

บันทึก

เรื่อง อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการระงับการเดินทางผู้ที่จะเดินทาง
ออกนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางาน
และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

กรมการจัดหางานได้มีหนังสือ ด่วนที่ ที่ รส ๐๓๐๓/๑๕๗๑๒ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๓^๑ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจระงับการเดินทางผู้ที่จะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี เมื่อตรวจพบว่าผู้นั้นไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกเหตุที่ต้องระงับการเดินทางไว้อย่างชัดเจน

เนื่องจากปัจจุบันมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ประสงค์จะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเพื่อแสดงงานทำ โดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และในการไปทำงานของบุคคลดังกล่าวบางรายต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก บางรายถูกหลอกลวงไม่สามารถเข้าไปในประเทศที่ประสงค์จะไปทำงานได้ ซึ่งวิธีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของบุคคลดังกล่าวจะไปในฐานะเพื่อการท่องเที่ยวกับคณะทัวร์หรือเดินทางไปเพื่อเยี่ยมญาติในต่างประเทศ กรมการจัดหางานจึงประสานงานกับกรมตำรวจ หากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพบว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะพฤติการณ์เป็นที่น่าสงสัยว่าจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองแจ้งให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นประกอบอาชีพในประเทศไทยที่มีลักษณะไม่มั่นคงและแน่นอน หรือกล่าวอ้างว่าไปเยี่ยมญาติแต่ไม่ทราบที่อยู่ของญาติตน เป็นต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานจะระงับการเดินทางของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว โดยมีเวลาสอบข้อเท็จจริงน้อย และเป็นเวลาที่กระชั้นชิดกับกำหนดเวลาที่บุคคลดังกล่าวจะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ข้อเท็จจริงจึงปรากฏว่าได้เกิด

^๑ มาตรา ๖๓ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าผู้ใดไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจระงับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของผู้นั้นได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกเหตุที่ต้องระงับการเดินทางไว้ให้ชัดเจนด้วย

ค่าเสียหายที่เกิดจากการสั่งระงับการเดินทางของคนหางานตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศเป็นผู้เสีย ในกรณีที่คนหางานมิได้เดินทางโดยการจัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้คนหางานเป็นผู้เสีย

ปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตใช้อำนาจระงับการเดินทางโดยทุจริต และเจ้าหน้าที่ผู้ร้องเรียนบ่อยครั้งว่าใช้อำนาจระงับการเดินทางขัดต่อเสรีภาพในการเดินทาง ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน กรมการจัดหางานจึงใคร่ขอทราบเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และขอหารือถึงขอบอำนาจหน้าที่แนวทางดำเนินการของเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางาน ด้านตรวจคนเข้าเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาโดยรับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมการจัดหางาน) และผู้แทนกรมตำรวจ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) แล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการจัดหางานของผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานทั้งในประเทศและต่างประเทศและคุ้มครองแรงงานไทยที่ออกไปทำงานในต่างประเทศ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจ้างงานและคุ้มครองคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในประเทศ เพื่อที่จะขจัดปัญหาเกี่ยวกับการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศและให้ความคุ้มครองแก่แรงงานไทยในต่างประเทศให้ได้มากที่สุด โดยได้บัญญัติมาตรการในการควบคุมการจัดหางานและมาตรการในการควบคุมคนหางานไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก ซึ่งมาตรการในการควบคุมคนหางานนั้นมาตรา ๖๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้คนหางานตามพระราชบัญญัตินี้ อันหมายถึงบุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานโดยเรียกหรือรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น^๔ หากประสงค์จะเดินทางออกไปทำงานในต่างประเทศจะต้องเดินทางผ่านทางด่านตรวจคนหางาน^๕ นอกจากนี้คนหางานดังกล่าวจะต้องยื่นแบบรายการการเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร^๖ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ฉะนั้น

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ มาตรา ๖๒ คนหางานซึ่งเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางออกไปโดยผ่านทางด่านตรวจคนหางานและต้องยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด ณ ด่านดังกล่าว

ด่านตรวจคนหางานตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คนหางาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานโดยเรียกหรือรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ เรื่อง การควบคุมการเดินทางออกไปทำงานนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๔)

^๖ ประกาศกรมการจัดหางาน ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดแบบรายการการเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร

บุคคลใดก็ตามที่ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศ แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตาม มาตรา ๖๒ ย่อมถือว่าเป็นบุคคลที่ลักลอบออกไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นความผิดและ ต้องรับโทษตามมาตรา ๘๗^๗ และเพื่อให้การควบคุมบุคคลที่ลักลอบออกไปทำงานในต่างประเทศ ตามมาตรา ๖๒^๘ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการ ตรวจสอบและระงับการเดินทาง โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓^๙ ว่าหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ พบว่าผู้ใดไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการไปทำงานตามที่กฎหมายบัญญัติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ระงับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของผู้นั้นได้ ฉะนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๖๓ จึงเป็น บทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมตรวจสอบบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานใน ต่างประเทศโดยผ่านขั้นตอนตามกฎหมาย รวมถึงตรวจสอบบุคคลที่ลักลอบไปทำงานใน ต่างประเทศ โดยให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบและระงับการเดินทาง ซึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกเหตุที่ต้องระงับการเดินทางไว้ให้ชัดเจนด้วยอย่างไรก็ตาม การใช้ อำนาจระงับการเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^{๑๐} แล้ว จะเห็นว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานได้ กำหนดหลักปฏิบัติดังกล่าวขึ้นโดยมุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติ เป็นข้อยกเว้นไว้

สำหรับปัญหาข้อหาหรือที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานจะมี อำนาจระงับการเดินทางของบุคคลออกไปนอกราชอาณาจักรเพียงใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า มาตรา ๖๓ ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ประจำด่านตรวจคนหางานในการตรวจสอบบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประจำด่านตรวจคนหางานจะตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับการไปทำงานของบุคคลนั้นตามที่ กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งหากตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานใน ต่างประเทศได้กำหนดไว้ ซึ่งหากตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานใน ต่างประเทศมีหลักฐานต่าง ๆ ไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ

^๗ มาตรา ๘๗ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายใน ราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อ สวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทย เข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้

ด่านตรวจคนหางานย่อมมีอำนาจที่จะรับการเดินทางของบุคคลนั้นได้ ส่วนในกรณีบุคคลที่ลักลอบไปทำงานในต่างประเทศโดยไปในฐานะอื่นไม่ใช่ในฐานะคนหางาน เช่นบุคคลที่ประสงค์จะไปทำงานแต่อ้างว่าจะไปท่องเที่ยว เยี่ยมญาติ ฯลฯ นั้น ในกรณีนี้จะต้องมีการประสานการปฏิบัติงานระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนเข้าเมือง โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจในการตรวจบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๘^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งหากมีกรณีที่สงสัยว่าจะมีการลักลอบออกไปทำงานพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจตรวจคนเข้าเมืองก็มีอำนาจที่จะส่งบุคคลที่สงสัยว่าจะลักลอบไปทำงานในต่างประเทศมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานตรวจสอบในกรณีเช่นนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานย่อมมีอำนาจที่จะตรวจสอบจากพฤติการณ์แห่งกรณีว่า บุคคลนั้นเป็นคนหางานและประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ดังนั้นในกรณีนี้ จึงต้องตรวจสอบจากหลักฐานข้อเท็จจริงการเดินทางของบุคคลนั้นประกอบกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นแสดงออกมา หากพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานตรวจสอบแล้วมีความแน่ใจหรือมีหลักฐานเพียงพอที่เชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนหางานที่มีความประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานย่อมมีอำนาจจะรับการเดินทางของบุคคลนั้นได้ แต่ต้องกระทำอย่างระมัดระวังภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ และกระทำได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี หากพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนหางานเพียงแต่สงสัยว่าบุคคลนั้นจะลักลอบออกไปทำงานในต่างประเทศ ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะรับการเดินทางของบุคคลนั้น

(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๑

^{๑๑} มาตรา ๑๘ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร

เพื่อการนี้ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น