บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามกฎหมาย

ชื่อผู้เขียน : นายสิทธิอุดม หนูฤทธิ์

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2543

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. อาจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช ประธานกรรมการ
2. อาจารย์ ฐาปบุตร ชมเสวี

หลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน การจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในดินแดนของตนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น และมีสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในดินแดนของตน แต่เมื่ออนุญาตแล้วคนต่างด้าวจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐเจ้าของดินแดน และรัฐเจ้าของดินแดนจะต้องให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าว หากรัฐละเลยหน้าที่ที่จะให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าว รัฐก็ต้องรับผิดในทางระหว่างประเทศ

การที่ประเทศไทยอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ยกเว้นงานในอาชีพและวิชาชีพ 39 ประเภท ที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงต้องมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองคนต่างด้าวเหล่านั้น การให้สิทธิคนต่างด้าวโต้แย้ง คัดค้านหรือให้ผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น กรณีใช้ดุลพินิจไม่ออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน การไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้เปลี่ยนงาน หรือท้องที่ทำงาน กฎหมายจะต้องบัญญัติให้

บุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจ หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจให้มีความครอบคลุม ชัดเจนและแน่นอน เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวให้มั่นคงและเป็นธรรม ในการประติบัติต่อคนต่างด้าวเยี่ยงคนชาติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นการบังคับใช้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การการค้าโลก (WTO) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เป็นต้น ที่กำหนดให้กฎหมายภายในต้องไม่เลือกปฏิบัติ เปิดเผยและโปร่งใส จากการศึกษาพบว่าในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ในตามมาตรา 17 ได้มีการบัญญัติให้คนต่างด้าวมีสิทธิโต้แย้ง หรือคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อให้ผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น (อธิบดีกรมการจัดหางาน หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือนายทะเบียน) โดยได้บัญญัติวิธีการยื่นอุทธรณ์ ระยะเวลายื่นอุทธรณ์ ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ตามบทบัญญัติผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่อุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี แต่ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ รวมทั้งไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีให้ครอบคลุมและชัดเจน ดังนั้น รัฐมนตรีจะวินิจฉัยตามความเห็นของคณะกรรมการหรือไม่เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีวินิจฉัยแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการ จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าว ผลการพิจารณาอุทธรณ์อาจจะไม่ถูกต้องและเป็นธรรมกับผู้ยื่นอุทธรณ์ จึงไม่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าว

นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ได้บัญญัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นที่ใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบเหตุผลการไม่อนุญาต และสิทธิในการอุทธรณ์ ถึงแม้ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะแจ้งในเรื่องดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอทราบ แต่

หากไม่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ครอบคลุม และชัดเจน ถ้าเจ้าหน้าที่หลงลืมหรือเจตนาที่ไม่แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ทำให้ผู้ยื่นคำขอต้องเสียสิทธิในการอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำเพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติหน้าที่ดังกล่าวเอาไว้

ดังนั้น การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และไม่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ให้ครอบคลุมและชัดเจน จึงไม่อาจเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิของคนต่างด้าวในการทำงานในประเทศไทย และไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ