

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของ กระทรวงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่ง งานบริการทางกฎหมาย และงานคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง โดยกลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง มีหน้าที่กลั่นกรองการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน ดังนี้

1. พิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
2. พิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงแรงงาน ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้มีคำสั่งหักหลักประกันของบริษัทฯ เป็นจำนวนเงิน 70,000 บาท และ 145,625 บาท ตามลำดับ เพื่อจ่ายคืนเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายศรีลา อินทร์สาธร และนายอุทัย สีเมือง ตามลำดับ เนื่องจากบริษัทฯ ได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยให้นายศรีลา อินทร์สาธร และนายอุทัย สีเมือง ได้รับเงินจากหลักประกันของบริษัทฯ ร่วมกับ นายสุทัศน์ จันทร์สีลา กับพวกรวม 118 คน ซึ่งเป็นคนหางานที่นายทะเบียนจัดหางานกลางได้เคยมีคำสั่งหักหลักประกันของบริษัทฯ ไว้ก่อนแล้ว และเกินวงเงินหลักประกันของบริษัทฯ ซึ่งคำสั่งหักหลักประกันตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้แม้คำสั่งได้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ ดังนั้น เมื่อบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหักหลักประกันดังกล่าวจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งหัก

หลักประกัน ซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลางไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หรืออาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีก 30 วันแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ก่อนปลัดกระทรวงแรงงานจะพิจารณาวินิจฉัยนั้น กลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง ซึ่งมีหน้าที่กลั่นกรองพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงแรงงานต้องพิจารณาพร้อมให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ก่อนเสนอปลัดกระทรวงแรงงานพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่ควรศึกษาหาแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม เหมาะสมกับข้อหาหรือฐานความผิดที่ผู้กระทำผิดได้กระทำ อีกทั้งเป็นแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์สามารถนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ทราบขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อให้ทราบปัญหา อุปสรรค และช่องว่างของกฎหมาย และการนำไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

กรณีเป็นการศึกษาในเรื่องขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงแรงงาน ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (4) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

วิธีการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ หนังสือตำรากฎหมาย และจากคำพิพากษาศาลฎีกา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งแนวทางในการวินิจฉัยประเด็นการอุทธรณ์
2. ทำให้ทราบแนวทางและขั้นตอนการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศของบริษัทจัดหางาน ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537
3. ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในการนำพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง มาปรับกับข้อกฎหมาย
4. ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคและช่องว่างของกฎหมาย เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
5. ทำให้สามารถนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกรณีอื่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎี

1. ความหมายของ "อุทธรณ์"

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544 กล่าวว่า อุทธรณ์ หมายถึง ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลสูงคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น ; ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่

2. ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

ดร. สาธุชัย แสวงศักดิ์ (2544 : 45 – 46) กล่าวว่า วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” คือ

2.1 การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2.2 การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

นายสงขลา วิชัยทัตตะ (2540 : 9) กล่าวว่า ทั่วไปการออกคำสั่งทางปกครองจะทำได้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจา หรือรูปแบบอื่นก็ได้ หากกฎหมายเฉพาะระบุไว้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่นได้ เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน

สำหรับคำสั่งทางปกครองนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

3.1 คำสั่งด้วยวาจา โดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งทางปกครองในกรณีเร่งด่วนและมีได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงกรณีเกิดเพลิงไหม้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรภายใน 7 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งโดยขอให้ยืนยันเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา 35)

3.2 คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ มาตรา 36 กำหนดให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และมาตรา 37 ได้กำหนดให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายอ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การบังคับให้คำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่ง อันมีผลไปทางการป้องกันไม่ให้ใช้

3.3 คำสั่งโดยวิธีอื่น ๆ เป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยสื่อความหมายในรูปแบบอื่น โดยต้องมีความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ เช่น สัญญาณ ป้ายประกาศต่างๆ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งเห็นว่ากระทบกระเทือนสิทธิของตน ก็อาจใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้

4. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งหลักการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ คือ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดผลเป็นการเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง โดยคู่กรณีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้พิจารณาคำวินิจฉัย

นายศรีณัฐ โปธิรัชตางกูร (2540 : 26 – 30) กล่าวไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ (มาตรา 3 วรรคสอง)

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้ว ยังให้ใช้กระบวนการที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา 47)

แต่มีคำสั่งทางปกครองอยู่ 2 ประเภท ที่แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้ แต่ก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ได้แก่

4.1 คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

4.2 คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ และไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา 48)

5. วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

5.1 ในแง่ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง และเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กรณีที่ประชาชนไม่พอใจต่อคำสั่งทางปกครอง ก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อให้เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้

5.2 ในแง่ของฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์ทำให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

5.3 ในแง่การดำเนินคดีในศาล การอุทธรณ์อาจทำให้ข้อพิพาทบางเรื่องจบลง ในชั้นการอุทธรณ์ มีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

6. การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

6.1 ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คู่กรณี ซึ่งได้แก่ ผู้ที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือน (มาตรา 44 ประกอบมาตรา 5)

6.2 ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

6.3 กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อยู่หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย (มาตรา 40 วรรคหนึ่ง) ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อยู่หรือโต้แย้งได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (สิบห้าวัน) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40 วรรคสอง)

7. รูปแบบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีเนื้อหาสาระทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ และระบุข้อโต้แย้งหรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองไว้ให้ชัดเจน (มาตรา 44 วรรคสอง)

8. การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองตามคำอุทธรณ์ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลง คำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 46) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้น โดย

ไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ก็ต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่โดยทั่วไป ก็คือ เจ้าหน้าที่ในระดับที่สูงขึ้นตามสายงานบังคับบัญชานั้นเอง (มาตรา 45 วรรคสาม) ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก (มาตรา 45 วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง (มาตรา 46)

9. ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งแทนคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้เป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกัน : กรณีศึกษาการอุทธรณ์ของ บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 797 อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือ สัญญาซึ่งให้บุคคลหนึ่งเรียกว่า ตัวแทนมีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดั่งนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้น จะเป็นโดยตั้งแต่งตั้งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

มาตรา 820 ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน

มาตรา 821 บุคคลผู้ใดเชื่อบุคคลอีกคนหนึ่งออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี รู้แล้วยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งเชื่ตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี ท่านว่าบุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้สุจริตเสมือนว่าบุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเป็นตัวแทนของตน

2. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“จัดหางาน” หมายความว่า การประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางานหรือหาลูกจ้างให้แก่นายจ้าง โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และให้หมายรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจัดหางานให้คนหางาน

“ค่าบริการ” หมายความว่า เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ให้เป็นค่าตอบแทนการจัดหางาน

“ค่าใช้จ่าย” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน

“ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัตินี้

“คนหางาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานโดยเรียกหรือรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนจัดหางานกลาง หรือนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดแล้วแต่กรณี

มาตรา 15 ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศต้องจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต่อนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และจัดให้มีทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานตามแบบที่อธิบดีกำหนดไว้ ณ สำนักงานเพื่อให้คนหางานตรวจดูได้ในระหว่างเวลาทำงาน

ลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต้องมีได้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานของผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้อื่นในขณะเดียวกัน และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 เว้นแต่คุณสมบัติตามมาตรา 9 (1) และ (2) มิให้ใช้บังคับแก่ลูกจ้าง

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้ใดให้คุ้มครองถึงลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้นั้นได้จดทะเบียนไว้ด้วย

การกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางาน ซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศได้จดทะเบียนไว้ ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตด้วย

มาตรา 46 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่สามารถจัดให้คนหางานเดินทางได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 38 หรือในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงานหรือสิทธิประโยชน์อื่น ไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามมาตรา 38 หรือนับแต่วันที่คนหางานเดินทางกลับถึงประเทศไทย แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คนหางานไม่สามารถทำงานได้จนถึงสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน เพราะถูกเลิกจ้างโดยมิใช่สาเหตุจากคนหางาน ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่คนหางานได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน แต่คนหางานยังประสงค์จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับค่าจ้างที่คนหางานได้รับจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม ให้นายทะเบียนจัดหางานกลางหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ ตามมาตรา 31 (7) คืนให้แก่คนหางาน

เมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการตามวรรคสี่แล้ว ให้แจ้งผู้รับอนุญาตทราบโดยเร็ว

มาตรา 47 ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 8 วรรคสาม และวรรคสี่ มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 วรรคสาม มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27 วรรคสอง ในหมวด 2 ว่าด้วยการจัดหางานในประเทศมาใช้บังคับกับการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยอนุโลม

3. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

มาตรา 44 ภายใต้งบับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

4. กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(2) เลขานุการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

บทที่ 3

เนื้อหาและผลการศึกษา

เนื้อหา

1. อธิบัตริกรมการจ้ดหางานในฐานะนายทะเบี่ยนจ้ดหางานกลาง มีหนังสือ ที่ รง 0311/3739 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546 สั้งห้กหลักประกันของบริษัทจ้ดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จ้ากัค เป็นจ้านวน 70,000 บาท และ 145,625 บาท ตามลำดับ เพ็จจ่ายคินให้แก่นายศรีลา อินทร์สาทร และนายอุทัย สีเม็อง ตามลำดับ เน็องจากเห็นว้า บริษัทฯ ได้กระทำควมผิคโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจ้ดหางานและค้คุมครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก็ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจ้ดหางานและค้คุมครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยให้นายศรีลา อินทร์สาทร และนายอุทัย สีเม็อง ด้รับเฉลี่ยจเงินจากหลักประกันของบริษัทฯ ร่วมกับนายสุทัศน์ จันทรสีลา กับพวก รวม 118 คน ซึ่งเป็นคนหางานที่นายทะเบี่ยนจ้ดหางานกลาง ได้เคยมีคำสั่งห้กหลักประกันของบริษัทฯ ไว้ก่อนแล้ว และเกินวงจเงินหลักประกันของบริษัทฯ

2. บริษัทฯ โดยนางกัลยา ภักดีสุจริต กรรมการผู้จ้ดการผู้มีอำนาจกระทำกรแทนบริษัทฯ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงมีหนังสือลงวันที่ 28 มีนาคม 2546 อุทธรณ์คำสั่งห้กหลักประกันต่ออธิบัตริกรมการจ้ดหางานในฐานะนายทะเบี่ยนจ้ดหางานกลางเจ้าหน้าทีผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยมีประเด็น ดังนี้

(1) บริษัทฯ ไม่ได้ดำเนินการรับสมัคร นายศรีลา อินทร์สาทร เพ็จไปทำงานในประเทศอิสราเอล และไม่ได้ดำเนินการรับสมัครและจ้ดส่งนายอุทัย สีเม็อง ไปทำงานในไต้หวัน และบริษัทฯ ไม่ทราบว้าหลักฐานการจ้านอง โฉนคที่ดินบริษัทฯ เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างใด

(2) การที่นายทะเบี่ยนจ้ดหางานกลางมีคำสั่งให้นายศรีลา อินทร์สาทร และนายอุทัย สีเม็อง ด้รับเฉลี่ยคินจากหลักประกันของบริษัทฯ ร่วมกับนายสุทัศน์ จันทรสีลา กับพวกรวม 118 คน ย่อมเกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องคนอื่นท้ง 118 คน

3. หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ด้มอบหมายให้งานอุทธรณ์พิจารณาดำเนินการ และหัวหน้างานพิจารณาอุทธรณ์ ด้มอบหมายให้ผู้ขอรับการประเมินเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพ็จประกอบการพิจารณา ทำควมเห็นเสนอต่อปล้ดกระทรวงแรงงาน โดยได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

(1) เมื่อ ด้รับเรื่องแล้วในเบ็องคั้นผู้ขอรับการประเมิน ด้พิจารณาตรวจสอบว้าบริษัทจ้ดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จ้ากัค ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบี่ยนจ้ดหางานกลางที่สั่งห้กหลักประกันของบริษัทฯ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งผู้ขอรับการประเมินพิจารณาแล้วเห็นว้า

การที่นายทะเบียนจัดหางานกลางสั่งหักหลักประกันของบริษัทฯ เนื่องจากบริษัทฯ กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 คำสั่งหักหลักประกันดังกล่าว ทำให้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบริษัทฯ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 และคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในเรื่องนั้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น คำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง บริษัทฯ เป็นผู้ในบังคับของคำสั่งหักหลักประกัน และเป็นคู่กรณี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บริษัทฯ จึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติจัดหางานและ คุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงได้ มีหนังสือลงวันที่ 28 มีนาคม 2546 อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันต่ออธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะ นายทะเบียนจัดหางานกลาง และเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

(2) ประธานเจ้าหน้าที่ กองตรวจและคุ้มครองคนหางาน กรมการจัดหางาน เพื่อให้ส่ง เอกสารสำนวนการสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

(3) ประธานเจ้าหน้าที่กองนิติการ และเจ้าหน้าที่กองตรวจและคุ้มครองคนหางาน กรมการจัดหางาน เพื่อหารือข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานเอกสารเพิ่มเติมในบางประเด็น

หลังจากรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว จึงพิจารณาในประเด็นที่บริษัทฯ อุทธรณ์ ซึ่งจะต้องปรับข้อเท็จจริงให้เป็นไป ตามข้อกฎหมาย เพื่อประมวลสรุปประเด็นตามข้ออุทธรณ์ เสนอปลัดกระทรวงแรงงานเพื่อวินิจฉัย อุทธรณ์

จากการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติและปรับบทกฎหมายในแต่ละประเด็น อุทธรณ์ ดังนี้

(1) ประเด็นที่บริษัทฯ อุทธรณ์ว่า บริษัทฯ ไม่ได้ดำเนินการรับสมัครนายศรีลา อินทร์สาธ เพื่อไปทำงานในประเทศอิสราเอล และไม่ได้ดำเนินการรับสมัครและจัดส่งนายอุทัย สีเมือง ไปทำงานใน ได้หวัน และบริษัทฯ ไม่ทราบว่าหลักฐานการจ้างของ โฉนดที่ดิน บริษัทฯ เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างไร

ในประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อประมาณเดือนเมษายน 2539 นายศรีลา อินทร์สาธร คนหางานได้ไปสมัครงานเพื่อไปทำงานประเทศอิสราเอล ตำแหน่งช่างไม้ กับบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด สาขาอำเภอโพนพิสัย สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 752 หมู่ 1 ตำบลจุมพล อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย สำนักงานดังกล่าวมีการติดป้ายชื่อบริษัทฯ สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน โดยมีนางเสมียน จันทราช และนางอนงค์ สกุลคู ลูกจ้างของบริษัทฯ เป็นผู้รับสมัครและเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากนายศรีลาฯ เป็นจำนวนเงิน 140,000 บาทหลังจากรับสมัครแล้ว นายธาดา สกุลคู ได้พานายศรีลาฯ ไปตรวจโรคและทดสอบฝีมือที่จังหวัดอุดรธานี ต่อมาวันที่ 24 เมษายน 2539 นางเสมียนฯ และนายธาดาฯ ได้พานายศรีลาฯ และนางคำมาย อินทร์สาธร ภรรยา ไปจดจำนองที่ดินของนางคำมายฯ ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นประกันสัญญากู้เงินกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาโพนพิสัย ในวงเงิน 70,000 บาท โดยเงินจำนวนดังกล่าวธนาคารฯ จ่ายเป็นเช็คให้กับนางคำมายฯ และนางคำมายฯ ได้สลักหลังเช็คนำเข้าบัญชีของนางคำมายฯ ที่เปิดร่วมกับนางอนงค์ฯ เลขที่บัญชี 493-0-22624-8 และนางอนงค์ฯ ได้เบิกเงินจำนวน 70,000 บาท ไปแล้ว ส่วนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เหลืออีกจำนวน 70,000 บาท นายศรีลาฯ ได้ตกลงว่าจะจ่ายเงินให้เมื่อได้เดินทางไปทำงานแล้ว แต่บริษัทฯ ก็ไม่สามารถส่งนายศรีลาฯ ไปทำงานที่ประเทศอิสราเอลได้ และไม่ยอมคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บไปแล้วให้แก่คนหางาน ซึ่งต่อมาในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2546 บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ได้มอบอำนาจให้ นายชินท์ สุวรรณศรี มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นายศรีลา อินทร์สาธร ได้สมัครงานเพื่อไปทำงานที่ประเทศอิสราเอล กับบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด สาขาโพนพิสัย จริง โดยมีนางเสมียน จันทราช นายธาดา สกุลคู และนางอนงค์ สกุลคู เป็นผู้รับสมัครและดำเนินการติดต่อสินเชื่อจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขาโพนพิสัย จำนวน 70,000 บาท นางอนงค์ฯ เปิดบัญชีร่วมกับนางคำมาย อินทร์สาธร และทราบว่านางอนงค์ฯ และพวกนำเงินทั้งหมดไป โดยที่บริษัทฯ ไม่เคยได้รับเงินดังกล่าวเลย บริษัทฯ จะได้ติดตามเงินจากนางอนงค์ฯ และพวกเพื่อนำมาคืนให้นายศรีลาฯ ค่ะ ค่ะ ไป หากไม่สามารถติดตามเงินมาคืนได้ ขอให้ทางราชการพิจารณาดำเนินการต่อไป ตามอำนาจหน้าที่ บริษัทฯ จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของนางเสมียนฯ และนางอนงค์ฯ ลูกจ้างของบริษัทฯ การรับสมัครและเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวของนางเสมียนฯ และนางอนงค์ฯ จึงเป็นการกระทำของบริษัทฯ ตามมาตรา 15 ประกอบมาตรา 47 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ดังนั้น บริษัทฯ จะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อนายศรีลาฯ ไม่ได้ ดำเนินการรับสมัครและไม่ทราบเรื่องหลักฐานการจ้างงานใดที่ค้นหาได้ไม่ ดังนั้น อุทธรณ์ของบริษัทฯ ในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนกรณีนายอุทัย สีเมือง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อประมาณเดือนมิถุนายน 2543 นายอุทัยฯ ได้ไปสมัครงานเพื่อไปทำงานที่ได้วันกับบริษัทจัดหางานเซ็นท์ เมอริท จำกัด และบริษัทฯ ได้เรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงิน 165,000 บาท โดยบริษัทฯ เป็นผู้หาแหล่งเงินกู้ให้ มีนางลินดา (ไม่ทราบนามสกุล) เป็นผู้ประสานงาน หลังจากนั้นนายอุทัยฯ ได้นำโฉนดที่ดินของนายสวิง หวานอารมณ์ มาจำนองกับนายวิสิทธิ์ มโนมิตรณ์ ในวงเงิน 165,000 บาท (ภาคผนวกหน้า 98) และได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้กับบริษัทฯ ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2543 นายอุทัยฯ ได้เดินทางไปทำงานที่ได้วัน โดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด พหุกิจการดังกล่าวจึงเป็นการเชิดบริษัทจัดหางานเซ็นท์ เมอริท จำกัด เป็นตัวแทนโดยชัดแจ้ง บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด จึงต้องรับผิดชอบในฐานะตัวการ ตามมาตรา 821 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนายอุทัยฯ ได้เดินทางไปทำงานกับนายจ้าง ชื่อ GAU INDUSTRIAL CO; LTD. สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ NO. 161 - 6, LU CHU HSIANG TAOYUAN HSEN TAINAN R.O.C. ตำแหน่งคนงานผลิต ผลิตภัณฑ์พลาสติก (ชาย) สัญญาฉบับลงวันที่ 6 เมษายน 2543 มีระยะเวลาการจ้าง 2 ปี เมื่อนายอุทัยฯ ทำงานได้ประมาณ 13 เดือน ถูกส่งตัวกลับประเทศไทย เนื่องจากขาดงานจำนวน 2 ครั้ง ในวันที่ 2 และ 9 เมษายน 2544 แต่เมื่อพิจารณาจากสัญญาการจ้างงาน ซึ่งบริษัทฯ ได้ทำกับ นายอุทัยฯ คนหางาน ตามข้อ 1.3 การบอกเลิกสัญญาข้อ 13.3 (8, 9) ระบุว่า นายจ้างจะต้องดักเตือนคนหางานจำนวน 3 ครั้ง และคนหางานจะต้องขาดงานจำนวน 3 วันติดต่อกัน หรือรวม 6 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงจะเป็นสาเหตุของการบอกเลิกสัญญาได้ แต่นายอุทัยฯ ได้ขาดงานจำนวน 2 ครั้ง จึงไม่เป็นไปตามสัญญา และไม่มีเหตุผลอันสมควร ประกอบกับต่อมาในวันที่ 8 ตุลาคม 2545 บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ได้มอบอำนาจให้นายชินท์ สุวรรณศรี มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า บริษัทฯ ได้รับสมัครนายอุทัย สีเมือง เพื่อจัดส่งไปทำงานในได้วัน โดยเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางาน เป็นเงินไม่เกิน 56,000 บาท มิใช่ 165,000 บาท ตามที่นายอุทัยฯ คนหางานระบุ และได้จัดส่งไปทำงานที่ได้วันตามสัญญาแล้ว แต่สาเหตุที่นายจ้างส่งตัวนายอุทัยฯ กลับประเทศไทย เนื่องจากนายอุทัยฯ ได้ขาดงาน 2 ครั้ง ทำให้เกิดความเสียหาย นายจ้างจึงส่งตัวกลับ บริษัทฯ จะไม่คืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายอุทัยฯ ดังนั้น บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด จึงต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายอุทัยฯ คนหางานไปแล้ว เป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานเป็นจำนวนเงิน 145,625 บาท ตามมาตรา 46 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 คำอุทธรณ์ของบริษัทฯ ในกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

(2) ประเด็นที่บริษัทฯ อุทธรณ์ว่า การที่นายทะเบียนจัดหางานกลางมีคำสั่งให้นายศรีลาฯ และนายอุทัยฯ ได้รับเฉลี่ยเงินคืนจากหลักประกันของบริษัทฯ ร่วมกับนายสุทัศน์ จันทร์สีลา กับพวกรวม 118 คน ย่อมเกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องคนอื่นทั้ง 118 คน นั้น เห็นว่า เมื่อบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ผู้รับอนุญาตฯ มิได้คืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่นายศรีลาฯ และนายอุทัยฯ คนหางาน นายทะเบียนจัดหางานกลางจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้หักค่าบริการ และค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันของบริษัทฯ เพื่อคืนให้แก่คนหางานทั้งสอง ตามมาตรา 46 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น คำอุทธรณ์ของบริษัทฯ ในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ผลการศึกษา

ด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า คำอุทธรณ์ของบริษัทฯ ทุกประเด็นฟังไม่ขึ้น และการที่อธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลางมีคำสั่งให้นายศรีลา อินทร์สาธร และนายอุทัย สีเมือง ได้รับเฉลี่ยเงินคืนจากหลักประกันของบริษัทฯ พร้อมกับนายสุทัศน์ จันทร์สีลา กับพวกรวม 118 คน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 นั้นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว เห็นสมควรวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด

ผู้ขอรับการประเมินได้จัดทำหนังสือ สำนักบริหารกลาง กลุ่มงานกฎหมาย ลับ ค่วนมาก ที่ รง 0201.5/6387 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546 เรื่อง บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันเสนอหัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย เพื่อพิจารณาลงนามในหนังสือดังกล่าว โดยผ่านผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงแรงงาน รายงานต่อปลัดกระทรวงแรงงาน ลงนามในคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ปลัดกระทรวงแรงงานได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ 13/2546 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2546 และผู้ขอรับการประเมินได้แจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงแรงงาน ให้บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด และกรมการจัดหางานทราบ โดยจัดทำหนังสือประทับตราแทนการลงชื่อ ตามหนังสือกระทรวงแรงงาน ที่ รง 0201.5/1869 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2546 และที่ รง 0201.5/1868 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2546 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง และเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กรณีที่ประชาชนไม่พอใจต่อคำสั่งทางปกครอง ก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อให้เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้

จากการศึกษา การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหลักประกัน : กรณีศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งหลักประกันของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ปรากฏว่า บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหลักประกันของบริษัทฯ จึงได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 28 มีนาคม 2546 ยื่นอุทธรณ์คำสั่งหลักประกันของบริษัทฯ ต่ออธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลางเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง กรณีสั่งให้นายศรีลา อินทร์สาธรและนายอุทัย สีเมือง ได้รับเฉลี่ยเงินจากหลักประกันของบริษัทฯ พร้อมกับนายสุทัศน์ จันทร์สีลา กับพวกรวม 118 คน เนื่องจากเห็นว่า บริษัทฯ ได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 อธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลางพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของบริษัทฯ จึงได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณา ตามมาตรา 45 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปลัดกระทรวงแรงงานได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทฯ คำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า

1. การที่นายศรีลา อินทร์สาธร คนหางานได้ไปสมัครงานเพื่อไปทำงานประเทศอิสราเอล กับบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด สาขาอำเภอโพธิ์ชัย โดยสำนักงานดังกล่าวมีการติดป้ายชื่อบริษัทฯ สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน โดยมีนางเสมียน จันทร์ราช และนางอนงค์ สกุลตุ ลูกจ้างของบริษัทฯ เป็นผู้รับสมัครและเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากนายศรีลาฯ เป็นจำนวนเงิน 140,000 บาท หลังจากรับสมัครแล้ว นายชาดา สกุลตุ ได้พานายศรีลาฯ ไปตรวจโรคและทดสอบฝีมือที่จังหวัดอุดรธานี ต่อมานางเสมียนฯ และนายชาดาฯ ได้พานายศรีลาฯ และนางคำมาย อินทร์สาธร ภรรยา ไปจดงานอยู่ที่ดินของนางคำมายฯ ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นประกัน

สัญญากู้เงินกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด สาขาโพธิ์พิสัย ในวงเงิน 70,000 บาท โดยเงินดังกล่าวธนาคารฯ จ่ายเป็นเช็คให้กับนางคำมาฯ และนางคำมาฯ ได้สลักหลังเช็คนำเข้าบัญชีของนางคำมาฯ ที่เปิดร่วมกับนางอนงค์ฯ เลขที่บัญชี 493-0-22624-8 และนางอนงค์ฯ ได้เบิกเงินจำนวน 70,000 บาทไปแล้ว ส่วนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เหลืออีกจำนวน 70,000 บาท นายศรีลาฯ ได้ตกลงว่าจะจ่ายเงินให้เมื่อได้เดินทางไปทำงานแล้ว แต่บริษัทฯ ก็ไม่สามารถจัดส่งนายศรีลาฯ ไปทำงานที่ประเทศอิสราเอลได้ และไม่ยอมคืนเงินค่าบริการและ ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บไปแล้วให้แก่คนหางาน บริษัทฯ จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของนางเสมียนฯ และนางอนงค์ฯ ซึ่งเป็นการกระทำของบริษัทฯ ตามมาตรา 15 ประกอบมาตรา 47 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

2. การที่นายอุทัยฯ ได้ไปสมัครงานเพื่อไปทำงานที่ได้หวั่นกับบริษัทจัดหางานเซ็นท์ เมอริท จำกัด และบริษัทฯ ได้เรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงิน 165,000 บาท โดยนายอุทัยฯ ได้นำโฉนดที่ดินของนายสวิง หวานอารมณ์ มาจำนองกับนายวิสิทธิ์ มโนมัยรัตน์ ในวงเงิน 165,000 บาท และได้นำเงินจำนวนดังกล่าวให้กับบริษัทฯ ต่อมานายอุทัยฯ ได้เดินทางไปทำงานที่ได้หวั่น โดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด พฤติกรรมดังกล่าว จึงเป็นการเชิดบริษัทจัดหางาน เซ็นท์ เมอริท จำกัด เป็นตัวแทนโดยชัดแจ้ง บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด จึงต้องรับผิดชอบในฐานะตัวการ ตามมาตรา 821 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนายอุทัยฯ ไม่สามารถทำงานได้จนถึงสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง เพราะถูกเลิกจ้างโดยมิใช่สาเหตุจาก นายอุทัยฯ บริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด จึงต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายอุทัยฯ ไปแล้ว เป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานเป็นจำนวนเงิน 145,625 บาท ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

3. เมื่อบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด ผู้รับอนุญาต มิได้คืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายศรีลาฯ และนายอุทัยฯ คนหางาน นายทะเบียนจัดหางานกลาง จึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้หักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันของบริษัทฯ เพื่อคืนให้แก่คนหางานทั้งสอง ตามมาตรา 46 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

ข้อเสนอแนะ

การศึกษา การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกัน : กรณีศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานหนองคาย ที. เค. เอ็นเตอร์ไพรส์ (1985) จำกัด มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 15 กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศต้องจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต่อนายทะเบียน ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 47 กำหนดให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยอนุโลม โดยมาตรา 4 ได้กำหนดค่านิยมคำว่า “ตัวแทนจัดหางาน” ไว้หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้รับอนุญาตจดทะเบียนให้เป็นตัวแทนจัดหางานตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศมักเกิดปัญหาในทางปฏิบัติกรณีลูกจ้างไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานจะอ้างความเป็นตัวแทนของบริษัทจัดหางานรับสมัครเรียกรับเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศจากคนหางานโดยผิดกฎหมายและไม่จัดส่งคนหางานเหล่านั้นไปทำงานในต่างประเทศ การจะปรับบทกฎหมายในเรื่องการเป็นตัวแทนของลูกจ้างไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ได้อยู่ในความหมายของค่านิยมคำว่า “ตัวแทนจัดหางาน” ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้นในการจะเอาผิดกับตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานดังกล่าว จึงต้องปรับบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 797 ถึงมาตรา 844 หมวดตัวแทน โดยเฉพาะเรื่องตัวแทนเซด ซึ่งมี 2 กรณี กล่าวคือ ตัวการเซดบุคคลอื่นเป็นตัวแทนของตน หรือรู้แล้วยอมให้คนอื่นเซดตัวเองแสดงออกเป็นตัวแทน แต่มีข้อสังเกต คือ บุคคลภายนอกต้องสำคัญผิดว่าเป็นกิจการของตัวการ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 490/2541 การที่จำเลยที่ 1 ปลอมให้จำเลยที่ 2 และ จ. ผู้จัดการทั่วไปของจำเลยที่ 1 ตกลงว่าจ้างโจทก์ ให้ลงโฆษณากิจการโรงแรมของจำเลยที่ 1 ในสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ของโจทก์ในทำนองเดียวกับที่ผู้จัดการทั่วไปคนก่อนของจำเลยที่ 1 เคยปฏิบัติและจำเลยที่ 1 ไม่ได้โต้แย้งคัดค้าน ย่อมทำให้โจทก์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมีเหตุผลอันสมควรเชื่อว่าจำเลยที่ 2 และ จ. เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ 1 ได้ ถือว่าจำเลยที่ 1 เซดให้จำเลยที่ 2 และ จ. ออกแสดงเป็นตัวแทนของจำเลยที่ 1 ในการว่าจ้างโจทก์ จำเลยที่ 1 ในฐานะตัวการจึงต้องผูกพันรับผิดชอบต่อโจทก์ตามป.พ.พ. มาตรา 822 ประกอบมาตรา 821 โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามีระเบียบภายในของจำเลยที่ 1 ห้ามมิให้ผู้จัดการทั่วไปของจำเลยที่ 1 ทำสัญญาว่าจ้างและจำเลยที่ 1 มีโอกาสล่วงรู้ถึงการส่งลงโฆษณาหรือไม่ ซึ่งแนวทางการแก้ไขในประเด็นนี้ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ค่านิยมคำว่า

“ตัวแทนจัดหางาน” ให้เกิดความชัดเจนขึ้น โดยหมายความว่า ผู้ซึ่งผู้รับอนุญาตจดทะเบียนให้เป็นตัวแทนจัดหางานตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงลูกจ้างไม่จดทะเบียนแต่ได้ดำเนินธุรกิจของผู้รับอนุญาตจัดหางานด้วย

2. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันจะเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานได้เรียกเก็บจากคนหางาน ดังนั้นการพิจารณาพยานหลักฐานเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานหรือตัวแทนของบริษัทจัดหางานได้เรียกเก็บจากคนหางาน ผู้กล่าวอ้างและผู้ถูกกล่าวอ้างควรหาพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวให้ปรากฏชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545
- พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน,
2544, น. 379
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, 2544,
น. 45 – 46
- วิเชียร คีระกฤษณ์ศักดิ์ ผู้พิพากษา, “แพ่งพิศดาร” Jurispudence Group เล่ม 2 ฉบับปรับปรุง ,
2546, น. 333
- ศรัณยู โพธิ์ธวัชกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่” เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา, 2540, น. 26 - 30
- สงขลา วิชัยทัชคะ, “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540, น. 9 – 11