง คนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงาน ในต่างประเทศในกรมการจัดหางาน^๑ เพื่อให้การดูแล ช่วยเหลือ และเยียวยาแรงงานไทยในกรณีที่ได้รับ ความเดือดร้อนจากการทำงานในต่างประเทศอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง^๒ และโดยที่มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการ

^๑ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมการจัดหางานเรียกว่ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายใน กิจการตามมาตรา ๕๓ โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่น ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๒) เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศนายจ้างหรือคนงานส่งเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) ดอกผลของกองทุน
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (๕) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๕

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ได้นำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง

^๒ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๓ กิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

- (๑) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย
 - (๒) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือทายาทโดยธรรมชาติของบุคคลดังกล่าว
 - (๓) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ
- ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นประธาน กรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก ไม่เกิน ๖ คนเป็นกรรมการ^๓ โดยที่กรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งดังกล่าว มีวาระการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ ปี^๔ กรรมการที่พ้นตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน ๒ คราวติดต่อกัน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางหลักเกณฑ์ และกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งกรรมการอื่นในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ไม่เกิน ๖ คน เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในการลงนามแต่งตั้ง อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายก็ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานที่ให้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ซึ่งขบวนการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ ดังกล่าว จะเสนอโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างคำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ เพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานพิจารณาลงนาม และโดยที่รูปแบบของร่างคำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ ที่เสนอจะต้องจัดทำและกำหนดลักษณะของกรรมการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘^๕ ที่บัญญัติให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด การที่ได้ มีการเสนอให้แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ ไม่เกิน ๖ คน ดังกล่าวในรูปแบบ “ผู้แทนหน่วยงาน” โดยมิได้ระบุชื่อบุคคลเป็นกรรมการนั้น เป็นการเสนอที่ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์กับบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ กรณีนี้จึงประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ หลักการแต่งตั้งกรรมการเป็นรายบุคคล และความเสียหายทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการตามภารกิจของกระทรวง

^๓ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธานกรรมการ และบุคคลอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๔ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๕ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน

^๕ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๕ ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามกฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

แรงงานและหน่วยงานในสังกัด โดยเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๕๔ และ มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้แต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ และมีวาระการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ ปี เมื่อกรรมการพ้นตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกไม่เกิน ๒ คราวติดต่อกัน จึงเห็นควรเสนอแต่งตั้งกรรมการ (บุคคลอื่น) ในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยจำเป็นต้องระบุรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้เป็นข้อกฎหมายที่ซับซ้อนและมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของหน่วยงาน จึงได้มีการนำประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเข้าหารือขอความเห็นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) สรุปว่า การแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ต้องแต่งตั้งโดยระบุชื่อบุคคล มิใช่การแต่งตั้งในลักษณะผู้แทนหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการนับวาระและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตามกฎหมาย จึงได้นำความเห็นดังกล่าวมาปรับปรุงร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศให้ถูกต้องและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งกรรมการฯ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ นี้ ผู้เขียนได้ศึกษา วิเคราะห์ แนวคิด เจตนารมณ์จากบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์ เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แต่งตั้งกรรมการกรรมการฯ ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ตามมาตรา ๕๔ และ มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยั่งยืน

นายเกริกไกร นาสมนนต์ ที่ปรึกษากฎหมาย (นิติกรทรงคุณวุฒิ)
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน