

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับดอกผลของเงินหลักประกัน

กรมการเจ้าหน้าที่มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๓๐๒/๓๘๐๑๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๙ (๑๑) และมาตรา ๓๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ ผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศและผู้ขออนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ตามลำดับ ต้องวางหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามลำดับตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยหลักประกันดังกล่าวจะเป็นเงินสด พันธบัตรของรัฐบาลไทย หรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารก็ได้ ทั้งนี้ นายทะเบียนจะใช้จ่ายเงินหลักประกันตามมาตรา ๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อจัดการให้คนหางานเดินทางกลับ ในกรณีที่นายทะเบียนทราบว่าคนหางานในประเทศไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน หรือได้ค่าจ้างต่ำกว่า หรือได้ตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และผู้รับอนุญาต จัดหางานในประเทศมิได้จัดให้คนหางานเดินทางกลับภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ส่วนเงินหลักประกันตามมาตรา ๓๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น นายทะเบียนจะใช้เพื่อคืนให้แก่คนหางานในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงาน ในต่างประเทศไม่สามารถจัดให้คนหางานเดินทางได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือในกรณีที่ คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงานนั้น และผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลา ตามมาตรา ๓๘ หรือนับแต่วันที่คนหางานเดินทางกลับถึงประเทศไทย

ในกรณีการวางหลักประกันเป็นเงินสด กรมการเจ้าหน้าที่ขอทำความเข้าใจกับ กระทรวงการคลังเพื่อเก็บรักษาเงินหลักประกันดังกล่าว โดยวิธีเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารของรัฐ ส่วนดอกผลที่ได้จากเงินหลักประกัน กรมการเจ้าหน้าที่จะนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ต่อมา กระทรวงการคลังได้อนุมัติให้กรมการเจ้าหน้าที่นำเงินหลักประกันดังกล่าวฝากไว้กับธนาคาร ของรัฐได้ตามที่ขอทำความเข้าใจ โดยให้เปิดบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์ สำหรับดอกผล หากเกิดขึ้นเมื่อใดก็นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินทันที

กรมการเจ้าหน้าที่พิจารณาความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่า เงินฝาก บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ประเภทเพื่อเรียกที่กรมการเจ้าหน้าที่เปิดไว้กับธนาคารของรัฐ ชื่อบัญชี “นายทะเบียนจัดหางานกลาง (เงินหลักประกัน)” นั้น มีเงินอยู่ ๒ ส่วน คือ เงินหลักประกันของ

ผู้รับอนุญาตจัดหางาน และเงินหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางาน โดยเงินหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานนั้น เป็นเงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานส่งมอบให้แก่นายทะเบียนจัดหางานกลางเก็บรักษาไว้เพื่อคืนให้แก่คนหางานตามกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงมิใช่เงินที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของทางราชการ และต้องส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน แต่เป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการในความหมายของ “เงินนอกงบประมาณ” ซึ่งส่วนราชการต้องนำฝากคลังอย่างน้อยเดือนละครั้ง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙๗ (๔) แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อเกิดดอกผลจากหลักประกันดังกล่าวจากบัญชีเงินฝากธนาคารประเภทเผื่อเรียก ชื่อบัญชี “นายทะเบียนจัดหางานกลาง (เงินหลักประกัน)” ที่เก็บรักษาเฉพาะเงินหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานและหลักประกันตัวแทนจัดหางานแล้ว นายทะเบียนจัดหางานกลางต้องส่งมอบไปพร้อมกับหลักประกันที่ต้องคืนให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานตามมาตรา ๓๔ สำหรับเงินหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางานเป็นเงินที่ธนาคารผู้ค้ำประกันบริษัทจัดหางานต้องนำส่งนายทะเบียนจัดหางานกลางตามมาตรา ๔๖ เป็นเงินที่นายทะเบียนจัดหางานกลางรับไว้เพื่อรอจ่ายคืนให้กับคนหางาน จึงเห็นว่าเงินดังกล่าวมิใช่เงินที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ของทางราชการ ซึ่งต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินหลักประกันข้างต้น เมื่อเกิดดอกผลจากเงินรอจ่ายคืนคนหางานจากบัญชี “นายทะเบียนจัดหางานกลาง (เงินหลักประกัน)” นายทะเบียนจัดหางานกลางต้องส่งมอบคืนคนหางาน พร้อมกับเงินที่รอจ่ายคืนคนหางานตามมาตรา ๔๖ กรมการจัดหางานจึงมีหนังสือหรือกรมบัญชีกลาง เพื่อพิจารณาทบทวนว่า

๑. เงินหลักประกันที่วางไว้กับนายทะเบียนจัดหางานกลางตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จัดว่าเป็นเงินนอกงบประมาณหรือไม่ การจัดเก็บตามที่กรมการจัดหางานดำเนินการถูกต้องแล้วหรือไม่ อย่างไร

๒. ดอกผลที่เกิดจากเงินหลักประกันดังกล่าวต้องเป็นของผู้ใด อย่างไร

๓. เงินหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางาน ซึ่งเป็นเงินที่นายทะเบียนจัดหางานกลางมีคำสั่งหักหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อเฉลี่ยคืนคนหางานแล้ว แต่คนหางานยังไม่ได้รับคืน ซึ่งกรมการจัดหางานได้นำฝากบัญชีเดียวกับเงินหลักประกันตามข้อ ๑ ถูกต้องหรือไม่ และดอกผลที่เกิดขึ้นจากเงินหักหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางานดังกล่าว ควรเป็นของคนหางานใช่หรือไม่ อย่างไร

๔. หากเงินหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางานตามข้อ ๓ เป็นของคนหางาน กรมการจัดหางานขออนุมัติเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารของรัฐอีกหนึ่งบัญชี เพื่อรับเงินซึ่งธนาคารผู้ค้ำประกันนำมาจ่ายนายทะเบียนจัดหางานกลางตามคำสั่งหักหลักประกันเพื่อรอจ่ายคืนคนหางาน และดอกผลของเงินดังกล่าวจักได้นำไปเฉลี่ยคืนคนหางานต่อไป

ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือ สรุปได้ว่า

๑. เงินหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานที่กรมการจัดหางานได้รับตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ถือเป็นเงินนอกงบประมาณตามนัยข้อ ๔ แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจะต้องนำฝากกระทรวงการคลัง เว้นแต่มีความจำเป็นต้องนำฝากธนาคาร ต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเป็นราย ๆ ไป โดยกรมการจัดหางานได้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อนำฝากธนาคาร และกระทรวงการคลังได้อนุมัติให้นำฝากไว้ที่ธนาคารของรัฐตามคำขอแล้ว ซึ่งเป็นไปตามนัยข้อ ๓ แห่งข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. ดอกผลที่เกิดจากเงินหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓. กรณีเงินหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางานเป็นเงินที่นายทะเบียนจัดหางานกลางมีคำสั่งหักหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อเฉลี่ยคืนคนหางาน แต่คนหางานยังไม่ได้มารับเงินคืน กรมการจัดหางานสามารถนำฝากไว้บัญชีเดียวกับเงินหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางาน แต่อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควรจัดทำทะเบียนคุมแยกต่างหากจากเงินหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานหรืออาจพิจารณาเปิดบัญชีแยกต่างหากตามความเหมาะสม โดยดอกผลที่เกิดขึ้นจากเงินหักหลักประกันรอจ่ายคืนคนหางานจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรมการจัดหางานพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความเห็นของกรมบัญชีกลางดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ได้วางเงินสดเป็นหลักประกันตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เพราะเมื่อเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานแล้ว จะไม่ได้รับดอกผลที่เกิดขึ้นจากเงินหลักประกันซึ่งตนได้วางไว้ต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง และส่งผลกระทบต่อคนหางาน ซึ่งนายทะเบียนจัดหางานกลางได้สั่งหักหลักประกันผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ได้นำเงินมาชำระต่อนายทะเบียนจัดหางานกลางเพื่อคืนคนหางาน แต่อยู่ในระหว่างรอการจ่ายเงินให้กับคนหางาน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติในกรณีดังกล่าว กรมการจัดหางาน จึงเห็นควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. เงินหลักประกันที่วางไว้กับนายทะเบียนจัดหางานกลางตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ และดอกผลของเงินหลักประกันดังกล่าวจะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน หรือไม่ หรือเป็นเงินของผู้รับอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

๒. ดอกผลที่เกิดจากเงินหักหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อเฉลี่ยคืนคนหางาน แต่คนหางานยังไม่ได้มารับเงินคืน ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ หรือจะต้องคืนให้แก่คนหางาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการจัดหางาน โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เงินหลักประกันตามมาตรา ๙ (๑๑)^๑ และมาตรา ๓๑ (๗)^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดหางานในประเทศและผู้ขอรับใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องวางไว้แก่นายทะเบียน

^๑มาตรา ๙ ผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑. ว่าง

๑. ว่าง

(๑๑) มีหลักประกันเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาทวางไว้แก่นายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๑. ว่าง

๑. ว่าง

^๒มาตรา ๓๑ ผู้ขออนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑. ว่าง

๑. ว่าง

(๗) มีหลักประกันเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาทวางไว้แก่นายทะเบียนจัดหางานกลางเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

จัดหางานกลางเพื่อเป็นประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีกรณีที่นายทะเบียนจัดหางานกลางต้องใช้จ่ายเงินหลักประกันตามที่พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติไว้ หรือมีกรณีที่นายทะเบียนจัดหางานกลางผูกพันให้ต้องใช้จ่ายเงินหลักประกันตามที่กฎหมายบัญญัติไปแล้วบางส่วนแต่ยังมีเงินคงเหลือ ผู้รับอนุญาตอาจขอหลักประกันดังกล่าวทั้งหมดหรือเฉพาะส่วนที่เหลือจากที่นายทะเบียนจัดหางานกลางผูกพันให้ต้องใช้จ่ายเงินหลักประกันตามที่กฎหมายบัญญัติคืนจากนายทะเบียนจัดหางานกลางได้ เมื่อเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานหรือเมื่อพ้นจากความเป็นตัวแทนจัดหางานโดยไม่มีหนี้ที่ต้องชำระตามมาตรา ๑๘^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือเมื่อได้ชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เสร็จสิ้นแล้ว ตามมาตรา ๓๔^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ เงินหลักประกันนั้นจึงมิใช่เงินที่ผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศและผู้ขออนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศยกให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ทางราชการ ดังนั้น เงินหลักประกันจึงไม่เป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ เพื่อให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลัง ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗

^๓มาตรา ๑๘ หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศวางไว้ตามมาตรา ๙ (๑๑) และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศยังมีได้ เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน หรือเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีเลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศจะขอรับคืนหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา ๙ (๑๑) ได้ก็ต่อเมื่อได้ชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เสร็จสิ้นแล้ว แต่ถ้าหนี้ที่เหลือมีจำนวนน้อยกว่าหลักประกันที่วางไว้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ลดหลักประกันลงให้เหลือเท่ากับหนี้ที่จะพึงรับผิดชอบได้

ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศอาจขอรับคืนหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งได้เมื่อตัวแทนจัดหางานได้พ้นจากความเป็นตัวแทนจัดหางานแล้วโดยไม่มีหนี้ที่จะต้องชำระตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศไม่ขอรับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

^๔มาตรา ๓๔ หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ วางไว้ตามมาตรา ๓๑ (๗) และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔๗ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้รับอนุญาตดังกล่าวยังมีได้เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน หรือเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีเลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศจะขอรับคืนหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ (๗) ได้ก็ต่อเมื่อได้ชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เสร็จสิ้นแล้ว แต่ถ้าหนี้ที่เหลือมีจำนวนน้อยกว่าหลักประกันที่วางไว้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ลดหลักประกันลงให้เหลือเท่ากับหนี้ที่จะพึงรับผิดชอบได้

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่ขอรับหลักประกันตามวรรคหนึ่งคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตเลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของกองทุน

^๕มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

สำหรับกรรมสิทธิ์ในหลักประกันจะตกเป็นของส่วนราชการก็มีเพียงกรณีเดียวคือ เมื่อผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศตามมาตรา ๑๘^๖ วรรคสาม ไม่ขอรับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่เลิกประกอบธุรกิจจัดหางานตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ สำหรับกรรมสิทธิ์ในหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศนั้น จะไม่ตกเป็นของราชการ เนื่องจากผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่ขอรับหลักประกันดังกล่าวคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตเลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน เงินหลักประกันจะตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๔^๗ วรรคสาม และมาตรา ๕๒^๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ไม่ต้องนำหลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๔ ส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น トラบใดที่หลักประกันยังไม่ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ หลักประกันตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเข้าลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณตามข้อ ๔^๙ แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยถือว่าเป็นเงินที่งปงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ แต่มิใช่เงินรายได้แผ่นดินตามข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าวที่ส่วนราชการจะจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘มาตรา ๕๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมการจัดหางานเรียกว่ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามมาตรา ๕๓ โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่นดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๒) เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ นายจ้าง หรือคนหางานส่งเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ดอกผลของกองทุน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๕) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๔

เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

^๙ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินรายได้แผ่นดิน” หมายความว่า เงินที่งปงที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติไม่ให้นำไปใช้จ่ายหรือหักไว้เพื่อการใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินที่งปงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับดอกผลของเงินหลักประกันนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า สามารถแบ่งได้เป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ดอกผลที่เกิดขึ้นในระหว่างที่หลักประกันยังไม่ตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๘^{๑๐} วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือของกองทุนตามมาตรา ๓๔^{๑๑} วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ นั้น ถือเป็นดอกผลนิตินัยตามมาตรา ๑๔๘ วรรคสาม^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ได้มาเป็นการชั่วคราวแก่เจ้าของทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์สินนั้น ซึ่งสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ โดยในกรณีเงินหลักประกัน หากเป็นส่วนที่ไม่มีข้อผูกพันให้นายทะเบียนจัดหางานกลางต้องใช้จ่ายหลักประกันดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดอกผลของหลักประกันส่วนนั้น ย่อมตกแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานซึ่งเป็นเจ้าของเงินนั้น แต่หากเป็นส่วนที่นายทะเบียนจัดหางานกลางผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่คนหางานตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ดอกผลของหลักประกันส่วนนั้นย่อมตกให้แก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือคนหางาน ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในหลักประกันนั้น โดยนายทะเบียนจัดหางานกลางมีหน้าที่เพียงดูแลรับผิดชอบดอกผลที่เกิดขึ้นจากเงินหลักประกันดังกล่าว ก่อนที่จะมีการจ่ายให้แก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือคนหางานแล้วแต่กรณี

กรณีที่สอง ดอกผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากเงินหลักประกันตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ นั้น เห็นว่า กรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศหากไม่มาขอรับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่เลิกประกอบธุรกิจจัดหางานตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ กรรมสิทธิ์ในหลักประกันนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดิน จึงทำให้ดอกผลที่เกิดขึ้นภายหลังก่อนตกเป็นของแผ่นดินด้วย สำหรับกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่มาขอรับหลักประกันดังกล่าวคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม กรรมสิทธิ์ในหลักประกันนั้นย่อมตกเป็นของกองทุน จึงทำให้ดอกผลที่เกิดขึ้นภายหลังก่อนตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๕๒^{๑๓} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๑๔๘ วรรคสาม

ฯลฯ

ดอกผลนิตินัย หมายความว่า ทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นการชั่วคราวแก่เจ้าของทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์สินนั้น และสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ดอกผลที่เกิดจากเงินหักหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพื่อเฉลี่ยคืนคนหางาน หากคนหางานยังไม่ได้มารับเงินคืน ดอกผลของหลักประกันดังกล่าวย่อมตกแก่คนหางานในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในดอกผลนั้น ซึ่งนายทะเบียนจัดหางานกลางมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องจ่ายดอกผลดังกล่าวคืนให้แก่คนหางาน โดยไม่ถือว่าดอกผลนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการที่ต้องส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๗

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น