

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอร้องการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามา
ดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑

กรมการจัดหางาน ได้มีหนังสือที่ รง ๐๓๐๒/๓๕๑๒ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงแรงงานโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานของ องค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดแนวทางการควบคุมดูแลการ เข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ หรือการตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย ต่อมาคณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) มีหนังสือขอให้กระทรวง แรงงานยกเลิกการใช้บังคับระเบียบดังกล่าว เนื่องจากมีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ พัฒนาเอกชนไทยอย่างมาก และเจตนารมณ์ตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน อันได้แก่ ระเบียบ กฎกระทรวง ที่ ออกโดยฝ่ายบริหารจะต้องมีพระราชบัญญัติรองรับ แต่ระเบียบกระทรวงแรงงานดังกล่าวออกโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรมการจัดหางานมีความเห็นเกี่ยวกับ ประเด็นปัญหาการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

๑. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงาน ขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ในการบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดแนวทางในการ ควบคุมดูแลการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย เนื่องจากไม่มี กฎหมายใดบัญญัติมาตรการควบคุมดูแลการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไว้ เป็นการเฉพาะ หากองค์การเอกชนต่างประเทศรายใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็มิได้มีบทบัญญัติ ลงโทษไว้ แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ องค์การเอกชนต่างประเทศตามอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ระเบียบ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การ เอกชนต่างประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานของ องค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย และการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกตามความในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามา

ดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่มีสภาพบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อประชาชนทั่วไป

๒. เนื่องจากเป็นระเบียบซึ่งออกโดยมติคณะรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายใดรองรับ กระทรวงแรงงานอาจไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่อาจบังคับใช้ต่อบุคคล นิติบุคคล รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน และอาจขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๒๙ มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัตินี้เป็นอันบังคับมิได้

กรมการจัดหางานได้นำข้อหารือดังกล่าวเสนอต่อกระทรวงแรงงาน และกระทรวงแรงงานมีความเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายได้ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ตาม กรมการจัดหางานพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาว่า ระเบียบดังกล่าวมีสภาพการบังคับ ต่อผู้เกี่ยวข้องในฐานะกฎหมายหรือไม่ เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ จึงขอหารือว่า

๑. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจไว้ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่อย่างไร

๒. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มีสภาพบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อบุคคล นิติบุคคล รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการจัดหางาน) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจไว้ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

ประเด็นนี้เห็นว่า ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มีหลักการใช้บังคับแก่ องค์การเอกชนต่างประเทศอันได้แก่ สถาบัน องค์การ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลต่างประเทศที่เป็นเอกชนหรือที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยในเรื่องการขอจัดตั้งสำนักงานหรือดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนทางการเงิน การจัดประชุมสัมมนา นิทรรศการ การบริจาค การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ วิชาการและเทคโนโลยี การช่วยเหลือสนับสนุนแก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล ส่วน

ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยหรือประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อมติข้อ ๕^๑ ของระเบียบดังกล่าว และ

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของระเบียบนี้จะเห็นว่า ข้อ ๗^๒ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันคือกระทรวงแรงงาน) หรือรองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนสำนักงานตำรวจสันติบาล เป็นต้น มีอำนาจพิจารณาอนุญาตการเข้ามาดำเนินงานหรือตั้งสำนักงานภูมิภาคขององค์การเอกชนต่างประเทศ ในประเทศไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙^๓ และในการพิจารณาอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานหรือตั้ง

^๑ ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“องค์การเอกชนต่างประเทศ” หมายความว่า สถาบัน องค์การ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลต่างประเทศที่เป็นเอกชนหรือที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ

“การดำเนินงาน” หมายความว่า การขอจัดตั้งสำนักงานหรือดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ไม่ว่าในรูปของการให้การสนับสนุนทางการเงิน การจัดประชุมสัมมนา นิทรรศการ การบริจาค การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ วิชาการและเทคโนโลยี หรือการช่วยเหลือสนับสนุนอื่นใดแก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล และหรือส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยหรือประเทศอื่นในภูมิภาคนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๗ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือรองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมวิเทศสหการ ผู้แทนกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมการศาสนา ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนสำนักงานตำรวจสันติบาล และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน สี่คนเป็นกรรมการ ผู้แทนกรมการจัดหางานเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งไม่เกินสองคน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

^๓ ข้อ ๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาอนุญาตการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ
(๒) พิจารณาอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศตั้งสำนักงานในประเทศไทย
(๓) พิจารณาอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศตั้งสำนักงานภูมิภาคในกรณีที่จำเป็นต้องมีการทำความตกลงเป็นพิเศษระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานภูมิภาคนั้น

(๔) พิจารณาอนุญาตจำนวนตำแหน่ง และลักษณะงานของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานให้กับองค์การเอกชนต่างประเทศและในสำนักงานภูมิภาค

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

สำนักงานภูมิภาคในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศจะต้องคำนึงถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐^๔ ของระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนองค์การเอกชนต่างประเทศที่จะขอเข้ามาดำเนินงาน ต้องมีคุณสมบัติตามข้อ ๑๒^๕ ของระเบียบฯ ได้แก่ ไม่มุ่งหวังผลกำไรหรือมุ่งหวังผลทางการเมืองมีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนาแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือ นิติบุคคลส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศไทย และมีแนวทางการดำเนินงานที่ไม่ขัดกับนโยบายของรัฐบาลไทย และองค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานจะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔^๖ ของระเบียบฯ อันได้แก่ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศกำหนด รวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของราชการไทย เป็น

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศนอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้

^๔ ข้อ ๑๐ ในการพิจารณาอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานและหรือตั้งสำนักงานภูมิภาคนั้น ให้คณะกรรมการคำนึงถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

^๕ ข้อ ๑๒ องค์การเอกชนต่างประเทศที่จะขอเข้ามาดำเนินงาน ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มุ่งหวังผลกำไร หรือมุ่งหวังผลทางการเมือง

(๒) มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ หรือพัฒนาแก่บุคคล กลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลและหรือส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศไทย และมีแนวทางการดำเนินงานที่ไม่ขัดกับนโยบายของรัฐบาลไทย

^๖ ข้อ ๑๔ องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานตามระเบียบนี้แล้ว ต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการไทยที่เกี่ยวข้องและไม่ขัดต่อศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมไทย

(๓) ดำเนินงานตามโครงการหรือแผนงานที่ได้รับอนุญาต จะดำเนินกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่อนุญาตไว้ไม่ได้

(๔) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบทุกระยะเวลาที่กำหนด

(๕) ในกรณีที่ระยะเวลาตามโครงการหรือแผนงาน ซึ่งองค์การเอกชนต่างประเทศได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสิ้นสุดลง ให้องค์การเอกชนต่างประเทศรายงานให้คณะกรรมการทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่โครงการหรือแผนงานสิ้นสุดลง

ต้น และในข้อ ๒๑^๗ ของระเบียบฯ นี้ได้กำหนดมาตรการควบคุมกรณีที่ต้องคัดการเอกชนต่างประเทศกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ เห็นว่า การดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น คณะกรรมการก็อาจมีหนังสือเตือนให้องค์การเอกชนต่างประเทศนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หากองค์การเอกชนต่างประเทศยังไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้อง คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ หรือมีอำนาจเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในองค์การนั้นหรือในสำนักงานภูมิภาคหรือสำนักงานสาขาออกจากประเทศไทย หรือยุติการดำเนินงานใด ๆ ก็ได้ จึงเห็นได้ว่า ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นระเบียบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการที่องค์การเอกชนต่างประเทศจะเข้ามาดำเนินการหรือจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย และมีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรการในทางบริหารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงภายในประเทศ โดยกำหนดให้องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข หรือข้อปฏิบัติที่คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศกำหนด ระเบียบฯ นี้จึงมีหลักการใช้บังคับแก่บุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ในที่นี้ก็คือ องค์การเอกชนต่างประเทศ แต่ไม่มีหลักการใช้บังคับแก่บุคคลหรือนิติบุคคลทั่วไปของไทย การที่ฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศโดยการออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดนโยบาย มาตรการ และวิธีการดำเนินการต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองและรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและ

^๗ ข้อ ๒๑ กรณี้องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น คณะกรรมการอาจมีหนังสือเตือนให้องค์การเอกชนต่างประเทศนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนเสียก่อนก็ได้

หากองค์การเอกชนต่างประเทศยังไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือน หรือการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นเรื่องร้ายแรง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หรือเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานให้กับองค์การเอกชนต่างประเทศ หรือในสำนักงานภูมิภาค หรือสำนักงานสาขาออกจากประเทศไทย หรือยุติการดำเนินงานใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ

เสรีภาพหรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่มาตรา ๖^๔ มาตรา ๒๙^๕ และมาตรา ๔๕^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้

ประเด็นที่สอง ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มีสภาพบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อบุคคล นิติบุคคล รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นนี้เห็นว่า ตามที่ได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และระเบียบดังกล่าวมีหลักการใช้บังคับแก่บุคคลโดยเฉพาะเจาะจงในที่นี้คือ องค์การเอกชนต่างประเทศ แต่ไม่มีหลักการใช้บังคับแก่บุคคลหรือนิติบุคคลทั่วไปของไทย ดังนั้น ระเบียบฯ นี้จึงไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายต่อบุคคล นิติบุคคล รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในนิยาม “องค์การเอกชนต่างประเทศ” อันได้แก่ สถาบัน องค์การ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น หรือ กลุ่มบุคคลต่างประเทศที่เป็นเอกชน หรือสถาบัน องค์การ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลต่างประเทศที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงสถาบัน องค์การ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลของไทย ทั้งนี้ ตามข้อ ๕^๗ ของระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

^๕ มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

^๖ มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๗