

บันทึก

เรื่อง ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดงาน
และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ (กรณีผู้รับอนุญาตจัดงาน
ขอจดทะเบียนนิติบุคคลเป็นตัวแทนจัดงาน)

กรมแรงงาน ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๑๐๖/๑๘๖๑๙ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ท้าหุ้นส่วนจำกัดจัดงานเจนติกซ์พลาย แอนด์ เซอร์วิส ผู้รับอนุญาตจัดงานได้ยื่นคำขอจดทะเบียนตัวแทนจัดงานประเภทที่เป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ อธิบดีกรมแรงงานในฐานะนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่า ตัวแทนจัดงานตามพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หมายความว่า ตัวแทนจัดงานที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงตัวแทนจัดงานที่เป็นนิติบุคคลจึงไม่รับจดทะเบียน ผู้รับอนุญาตจัดงานได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า ตัวแทนจัดงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดงาน และตามมาตรา ๙ ยังบัญญัติให้ผู้ขออนุญาตจัดงานเป็นนิติบุคคลไว้ด้วย ตัวแทนจัดงานจึงยอมเป็นนิติบุคคลได้

ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า แม้ว่าในแบบ จง. ๙ ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จะมีข้อความแสดงว่า อาจจดทะเบียนนิติบุคคลเป็นตัวแทนจัดงานได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับตัวแทนจัดงาน เช่น ตามมาตรา ๑๕ บัญญัติให้ตัวแทนจัดงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตจัดงานต้องวางหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดงานแต่ละคนที่ขอจดทะเบียนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงมาตรา ๒๐ บัญญัติว่า เมื่อออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงานตัวแทนจัดงานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าตัวแทนจัดงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะทำงานในสำนักงานของผู้รับอนุญาตจัดงานโดยจะมีหลายคนก็ได้ และมีอำนาจในการไปติดต่อทำสัญญาจัดงานกับคนหางานแทนผู้รับอนุญาต ดังนั้นตัวแทนจัดงานจึงไม่ใช่นิติบุคคล เพราะนิติบุคคลจะมีบัตรประจำตัวไม่ได้ และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนจัดงานที่จะเป็นนิติบุคคลกับผู้แทนของนิติบุคคลนั้นไว้

กรมแรงงานพิจารณาเห็นว่า เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดแบบบัญชีรายชื่อตัวแทนจัดงานที่ขอจดทะเบียนมีประเภทที่เป็นนิติบุคคลด้วย อาจตีความได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้จดทะเบียนตัวแทนจัดงานที่เป็นนิติบุคคลได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ตัวแทนจัดงานที่จะขอจดทะเบียนตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ

จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หมายถึงเฉพาะบุคคลธรรมดาหรือหมายความว่ารวมถึงนิติบุคคลด้วย เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติหรือแก้ไขกฎกระทรวงต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) แล้ว เห็นว่าบุคคลผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนจัดหางานให้แก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานดังกล่าวได้จดทะเบียนไว้ต่อนายทะเบียนตามความในมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๑๖^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขไว้ด้วยว่า ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องวางหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางานแต่ละคนที่ขอจดทะเบียนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าคนละห้าหมื่นบาท บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองคนหางานมิให้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของตัวแทนจัดหางานซึ่งเป็นบุคคลที่จะต้องไปดำเนินการติดต่อกับคนหางานโดยตรง โดยบทบัญญัตินี้บังคับให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องวางหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางานแต่ละคนที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นนั้นไว้กับนายทะเบียนเพื่อนายทะเบียนจะได้นำหลักประกันนี้ไปใช้จ่ายเป็นเงินชดเชยความเสียหายให้แก่คนหางานในกรณีที่ตัวแทนจัดหางานนั้น กระทำการฝ่าฝืน

^๑ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๕ ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศต้องจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต่อนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และจัดให้มีทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานตามแบบที่อธิบดีกำหนดไว้ ณ สำนักงาน เพื่อให้คนงานตรวจดูได้ในระหว่างเวลาทำงาน

ลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต้องมีได้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานของผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้อื่นในขณะเดียวกัน และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ เว้นแต่คุณสมบัติตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒) มิให้ใช้บังคับแก่ลูกจ้าง

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้ใด ให้คุ้มครองลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศผู้นั้นได้จดทะเบียนไว้ด้วย

การกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศได้จดทะเบียนไว้ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตด้วย

^๒ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๖ ในการยื่นคำขอจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานตามมาตรา ๑๕ ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศต้องวางหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางานแต่ละคนที่ขอจดทะเบียนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าคนละห้าหมื่นบาทไว้กับนายทะเบียน โดยจะวางหลักประกันเป็นเงินสด พันธบัตรของรัฐบาลไทย หรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารก็ได้

ในกรณีที่ตัวแทนจัดหางานกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้และทำให้เกิดความเสียหายแก่คนหางาน ถ้านายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าหลักฐานอันควรเชื่อว่าเป็นการกระทำของตัวแทนจัดหางานให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศทราบ และถ้าผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศไม่ได้แย้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง นายทะเบียนมีอำนาจจ่ายเงินชดเชยให้แก่คนหางานเท่าที่พิจารณาเห็นว่าเสียหายจริงจากหลักประกันที่วางไว้ตามวรรคหนึ่งได้

พระราชบัญญัตินี้และทำให้เกิดความเสียหายแก่คนหางาน นอกจากนี้ เมื่อตัวแทนจัดหางานจะออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงาน มาตรา ๒๐^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็บัญญัติให้ตัวแทนจัดหางานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งโดยปกติบัตรประจำตัวย่อมมีไว้เพื่อแสดงฐานะของผู้ถือบัตรนั้นโดยเฉพาะแต่ละคน และมาตรา ๗๗^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ให้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดแสดงตนเป็นตัวแทนจัดหางานอันเป็นเท็จโดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย

จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า พระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายที่จะควบคุมบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนจัดหางานซึ่งจะต้องไปติดต่อกับคนหางานโดยตรงนั้นเป็นรายบุคคล มิได้ประสงค์จะให้นิติบุคคลปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนจัดหางานได้ด้วย ฉะนั้น คุณสมบัติของตัวแทนจัดหางานตามมาตรา ๙^๕ ซึ่งมาตรา ๑๕^๖ วรรคสอง บัญญัติให้ตัวแทนจัดหางานต้องมีนั้น จึง

^๓ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๐ เมื่อออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงาน ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศ ผู้จัดการ ลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศ ผู้จัดการ ลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางาน ให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด

บัตรประจำตัวตามวรรคสองมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออก

การขอและการออกบัตรประจำตัว ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^๔ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๗๗ ผู้ใดแสดงตนเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานของผู้รับอนุญาตอันเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

^๕ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๙ ผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นผู้รับอนุญาตจัดหางาน
- (๔) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดหางาน
- (๕) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน
- (๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (๗) ไม่เป็นผู้มีหรือเคยมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (๘) ไม่เป็นกรรมการ หุ่นส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางาน
- (๙) ไม่เป็นกรรมการ หุ่นส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน หรืออยู่ในระหว่างใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน

(๑๐) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกในความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้ถือเอาการกระทำโดยทุจริตเป็นองค์ประกอบหรือในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

- (๑๑) มีหลักประกันเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่ง

นำมาใช้บังคับได้เพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในส่วนที่เป็นคุณสมบัติของบุคคลธรรมดาเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดแบบคำขอจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานที่ระบุถึงนิติบุคคลด้วยก็ตาม ก็ไม่มีผลลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายได้

โดยเหตุนี้ การจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ นี้ ย่อมกระทำได้เฉพาะกรณีบุคคลธรรมดาเท่านั้นโดยไม่รวมถึงกรณีนิติบุคคลด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๑

เสนอทางไว้กับนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตจัดหางานดังกล่าวเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องมีสัญชาติไทยและมีผู้จัดการซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งด้วย

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)