

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานเพื่อปฏิบัติหน้าที่
ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ รส ๐๒๐๔/ว ๘๔๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายโดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมการจัดหางานเห็นว่าการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานที่มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ให้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีต่อศาลแรงงาน ในข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ใน ๔ กรณี คือ

(๑) คนหางานฟ้องผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อให้ชดใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายในส่วนที่เสียเงินคืนให้ครบจำนวน

(๒) คนหางานฟ้องเรียกชดใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เสียไปคืน กรณีนายทะเบียนจัดหางานกลางไม่สามารถหักหลักประกันได้ เพราะหลักฐานไม่ชัดเจนว่าผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

(๓) คนหางานฟ้องผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้างในต่างประเทศตามสัญญาจ้างแรงงานที่ทำกับคนหางาน

(๔) คนหางานฟ้องบุคคลที่ตกลงจะจัดส่งคนหางานไปต่างประเทศ แต่ไม่สามารถจัดส่งไปได้ เพื่อขอให้ชดใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายคืน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความเห็นว่า จากเรื่องที่กรมการจัดหางานเสนอมา ๔ กรณี แม้จะเป็นคดีแรงงานตามมาตรา ๘ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ลักษณะคดีตามกรณี (๑) (๒) และ (๔) เป็นการเรียกร้องเอาค่าบริการและค่าใช้จ่ายคืนจากผู้รับอนุญาต จึงมิใช่การฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานที่เกิดขึ้นจากข้อโต้แย้ง อันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนลักษณะคดีตามกรณี (๓) เป็นเรื่องที่คนหางานฟ้องร้องผู้รับอนุญาตที่เป็นตัวแทนที่ทำสัญญาแทนตัวการซึ่งอยู่ต่างประเทศหรือมีภูมิลำเนาในต่างประเทศตามมาตรา ๘๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการฟ้องขอให้บังคับตามสัญญาจ้างแรงงาน มิได้หมายความว่ารวมถึงการฟ้องคดีตามสิทธิที่ถูกจ้างควรได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากการจ้างงานมิได้กระทำในประเทศไทย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีความเห็นเป็นอย่างเดียวกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

๑. กรณีคนหางานฟ้องผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้างในต่างประเทศตามประเด็น (๓) เป็นการฟ้องคดีตามสัญญาจ้างแรงงาน สมควรให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นผู้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่

๒. กรณี (๑) (๒) และ (๔) เป็นการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแม้จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แต่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของ “คนหางาน” มิใช่ “ลูกจ้าง” จึงนำมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับไม่ได้

๓. มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เพื่อมีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายได้จนคดีถึงที่สุด โดยให้กระทรวงแรงงานฯ แจ้งให้ศาลทราบ นั้น เป็นกรณีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนด ดังนั้น การที่จะอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อแต่งตั้งข้าราชการของกรมการจัดหางานเป็นผู้มีอำนาจฟ้องหรือแก้ต่างคดีตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นเรื่องการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ และไม่สามารถดำเนินการแต่งตั้งโดยอาศัยข้อกฎหมายดังกล่าวได้

กรณีดังกล่าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานมีความเห็นในข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงขอหารือข้อกฎหมายดังกล่าวมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) แล้ว ได้ความตามคำชี้แจงว่า กรมการจัดหางานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนหางานที่ถูกหลอกลวงให้เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือเสียค่าใช้จ่ายแล้วไม่สามารถเดินทางไปทำงานได้ หรือเดินทางไปทำงานแล้วไม่ได้ทำงานหรือไม่ได้รับค่าจ้างตามสัญญา และกรมการจัดหางานได้ให้ความช่วยเหลือในทุกด้านที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนหางาน โดยเฉพาะกรณีคนหางานฟ้องผู้รับอนุญาตจัดหางานให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานชดใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายคืน หรือฟ้องผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้างในต่างประเทศให้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานที่ทำกับคนหางาน หรือฟ้องบุคคลที่ตกลงจะจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศแต่ไม่สามารถจัดส่งไปได้เพื่อให้ชดใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายคืน ซึ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ กล่าวโดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวนประมาณ ๒๐๐ ราย ซึ่งคนหางานส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในกระบวนการพิจารณา

ของศาลแรงงานและตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ กรมการจัดหางานจะจัดนิติกรให้ความช่วยเหลือแก่คนหางานในการฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีต่อศาลแรงงานโดยตลอด ได้แก่ การร่างคำฟ้อง การจัดเตรียมเอกสาร และการให้คำปรึกษาการดำเนินคดีต่อศาลแรงงานทุกขั้นตอน กรมการจัดหางานจึงเห็นว่าเพื่อให้คนหางานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและได้รับบริการจากรัฐในการฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ควรจัดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นตามกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานเป็นทนายความว่าคดีให้แก่คนหางานดังกล่าว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่คนหางานไว้ กรณีดังกล่าวนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานให้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้คนหางานได้ เพราะคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็เป็นคดีแรงงานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วในหลายคดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีที่หารือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานมีอำนาจฟ้องคดีแรงงานให้แก่คนหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้หรือไม่ มิใช่ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นคดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธี

^๑ มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เพื่อมีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย และเมื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้มีอำนาจกระทำการได้จนคดีถึงที่สุด

^๒ มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(๓) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(๔) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน

พิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ว่าจะอย่างไร ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๒๐-๒๒/๒๕๓๓^๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า คดีพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ถือเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอยู่ด้วย มาเป็นแนวทางหรือเป็นหลักในการพิจารณาตามข้อหาหรือในกรณีนี้ได้ เพราะคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิใช่คำวินิจฉัยตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาตามที่หาหรือมา

สำหรับประเด็นตามข้อหาหรือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเจตนารมณ์เป็นการเฉพาะที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้างในกรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ความหมายของ “คดีแรงงาน” ดังกล่าวจึงต้องเป็นคดีแรงงานของ “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เท่านั้น ไม่อาจขยายความให้รวมไปถึงคดีแรงงานของ “คนหางาน” ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ด้วย เพราะหากกฎหมายประสงค์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานในกฎหมายเรื่องใดก็จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะไว้โดยชัดแจ้งดังเช่น ตามข้อ ๖ ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ และตามมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

(๖) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์บัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้จะดำเนินการในศาลแรงงานได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว

^๓ คดีของศาลแรงงานกลางหมายเลขดำที่ ๓๙๕๘-๓๙๖๐/๒๕๓๓ ระหว่างนายอวยชัย เปลี่ยนวงศ์ กับพวก รวม ๓ คน โจทก์ บริษัทจัดหางานอีกโก้ จำกัด จำเลย

^๔ ข้อ ๖ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์มีอำนาจกระทำการเป็นทนายความดำเนินคดีให้ลูกจ้างซึ่งมีข้อพิพาทแรงงาน กับนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างยากจนและคดีมีมูล เมื่อกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ทราบแล้วก็ให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

^๕ มาตรา ๘ ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เพื่อมีอำนาจฟ้องคดีและแก้ต่างคดีเกี่ยวกับเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐

ให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ ที่ประสงค์จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด

และสวัสดิการสังคมจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่คนหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีข้อเสนอแนะว่า กรณีที่คนหางานมีข้อพิพาทเป็นคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานได้ให้ความช่วยเหลือแก่คนหางานในการดำเนินคดีต่อศาลแรงงานอยู่แล้ว ดังนั้น หากกรมการจัดหางานประสงค์จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีให้แก่คนหางานได้ ก็สมควรเสนอต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่คนหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้ด้วย ก็จะเหมาะสมและเป็นคุณประโยชน์แก่คนหางานจำนวนมากรายที่ได้รับความเดือดร้อนอยู่ในขณะนี้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๔