"ตัวแทนเชิด" ... เชิดเงินค่าบริการไปทำงานต่างประเทศ!

นางสาวปุญญาภา ไชยคำมี
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดหางานและกุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดที่เรียกเก็บ จากคนหางานให้แก่คนหางานในกรณีไม่สามารถจัดให้เดินทางภายในกำหนดเวลาหรือคนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนด ไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงานหรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงาน ถ้าผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่คืนเงินดังกล่าว นายทะเบียนจัดหางานกลางมีอำนาจ หักค่าบริการและค่าใช้จ่ายนั้นจากหลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานวางไว้ตามกฎหมายกำหนดเพื่อคืนให้แก่คนหางาน

ในทางปฏิบัติ ผู้ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศจะติดต่อตกลงกับบุคคลที่อ้างตนเองว่าเป็น ตัวแทนหรือนายหน้าของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน โดยจ่ายค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ กับตัวแทนหรือนายหน้า ดังกล่าว ซึ่งจากการปฏิบัติดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาอยู่หลายครั้งว่า มีการหลอกลวงคนหางานและมีการร้องเรียน ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งนำไปสู่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการหักหลักประกันที่บริษัทผู้รับอนุญาต จัดหางานได้วางไว้ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและกุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

คังเช่น คดีปกครองในฉบับนี้ เป็นเรื่องที่อธิบดีกรมการจัดหางาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งหักเงินประกัน ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ด้วยเหตุที่รับเงินจากคนหางานแล้ว ไม่สามารถส่งคนหางานไปทำงาน ยังต่างประเทศตามที่ตกลงกันได้และไม่ยอมคืนเงิน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้รับเงินจากคนหางานไม่ใช่นายหน้า หรือตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและไม่ได้รับเงินค่าบริการหรือค่าใช้จ่าย และไม่มี หลักฐานทางการเงินที่ออกให้แก่คนหางาน อีกทั้ง ผู้ที่รับเงินจากคนหางานไม่ใช่ลูกจ้างของตน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงแรงงาน หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประกันที่หักไปแก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไปทำงานต่างประเทศ มีนาย ย. เป็นกรรมการผู้จัดการ มีธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ต่อมา นาย ท. กับพวกรวม ๔๖ คน ได้สมัครงานโดยจ่ายเงินค่าบริการ และค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับนาย อ. และนางสาว ถ. โดยเชื่อว่าบุคคลทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทผู้ฟ้องคดี แต่นาย ท. กับพวกไม่สามารถไปทำงานได้ จึงร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน

ในการสอบสวน นาย ข. ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ว่า การคำเนินงานของผู้ฟ้องคดีนั้นจะมีนาย อ. นางสาว ถ. นำตำแหน่งคนงานที่ประเทศแคนาดามาเสนอในถักษณะขอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดส่งคนหางานโดยทั้งสอง เป็นผู้หาคนหางานมาสมัครงานแล้วตกลงให้ผลตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๑๐,๐๐๐ ถึง ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี เคยมีหนังสือมอบอำนาจให้นางสาว ถ. เป็นผู้จัดหาตำแหน่งงานในประเทศแคนาดา และบางครั้งนาย อ. กับนางสาว ถ. จะนั่งทำงานที่บริษัทของผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ นาย อ. และนางสาว ถ. เป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

มาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า บุคคลผู้ใดเชิดบุคคลอีกคนหนึ่ง ออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี รู้แล้วยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งเชิดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี บุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกผู้สุจริตเสมือนว่าบุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเป็นตัวแทนของตน

สาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกรณีพฤติการณ์และความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. และนางสาว ฉ. รวมทั้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมการจัดหางานตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและ คุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีให้นาย อ. และนางสาว ฉ. นั่งทำงานที่บริษัทผู้ฟ้องคดี ย่อมทำให้ นาย ท. กับพวก เข้าใจว่านาย อ. และนางสาว ฉ. กับพวก เป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีในการจัดหาคนหางานเพื่อส่งไป ทำงานในต่างประเทศ จึงได้มีการจ่ายเงินเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้นาย อ. และนางสาว ฉ. แม้ผู้ฟ้องคดี จะอ้างว่าบุคคลทั้งสองมิได้เป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มอบอำนาจให้เฉพาะในการติดต่อสอบฉาม นายจ้างในประเทศแคนาดาว่ามีอัตราการว่าจ้างหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการรับสมัครคนงานในนามผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยินขอมให้นาย อ. และนางสาว ฉ. นั่งทำงานที่บริษัทผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. และนางสาว ฉ. กับพวก จึงไม่อาจถือได้ว่านาย ท. กับพวกรู้ว่านาย อ. และนางสาว ฉ. กับพวก เป็นเพียงนายหน้าจัดหางาน ไม่ได้เป็น ตัวแทนของผู้ฟ้องคดี

แม้หากว่าบุคคลดังกล่าวจะมิได้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้าง แต่การกระทำ ของผู้ฟ้องคดีก็มีลักษณะของ**ตัวการและตัวแทนเชิด** กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้รู้แล้ว ยังคงยอมให้นาย อ. และนางสาว ถ. กับพวก เชิดตัวเองออกแสดงเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดต่อนาย ท. กับพวก ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้สุจริตตามบทบัญญัติมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการจ่ายคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ได้เรียกเก็บจากคนหางาน ทั้ง ๔๖ คน ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

คังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งหักหลักประกันของผู้ฟ้องคดีจากธนาคารตามจำนวนเงิน ที่ผู้สมัครงานได้จ่ายไป เพื่อคืนให้กับนาย ท. กับพวก จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๘/๒๕๕๘)

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การเป็นตัวแทนเชิดนั้น ตัวการไม่ได้แสดงออกถึงความ พึงพอใจหรือความยินดีในการกระทำของตัวแทน แต่ตัวการได้เชิดบุคคลอีกคนหนึ่งให้แสดงออกเป็นตัวแทนของตน หรือรู้แล้ว แต่ก็ยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งเชิดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตน ทำให้บุคคลภายนอกที่สุจริต เข้าใจผิดหรือหลงเชื่อว่าเป็นตัวแทน ดังนั้น ตัวการจึงถูกกฎหมายปิดปากให้ต้องยอมรับการกระทำของตัวแทนเชิด โดยไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้