

สรุปและขอเสนอแนะ

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศนั้นให้ประโยชน์แก่ประเทศไทยมากมายหลายประการไม่ว่าจะเป็นการนำเงินตราเข้าประเทศปีละมาก ๆ ทำให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสไปทำงานต่างประเทศให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในสังคมตลอดจนลดปัญหาการว่างงานได้ส่วนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงมีคนหางานจำนวนมากนิยมเดินทางไปทำงานต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนหางานหรือเกษตรกรจากชนบท เพราะต้องการแสวงหารายได้ที่ดีกว่า จนทำให้เกิดธุรกิจจัดหางานต่างประเทศขึ้นและดำเนินวิธีการจัดหางานแสวงหาผลประโยชน์จากคนหางานเหล่านั้น แม้นรัฐบาลจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการจัดหางานต่างประเทศของภาคเอกชน ประกาศใช้นับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2528 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการหลอกลวงและแสวงหาผลประโยชน์เอารัดเอาเปรียบคนหางานทั้งจากบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและสำนักงานจัดหางานที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายก็ยังคงปรากฏอยู่ เช่น ในรูปลักษณะของการหลอกลวงรับสมัครคนหางานแล้วไม่จัดส่งไปทำงานหรือจัดส่งไปทำงานแล้วแต่ไม่ทำงานทำและหรือไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างต่ำและตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่กำหนดในสัญญาจัดหางานหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาจ้าง รวมทั้งเรียกหรือรับค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายล่วงหน้าเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากค่าสมัคร ค่าทดสอบฝีมือ ค่าตรวจโรคหรือสุขภาพ และค่าทำหนังสือเดินทางของคนหางาน ตลอดจนเรียกเก็บค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในจำนวนที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ทั้งสิ้นอันทำให้คนหางานเสียเปรียบและไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการหลอกลวงคนหางานหรือดำเนินธุรกิจจัดหางานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ก็มิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับทุกประเทศที่มีการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยผ่านบริษัทสำนักงานจัดหางานเอกชน เช่น ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อินเดีย ปากีสถาน ฯลฯ และการแก้ไขปัญหาการหลอกลวงเอารัดเอาเปรียบคนหางานก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศที่จะมองเห็นความสำคัญของการบริหารงานจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

โดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้พยายามปรับปรุงระบบการบริหารการจัดส่งคนทำงาน ฟิลิปปินส์ให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เช่น กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines) มีบทกำหนดโทษสูงและมีการปฏิบัติค่อนข้างจริงจังและเด็ดขาด

จากการศึกษาวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528 กฎกระทรวงประกาศและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยตลอดจนแนวปฏิบัติหรือระเบียบของกรมแรงงานและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองคนทำงานได้เพียงพอกับสภาพ เป็นจริงในทางปฏิบัติ ตลอดจนมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นสมควร เสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงดังนี้คือ

ให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานตามสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติและข้อเท็จจริงในการดำเนินธุรกิจจัดหางานต่างประเทศ บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานยังมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัย "สาย" หรือ "นายหน้า" หรือตัวแทนจัดหางาน ในการแสวงหากคนทำงานเพื่อคัด เลือกจัดส่งไปทำงานต่างประเทศ จริ่งอยู่แม้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528 ⁽¹⁾ กำหนดให้ "สาย" หรือ "นายหน้า" ไปจดทะเบียนตัวแทนจัดหางาน เพื่อ เป็นการคุ้มครองคนทำงานก็ตาม แต่ความเป็นจริงปรากฏว่าบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานปกปิดไม่ยอมจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานตามจำนวนที่แท้จริงและคนทำงานส่วนใหญ่ก็ยังสมัครงานกับ "สาย" ทั้งที่ไม่ทราบว่า "สาย" หรือตัวแทนจัดหางานนั้นต้องจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานและมีคนทำงานจำนวนมากที่ถูกหลอกลวงโดย "สาย" หรือ "นายหน้า"

สาเหตุที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมักจะไม่จดทะเบียนตัวแทนจัดหางานตามสภาพความเป็นจริงนั้นอาจ เนื่องมาจากบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องการที่จะป้องกันตนเองให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งปวงในปัญหาที่จะ เกิดจากการกระทำของ "สาย" ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติของ

¹ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528 มาตรา 15 ซึ่งมาตรา 47 ให้นำมาใช้บังคับใช้กับการจัดหางานต่างประเทศโดยอนุโลม และกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529)

กฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่อาจตีความว่า เป็นสภาพบังคับสำหรับการประกอบธุรกิจจัดหางานจะต้องมีตัวแทนจัดหางานในการจัดหาคนหางานและบทบัญญัติขอกฎหมายให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องวางหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางานแต่ละคนที่ขอจดทะเบียนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่าคนละห้าหมื่นบาทไว้กับนายทะเบียน⁽²⁾ ก็ดู เหมือนจะเพิ่มอุปสรรคมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องจดทะเบียนตัวแทนจัดหางาน เพราะส่งผลกระทบต่อให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องเพิ่มภาระการลงทุนโดยไม่จำเป็นจึงพยายามหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนตัวแทนจัดหางาน

นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติ เฉพาะตัวของตัวแทนจัดหางานหรือลูกจ้างต้องมีหลักประกันเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาทวางไว้กับนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางาน⁽³⁾ อีกด้วยแล้วก็อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ตัวแทนไม่ยอมจดทะเบียน และจากการตีความที่เคร่งครัดที่กำหนดโทษที่ใช้บังคับในกรณีของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานฝ่าฝืนไม่จดทะเบียนตัวแทนจัดหางาน เพียงแค่ปรับไม่เกินห้าพันบาท⁽⁴⁾ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทกำหนดโทษที่น้อย เมื่อ เปรียบ เทียบกับ เจตนารมณ์ของกฎหมายที่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีการจดทะเบียนตัวแทนจัดหางาน

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนมีความ เห็นว่าควร

บัญญัติกฎหมายกำหนด สภาพบังคับให้การประกอบธุรกิจหางานจะต้องมีตัวแทนจัดหางานในการจัดหางานและบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานตามจำนวนที่แท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องกับ เหตุผลดังกล่าวควรให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดจำนวนขั้นต่ำของจำนวนตัวแทนจัดหางานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานพึงมีไว้ในกฎกระทรวงพร้อมทั้งให้รางวัลแก่บริษัทผู้รับอนุญาตที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยลดจำนวนหลักประกันที่ต้องวางไว้ เป็นประกันในการขอจดทะเบียน

² เรื่องเดียวกัน มาตรา 16 ซึ่งมาตรา 47 ให้นำมาบังคับใช้กับการจัดหางานต่างประเทศโดยอนุโลม

³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 15 ซึ่งมาตรา 47 ให้นำมาบังคับใช้กับการจัดหางานต่างประเทศโดยอนุโลม

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74

ตัวแทนจัดหางาน ในลักษณะกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง โดยบัญญัติกฎหมาย
เพิ่มเติมในมาตรา 15 ว่า

"ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องมีลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานในการประกอบธุรกิจจัดหางาน และจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานค่อนนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ จำนวน และเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และจัดให้มีทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานตามแบบที่อธิบดีกำหนดไว้ ๗. สำนักงาน เพื่อให้คนหางานตรวจดูได้ในระหว่าง เวลาที่ทำงาน

2. ให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพื่อไปทำงานต่างประเทศต้องวางหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางานแต่ละคนที่ขอจดทะเบียน ตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่าคนละห้าหมื่นบาทกับนายทะเบียน หรือถ้า เห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักประกันสำหรับตัวแทนจัดหางาน ก็ไม่ควรกำหนดจำนวน เงินขั้นต่ำที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องวางหลักประกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตีความให้รัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจในการพิจารณาออกกฎกระทรวงได้ตามความจำเป็นและ เหมาะสมกับสภาพของสังคม เพื่อ เป็นการส่งเสริมและจูงใจให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจดทะเบียน ตัวแทนจัดหางาน จริงอยู่แม้การกำหนดหลักประกันจดทะเบียนตัวแทนไม่น้อยกว่าคนละห้าหมื่นบาท จะเป็นการเพิ่มความมั่นคงของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและสามารถจะบังคับ เอากับจำนวนหลัก ประกันที่วางไว้เมื่อตัวแทนจัดหางานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติข้อ กฎหมายที่กำหนดให้การกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของตัวแทนจัดหางานแต่ละคนซึ่งบริษัท ผู้รับ อนุญาตจัดหางานได้จดทะเบียนไว้ให้ถือ เป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานด้วยแล้ว⁽⁵⁾ บุคคล ภายนอกผู้เสียหายอาจฟ้องบังคับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานเอากับจำนวนหลักประกันจำนวน 5 แสนบาท ที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานได้วางไว้กับนายทะเบียนตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครอง คนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 31 (7) ให้ต้องรับผิดชอบในฐานะตัวการได้

3. แก้ไขหลักประกันที่กำหนด เป็นคุณสมบัติของตัวแทนจัดหางานต้องวางไว้กับนาย ทะเบียนจัดหางานโดยไม่กำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำ แต่ให้เป็นไปตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁵ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 15 ซึ่งมาตรา 47 ให้นำมายังบังคับใช้กับการจัดหางานต่างประเทศโดยอนุโลม

เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาออกกฎกระทรวง เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง บนพื้นฐานการสร้างแรงจูงใจให้ตัวแทนจัดหางานที่ไม่จดทะเบียน หรือ "สาย" ให้จดทะเบียนตัวแทนจัดหางานมากยิ่งขึ้น จริงอยู่แม้การกำหนดให้ตัวแทนจัดหางานต้องมีหลักประกัน เป็นเงินจำนวนไม่น้อย หนึ่งแสนบาทวางไว้กับนายทะเบียน จะเป็นการกำหนดหลักการในเรื่องของการสร้างความมั่นคงทางคุณสมบัติของตัวแทนจัดหางานก็ตาม แต่คุณสมบัติของตัวแทนจัดหางาน เป็นคุณสมบัติ เฉพาะตัวที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบ และบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานสามารถใช้เหตุผลส่วนตัว หรือมีหน้าที่ในการพิจารณาลั่นกรองคัด เลือกตัวแทนจัดหางานที่ดี เพื่อประโยชน์ในการประกอบธุรกิจจัดหางานหรือกำหนดหลักประกันระหว่างบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานกับตัวแทนจัดหางานได้กันเอง อีกทางหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงการกำหนดหลักประกันดังกล่าว

4. บัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจหน้าที่ของตัวแทนจัดหางานในการ เรียกหรือรับ เงินค่า บริการ หรือค่าใช้จ่ายจากคนหางาน เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจ เป็นหนังสือจากผู้รับอนุญาตจัดหางาน และในการรับเงินค่าบริการและหรือค่าใช้จ่าย ต้องออกใบรับเงินตามแบบที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ตัวแทนจัดหางานแสวงหาผลประโยชน์ หรือหลอกลวงคนหางานจากการ เรียกเก็บค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางาน โดยบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในมาตรา 24 ว่า

"ห้ามมิให้ตัวแทนจัดหางานทำสัญญาจัดหางานกับคนหางาน และ เรียกหรือรับ เงินค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายจากคนหางานแทนผู้รับอนุญาตจัดหางาน เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจ เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนด จากผู้รับอนุญาตดังกล่าว และผู้รับอนุญาตดังกล่าวได้แจ้ง เป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบแล้ว"

เมื่อรับค่าบริการและหรือค่าใช้จ่าย ตัวแทนจัดหางานต้องออกใบรับตามแบบที่ อธิบดีกำหนด ให้แก่คนหางาน"

โดยบัญญัติบทลงโทษในกรณีที่ตัวแทนจัดหางานฝ่าฝืนตามบทบัญญัตินี้

5. เพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ในกรณีที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานฝ่าฝืนไม่จดทะเบียน ตัวแทนจัดหางาน และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อ เป็นการป้องปรามและให้ผู้กระทำผิด เช็ดหลาบไม่กล้าที่จะกระทำความผิด

ดังนั้นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐควรบังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง เมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า "สาย" หรือ "นายหน้า" หรือตัวแทนจัดหางานนั้นไม่ได้

จดทะเบียนตัวแทนจัดหางาน เป็นตัวแทนจัดหางานของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน "สาย" หรือ "นายหน้า" ซึ่งทำหน้าที่ตัวแทนจัดหางาน ก็สมควรได้รับการพิจารณาโทษในฐานะจัดหางานโดยไม่ได้รับอนุญาตจัดหางานตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁽⁶⁾

กำหนดให้มีการจัดส่งสัญญาจ้างแรงงานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางาน ทำกับคนหางานและกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ในฐานะตัวแทนของนายจ้างต่างประเทศผู้รับมอบอำนาจทำสัญญาจ้างแรงงานกับคนหางาน โดยมีพยานรับรองอย่างน้อยสองคน

จากการพิจารณาความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 36 กำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจัดส่งสัญญาจ้างแรงงานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานทำกับคนหางานและแบบสัญญาจ้าง รวมทั้งสำเนาสัญญาจ้างแรงงานให้แก่นายทะเบียนจัดหางานกลางภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คนหางานออกเดินทางโดยไม่ปรากฏพบบัญญัติกฎหมายที่อาจพิจารณาความผิดกฎหมายที่กำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดส่งสัญญาจ้างแรงงานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะตัวแทนนายจ้างผู้รับมอบอำนาจทำกับคนหางาน ดังนั้นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจึงไม่มีฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้างต่างประเทศตามป.พ.พ. มาตรา 824 ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงาน ส่วนเรื่องการบังคับตามสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อเกิดการผิดเงื่อนไขตามสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างต่างประเทศกับคนหางาน คนหางานต้องฟ้องร้องบังคับเอาคืนนายจ้างต่างประเทศเองต่างหาก โดยบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหาต้องร่วมรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานไม่ จึงดู เหมือน เป็นการไม่ให้ความคุ้มครองคนหางานเท่าที่ควรและอาจทำให้คนหางานเสียเปรียบ เพราะการฟ้องร้องบังคับกับนายจ้างในต่างประเทศ เป็นเรื่องที่ยากมากสำหรับคนหางานไทยที่มีขีดความสามารถและสถานะภาพจำกัด

จึงควรกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมกำหนดให้มีการจัดส่งสัญญาจ้างที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานทำกับคนหางานและกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ในฐานะตัวแทนของนายจ้างต่างประเทศ ทำสัญญาจ้างแรงงานโดยมีพยานรับรองอย่างน้อยสองคนกับคนหางาน

⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82

เพื่อ เป็นการ เพิ่มภาระความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานตามสัญญาจ้าง
แรงงานและเป็นการกีดกันการ ในการ เลือกสรรหานายจ้างต่างประเทศที่ดีมีคุณภาพและไม่ เป็นปัญหา
ต่อการจ้างงาน กล่าวคือ บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบ เสมือนตัวการตามสัญญาจ้างแรงงาน
 เมื่อคนทำงานไม่ได้งานทำ หรือได้งานทำไม่ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนด ในสัญญาจัดหางานหรือสัญญา
 จ้าง หรือได้งานทำแต่ไม่ได้รับค่าจ้างเป็นต้น ทั้งนี้เพราะ บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมีฐานะเป็น
 ตัวแทนตาม ป.พ.พ. มาตรา 824 ที่มีบัญญัติว่า "ตัวแทนคนใดทำสัญญาแทนตัวการซึ่งอยู่ต่างประเทศ
 และมีภูมิลำเนาในต่างประเทศ ท่านว่า ตัวแทนคนนั้นจะต้องรับผิดชอบตามสัญญานั้นแต่ลำพังตนเอง แม้
 ทั้งชื่อของตัวการจะได้ เปิด เผยแล้ว เว้นแต่ข้อความแห่งสัญญาจะแย้งกับความรับผิดชอบของตัวแทน" ซึ่ง
 จากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทยกเว้นหลักทั่วไปที่กำหนดให้ตัวแทนต้องรับผิดชอบ เป็นการส่วนตัวแม้ว่าตัวแทน
 ได้ทำภายในขอบอำนาจก็ตาม ส่วน เหตุผลที่กำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนต้องรับผิดชอบ
 ต่อบุคคลภายนอกโดยลำพังก็ เพราะนายจ้างต่างประเทศหรือตัวการอยู่ต่างประเทศยากแก่การฟ้องร้อง

และการกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะตัวแทนของนายจ้างในต่างประเทศ
 ทำสัญญาจ้างแรงงานกับคนหางานต่อหน้าพนักงาน เจ้าหน้าที่โดยพยานรับรองอย่างน้อยสองคนนั้น มี
 ผลทำให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบ เสมือน เป็นผู้ทำสัญญาเอง ถ้านายจ้างต่างประเทศปฏิเสธ
 ภาระความรับผิดชอบซึ่ง เป็นการให้ความคุ้มครองคนหางานที่ได้ผลมากกว่า โดยเฉพาะในประเด็นที่คนหา
 งานไม่ได้งานทำ บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงาน ตาม ป.พ.พ.
 มาตรา 575 ที่วางหลักกฎหมายว่า "นายจ้างจะต้องให้สินจ้างแก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ทำงาน
 ให้" ตามหลัก "No work No pay" ที่หมายถึงในขณะที่มีสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นนั้น นายจ้างจะ
 ไม่มอบงานหรือยังไม่ให้ลูกจ้างทำงานได้ ก็ต้องจ่ายค่าจ้างหรือสินจ้างให้ลูกจ้างตลอด ระยะเวลาที่ตกลง
 ว่าจ้างกันไว้จนกว่าจะมีการเลิกจ้างหรือ เลิกสัญญาจ้าง แม้หากนายจ้างไม่มีงานให้ลูกจ้างทำนาย
 จ้างก็ต้องจ่ายค่าจ้างตลอดไป มิฉะนั้นก็ต้องบอกเลิกสัญญาจ้าง ดังนั้นในกรณีที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหา
 งานจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศแล้วไม่ได้งานทำหรือได้งานทำแต่ค่าจ้างหรือค่าแห่งงาน
 ไม่ตรงตามสัญญาจัดหางานและสัญญาจ้าง บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะตัวแทนของนายจ้าง
 ต่างประเทศ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 824 ที่ได้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับคนหางานจะต้องรับผิดชอบจ่าย
 ค่าจ้างให้แก่คนหางานตลอดระยะเวลาที่คนหางานอยู่ในต่างประเทศตามสัญญาจ้างแรงงาน แม้คน
 หางานจะไม่ได้งานทำ นอกเหนือจากสิทธิที่คนหางานควรจะได้ตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครอง
 คนหางาน 2528 จนกว่าบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจะบอกเลิกสัญญา

นอกจากนี้คนหางานยังได้รับความคุ้มครองในการนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลได้มากกว่า การกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบตามสัญญาจัดหางาน ทั้งนี้ เพราะคนหางานสามารถฟ้องเรียกร้องค่าจ้างหรือสิทธิตามข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างจากบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ในฐานะตัวแทนนายจ้างต่างประเทศตาม ป.พ.พ. มาตรา 824 และมาตรา 575 คอศาลแรงงาน ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2527 มาตรา 8(1) เนื่องจากเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัด เจนใน พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ว่าศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาท เกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยจัดหางานและคุ้มครองคนหางานก็ตาม ซึ่งส่งผลให้คนหางานได้รับการประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ตามหลักการสำคัญของศาลแรงงานซึ่งเหมาะสมกับคุณสมบัติและสภาพทาง เศรษฐกิจของคนหางาน ส่วนการฟ้องเรียกร้องสิทธิตามสัญญาจัดหางานนั้น ซึ่งบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบคนหางานไม่สามารถจะนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานได้ เนื่องจากไม่ใช่คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งถึงแม้ว่าจะมีการกำหนด ให้มีการจัดส่งสัญญาจ้างแรงงานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานทำกับคนหางาน โดยกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะตัวแทนของนายจ้างต่างประเทศทำสัญญาจ้างแรงงาน โดยมีพยานรับรองอย่างน้อยสองคนก็ตาม ก็ยังมีปัญหาการ เปลี่ยนสัญญาจ้างฉบับใหม่ ซึ่งสัญญาจ้างแรงงานฉบับใหม่นี้ทำให้คนหางานเสียเปรียบได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่ากำหนดและสวัสดิการที่แย่งกว่าเดิม ซึ่งการทำสัญญาจ้างแรงงานฉบับใหม่นี้อาจเกิดจากการที่คนหางานถูกหลอกลวงให้ลงนามในสัญญาโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือบางรายก็เต็มใจยินยอมลงนาม เพราะคิดว่าดีกว่าไม่มีงานทำ ซึ่งเมื่อคนหางานยินยอมลงนามทำสัญญาฉบับใหม่แล้วก็ต้อง เป็นไปตามหลักสัญญาต้อง เป็นสัญญา (Pacta sunt Servanda) ซึ่งบุคคลต้องปฏิบัติตามสัญญานั้นและ เป็นไปตามหลักกฎหมายภายในประเทศนายจ้างอันทำให้คนหางานเสียเปรียบ ดังนั้นคนหางานจึงตกอยู่ในฐานะลูกจ้างแรงงานฉบับใหม่ที่ประสงค์จะทำงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือ เงื่อนไขสวัสดิการรวมทั้งตำแหน่งงานไม่ตรงตามสัญญาจัดหางานหรือสัญญาจ้างเดิมและไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กรมแรงงานกำหนด ซึ่งอาจทำให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานยกเป็นข้อต่อสู้ให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางาน เดินทางกลับประเทศไทยได้

จากข้อมูลการวิจัยภาคสนามพบว่า คนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศ ถูก เปลี่ยนสัญญาจ้างแรงงานที่ทำไว้ก่อน โดยมีนายจ้างต่างประเทศ เป็นผู้กำหนดให้มีการ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงานมากที่สุด รองลงมาบริษัทหรือสำนักงานจัดหางานต่างประเทศ เป็นผู้กำหนดให้มีการ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงานและหัวหน้า "สาย" หรือหัวหน้าตัวแทนจัดหางานก็มีส่วน เป็นผู้กำหนดให้มีการ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงาน โดยการ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงาน ส่วนใหญ่ทำขึ้นในต่างประเทศ หรือประเทศของนายจ้าง เพราะจะทำให้คนหางานหลง เชื่อรวมทั้งมีการ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงาน โดยทำขึ้นที่ในประเทศไทย ซึ่งผลของการ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงานทำให้คนงานได้รับค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้าง เลวลงกว่าเดิม

ผู้เขียน เห็นว่าสมควรที่จะกำหนดแบบของสัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานโดยใช้ภาษาสองภาษาซึ่งภาษาหนึ่งควร เป็นภาษาที่คนหางาน เข้าใจในที่นี้หมายถึงภาษาไทย และอีกภาษาหนึ่ง เป็นภาษาอาระบิกซึ่งเป็นภาษาของนายจ้าง การบังคับหรือการ เลิกสัญญาควร เป็นไปตามกฎหมายของ ประเทศคนหางานและประเทศของนายจ้างในลักษณะ เท่าเทียมกันทางกฎหมาย ซึ่งสัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานนี้ต้อง เป็นสัญญาสองฝ่ายซึ่งเกิดจากการตกลงกันของคู่สัญญา โดยประเทศไทยต้องขอ ทำความตกลงกับประเทศต่าง ๆ ที่คนหางานจะไปทำงาน ร่วมประชุมปรึกษาหารือกำหนดรูปแบบ สัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่างประเทศขึ้น โดยเงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่าง ประเทศนี้ จะต้องสามารถนำไปใช้ได้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศคู่สัญญา และการบังคับ ใช้กฎหมายนั้นต้องคำนึงถึง เงื่อนไขที่กำหนด ในสัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่างประเทศ เป็นสำคัญ

ทั้งนี้ เนื่องจากตั้งแต่อดีต เป็นต้นมากรมแรงงานกำหนดรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานตาม มาตรฐานที่กรมแรงงานกำหนดขึ้นและบังคับใช้ได้ เฉพาะตามกฎหมายของประเทศไทย เท่านั้น ดังนั้น ถ้านายจ้างต่างประเทศหรือบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงาน เสียใหม่และ คนหางานยินยอมลงนาม ในสัญญาจ้างแรงงานฉบับใหม่นั้นแล้วก็ต้องบังคับไปตามสัญญาจ้างแรงงานฉบับ ใหม่ตามกฎหมายภายในของต่างประเทศที่คนหางานไปทำงาน การร่วมมือกันระหว่างประเทศของ นายจ้างกับประเทศไทยในการทำความตกลงกำหนดรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่าง ประเทศขึ้น จะทำให้สัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นสามารถนำไปบังคับใช้ได้กับ กฎหมายภายในทั้งสองประเทศ แม้ว่านายจ้างต่างประเทศจะ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างแรงงาน เสีย ใหม่ก็หาไม่ผลบังคับใช้ได้ไม่ การพิจารณาข้อกำหนดและ เงื่อนไขตามสัญญาจ้างแรงงานก็ต้อง เป็นไป ตามสัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ เป็นกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ

กำหนดให้คนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจัดหางานกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน และลูกจ้างที่นายจ้างซึ่งอยู่ในประเทศพาไปทำงานต่างประเทศ ต้องเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานและหรือลูกจ้างจะไปทำงาน ตลอดจนสภาพการจ้าง ณ.สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หรือสถาบันอื่นใดที่อธิบดีกำหนด

คนหางานหรือคนงานที่ได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ได้รับการอบรมเพื่อเตรียมตัวก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น คนหางานเสียเปรียบถูกกดค่าจ้างและสวัสดิการ เพราะไม่รู้หรือเข้าใจความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิหรือประโยชน์และหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน นอกจากนี้คนหางานหรือคนงานจำนวนมากที่ไม่เข้าใจระเบียบแนวปฏิบัติและกฎหมายของประเทศนายจ้างมีโอกาสปฏิบัติตนไปในทางเสื่อมเสียโดยมิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของคนไทย ตลอดจนชื่อเสียงของประเทศชาติ เช่น มีการเล่นการพนัน ดื่มเหล้าเถื่อนค้าหรือ เสพยาเสพติดรวมทั้งนัดหยุดงานซึ่ง เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วก็ไม่กล้าจะไม่ทำความเข้าใจปัญหาหรือแก้ปัญหาให้ถูกต้อง

จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้ตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้คนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจัดหางานกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและลูกจ้างซึ่งนายจ้างอยู่ในประเทศไทยพาไปทำงานต่างประเทศต้องเข้ารับการอบรม จึงดูเหมือนว่าคนหางานหรือคนงานและลูกจ้างเหล่านี้ไม่อยู่ในความสนใจของกรมแรงงานในการที่จะให้ความคุ้มครอง ทั้งที่ ๗ บุคคลเหล่านี้ต่างก็เป็นคนไทย

จึงควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายใน พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กำหนดให้คนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจัดหางานกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและลูกจ้างที่นายจ้างซึ่งอยู่ในประเทศพาไปทำงานต่างประเทศต้องเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานและลูกจ้างจะไปทำงาน ตลอดจนสภาพการจ้าง ณ.สำนักงานทะเบียนจัดหางานและสำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หรือสถาบันอื่นใดที่อธิบดีกำหนด

ทั้งนี้ เพื่อที่

ก. ให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างคนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองและหรือลูกจ้างที่นายจ้างซึ่งอยู่ในประเทศไทยพาไปทำงานต่างประเทศกับคนหางานที่ถูกจัดส่งไปทำงานต่างประเทศโดยบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน และสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุม

ข. ให้คนหางานทราบรายละเอียดและข้อมูลต่าง ๆ ในการเตรียมตัวเพื่อเดินทางไปทำงานต่างประเทศ และแนะนำในการปฏิบัติตนของคนหางานให้ถูกต้องทั้งเมื่อปกติหรือเมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการทำงาน

ค. คนหางานจะได้ทราบถึงการได้รับความคุ้มครองที่ทางราชการให้แก่คนหางานทั้งทางด้านกฎหมายและความคุ้มครองในต่างประเทศตลอดจนขั้นตอนในการแจ้งปัญหาการร้องทุกข์ของคนหางาน

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตสามารถดำเนินการอบรมคนหางานเองได้ ตามหลักสูตรและวิธีการที่อธิบดีกำหนด โดยปราศจากดุลยพินิจของอธิบดีหรือนายทะเบียนจัดหางาน แต่ถ้าหากยังเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานเป็นผู้ดำเนินการอบรมเองได้ก็ควรที่จะบัญญัติกฎหมายในลักษณะการขออนุญาตและการอนุญาตให้ เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกรมแรงงานกำหนด

เพราะว่ากรมแรงงานจะสามารถควบคุมการอบรมนอกสถานที่ของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานได้มากขึ้นถ้ากำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมแรงงานในการใช้ดุลยพินิจที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่ก็ได้ และเป็นการป้องปรามการแสวงหาผลประโยชน์จากหนังสือยกเว้นภาษี เดินทางออกนอกราชอาณาจักร (จ.ง.10) จากคนหางาน

เพิ่ม เติมบทบัญญัติกฎหมายให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบหรือมีหน้าที่ต้องดำเนินการ
เมื่อคนหางาน เดินทางถึงประเทศที่จะไปทำงานแล้วได้รับสวัสดิการต่ำกว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไข
ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยคนหางานไม่ประสงค์จะทำงานต่อไป

มีคนหางานเป็นจำนวนมากที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศแล้วแม้จะได้งานตามตำแหน่งงานหรือค่าจ้างตรงตามสัญญาจัดหางานก็ตาม แต่อาจจะได้รับสวัสดิการต่ำกว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไข

ที่กำหนดในสัญญาจ้างงาน เช่น ต้องจัดซื้ออาหารเอง ความยากลำบากในการเดินทางไปทำงาน เสียค่าใช้จ่าย เป็นค่าที่พักอาศัย ชั่วโมงการทำงานมากกว่าที่ตกลง เป็นต้น ซึ่งคนงานเหล่านี้ ต้องยอมทนทุกข์ทรมานต่อสภาพการทำงานที่เสียเปรียบตลอดไป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามในเรื่องสภาพการทำงานของคนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศพบว่า คนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามสัญญาจ้างแรงงาน และข้อมูลจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เห็นว่า พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีปัญหาทางด้านบทบัญญัติกฎหมายกรณีไม่กำหนดชัดเจนให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบ เมื่อคนงานเดินทางไปถึงประเทศที่ทำงานแล้วไม่ได้รับสวัสดิการในการทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงานมากที่สุด

และจากการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แล้วไม่ปรากฏหลักข้อยกเว้นที่บัญญัติกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบหรือมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เมื่อจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศแล้วคนงานไม่ยอมทำงาน เนื่องจากไม่ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงาน

จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบหรือมีหน้าที่ดำเนินการในกรณีที่คนงานเดินทางไปถึงประเทศที่ทำงานแล้วได้รับสวัสดิการต่ำกว่าหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้างแรงงาน หรือมีการเปลี่ยนแปลงแบบสัญญาจ้างงานตามที่กรมแรงงานกำหนด โดยกำหนดเงื่อนไขสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขการจ้างแรงงานไว้ในสัญญาจ้างงาน เพื่อประโยชน์ในการตีความหลักข้อยกเว้นให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบสัญญาจ้างงาน

ซึ่งจะเป็นการให้ความคุ้มครองคนงานไม่ให้เสียเปรียบในการทำงานในกรณีที่คนงานเดินทางไปถึงประเทศที่ทำงานแล้วไม่ประสงค์จะทำงานต่อไป เพราะถ้าไม่มีบทบัญญัติข้อยกเว้นในลักษณะเช่นนี้เอาไว้ คนงานก็จำต้องยอมทำงานต่อไปทั้ง ๆ ที่ได้รับสวัสดิการต่ำกว่าเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ และบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานอาจปฏิเสธความรับผิดชอบโดยอ้างว่าเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างต่างประเทศทำให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานอาจหลุดพ้นจากหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้คนงานเดินทางกลับประเทศไทยและคนงานอาจเสียสิทธิที่ควรจะได้ แม้ว่าคนงานเหล่านั้นไม่ประสงค์จะทำงานต่อไปก็ตาม



กำหนดระยะเวลาให้มีบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกหรือรับค่าใช้จ่ายจากคนหางานไว้ เป็นการล้วงหน้าเกินกำหนด

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของ "ค่าบริการ" และ "ค่าใช้จ่าย" ออกจากกันพร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานไว้เป็นการล้วงหน้านานเกินกว่า 30 วัน โดยการเรียกหรือรับเงินค่าบริการดังกล่าวนี้ให้กระทำได้ เฉพาะงานตามสัญญาจัดหางานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดส่งคนหางานหรือตัวแทนจัดหางานทำกับคนหางานและได้รับการพิจารณาอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงานแล้วเท่านั้น และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานอาจร้องขอต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง เพื่อขอขยายระยะเวลาได้อีกเพียงครั้งเดียวมีกำหนดเวลาไม่เกิน 60 วัน ซึ่งจากการที่กระทรวงพาณิชย์ได้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกหรือรับค่าใช้จ่ายจากคนหางานเป็นการล้วงหน้า ซึ่งการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากคนหางานนั้นให้เป็นไปตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนดได้แก่ ค่าทดสอบฝีมือและความสามารถ 500 บาท ค่าตรวจสอบสุขภาพและร่างกาย 500 บาท ค่าเดินทางไปทำงานของคนหางานอีก 15,000 บาท

จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากคนหางานโดยการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดหางานจากคนหางาน เป็นการล้วงหน้าได้ เป็นระยะเวลายาวนานโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนด เป็นข้อห้ามไว้ ทำให้คนหางานตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบอย่างที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะการเรียกเก็บค่าเดินทางไปทำงานจำนวน 15,000 บาท ซึ่งไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจะเรียกเก็บล้วงหน้าไว้เป็นระยะเวลายาวนานโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา

จากการวิจัยภาคสนามพบว่า คนหางานที่สมัครไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่ได้ใช้ระยะเวลาดังแต่เริ่มสมัครงานและเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นระยะเวลานานประมาณ 60 วันไม่เกิน 90 วัน จึงจะได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ส่วนคนงานที่ได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาดังแต่เริ่มสมัครงานและเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลานานประมาณ 120 วัน ขึ้นไปจึงจะได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าทั้งคนหางานที่สมัครไปทำงานต่างประเทศและคนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่ได้ใช้ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มสมัครงานจนเสียดำบริการและค่าใช้จ่ายนานเกินกว่า 60 วัน ตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมักจะมีการเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายล่วงหน้า เป็นระยะเวลายาวนานเกินกว่า 60 วัน ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายที่ห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานเป็นการล่วงหน้าเกินกว่า 60 วัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับห้าเท่าของค่าบริการที่เรียกล่วงหน้า ซึ่งในทางข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่ามีคนหางานมาร้องทุกข์ในประเด็นนี้ถ้าคนหางานเหล่านั้นได้รับการจัดส่งให้ไปทำงานต่างประเทศ อันนับว่าเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติเพิ่มเติมข้อกำหนดระยะเวลาในการเรียกหรือรับค่าใช้จ่ายจากคนหางานเป็นการล่วงหน้า เช่น เพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 38 "ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เรียกหรือรับค่าบริการและค่าใช้จ่าย จากคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้าสามสิบวันก่อนเดินทาง.....ลา" หรือถ้าประสงค์จะให้การส่งเสริมธุรกิจจัดหางานภาคเอกชน ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องเรียกหรือรับค่าใช้จ่ายจากคนหางานที่เป็นค่าทดสอบฝีมือหรือความสามารถ, ค่าตรวจสุขภาพไว้เป็นการล่วงหน้าก็ควรเปลี่ยนแปลงประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน โดยกำหนดระยะเวลาในการเรียกเก็บค่าเดินทางไปทำงานของคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้า

เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองคนหางานไม่ให้เสียเปรียบจากการแสวงหาประโยชน์ของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานในการเรียกเก็บหรือรับเงินค่าใช้จ่ายจากคนหางานเป็นการล่วงหน้าเป็นระยะเวลายาวนาน

การแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายของ เจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองคนหางานนั้นนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่จะใช้เครื่องมือคือกฎหมายในการให้ความคุ้มครองคนหางานหรือแม้แต่คนหางานที่ได้รับความคุ้มครองเองก็ตาม ล้วนแต่เป็นปัจจัยต่อปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสิ้น

จากการวิจัยภาคสนาม สอดถามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน ต่างประเทศ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดมีปัญหาในการ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ทั้งนี้ เป็นเพราะคนหางานไม่มีความรู้และความ เข้าใจในกฎหมาย และกฎระเบียบที่ใช้บังคับมากที่สุด รองลงมา เป็นเพราะขาดหลักฐานลงโทษผู้กระทำผิด และคนหางาน ให้ความร่วมมือกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน

สำหรับตัวอย่างของการที่คนหางานให้ความร่วมมือกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด จนทำให้ขาดหลักฐานลงโทษบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ละเมิดบทบัญญัติ กฎหมายนั้นได้แก่ กรณีการเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง จากการวิจัยภาคสนามพบว่า บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมักจะมีการ เรียก เก็บ เงินค่าบริการและค่าใช้จ่าย เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เสมอ กล่าวคือ คนหางานที่สมัครงานโดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้างต่อคน เดือนละ 7538 บาท แต่ต้องเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายเฉลี่ยคนละ 44,680 บาท เสียเกินอัตรา ตามที่กฎหมายกำหนดคนละ 21,142 บาท คนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศโดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง ต่อคนเดือนละ 10,915 บาท เสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายเฉลี่ยคนละ 37,651 บาท เสียเกินอัตรา ตามที่กฎหมายกำหนดคนละ 10,736 บาท ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เจ้าหน้าที่ ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างเห็นว่า เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วน สาเหตุที่เป็นปัญหา เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าเป็น เพราะคนหางานไม่มีความรู้ใน เรื่องอัตราและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมีสิทธิ เรียกเก็บมากที่สุด รอง ลงมาคนหางานยินยอมและขาดหลักฐานและคนหางานให้ความร่วมมือกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัท เห็นว่าเป็น เพราะคนหางานให้ความร่วมมือกับบริษัทผู้รับ อนุญาตจัดหางานมากที่สุด

จึงอาจกล่าวได้ว่าอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็น เพราะคนหางาน ไม่มีความรู้และความ เข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับโดยศึกษาจากข้อมูลการวิจัยพบว่าคนหางาน ที่สมัครงานและคนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และความ เข้าใจในกฎหมายที่ ใช้บังคับจึงทำให้คนหางานยินยอมและให้ความร่วมมือกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เป็นผลให้ขาด หลักฐานลงโทษผู้กระทำผิด

นอกจากนี้ปัญหาการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังนั้น อาจเกิดจากการเกรงว่าจะกระทบกระเทือนต่อการส่งเสริมธุรกิจจัดหางานภาคเอกชน ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานในกรณีที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่สามารถจัดให้คนหางานเดินทางได้ภายในกำหนดระยะเวลา 60 วัน หรือคนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานและคนหางานไม่ประสงค์จะทำงานนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่จะใกล้เคียงให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานชด ใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายคืนแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่กฎหมายระบุไว้ชัดต้องคืนเงินค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายทั้งหมด

จากปัญหานี้ผู้เขียนเห็นควรว่า

ก) กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดนโยบายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่หรือบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น เมื่อบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่สามารถจัดให้คนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ภายใน 60 วันหรือคนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานและคนหางานไม่ประสงค์จะทำงานนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องจัดการให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานชด ใช้ค่าบริการและค่าใช้จ่ายทั้งหมดตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 46

ข) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ให้คนหางานและประชาชนได้ เข้าใจและมีความรู้ทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในประเด็นการป้องกันการหลอกลวงและผลเสียต่อการให้ความร่วมมือกับผู้กระทำความผิด

ทั้งนี้ เพื่อ เป็นการส่งเสริมหลักการในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้กฎหมายเป็น เครื่องมือและบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดและทำให้คนหางานสามารถรู้และเข้าใจกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่มีอยู่ อันส่งผลให้คนหางานปลอดจากการถูกหลอกลวงหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ จะได้ไม่ให้ความร่วมมือหรือยินยอม เมื่อรู้ว่าบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ค. เพิ่ม เดิมบทบัญญัติกฎหมายไว้ให้ชัด เจน แยกแยะลักษณะและลำดับความสำคัญ
รุนแรงของการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศที่ละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย โดยจัดให้เป็นการ
จัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) และระบุกำหนดให้การจัดหางานที่
ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมและขนบธรรมเนียมอันดีงามของประชาชน
เช่น มาตรา....."การกระทำความดังต่อไปนี้ เป็นการจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.....

.....

2 ผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกเก็บหรือรับ เงินค่าบริการและหรือค่าใช้จ่าย
เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่ว่าจะ
เรียกเก็บโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

3.....

..... ฯลฯ

การกระทำความดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมและขนบธรรมเนียม
อันดีงามของประชาชน"

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะกำหนด เป็น
นโยบายว่าการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติหลักข้อกฎหมายใดควรที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริง
จังและเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองคนหางาน

อนึ่งในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
นั้น ยังต้องมีความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดี
แรงงาน พ.ศ. 2522 เพราะเวลาเกิดข้อพิพาท คำนพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน
พ.ศ. 2528 นั้นคนหางานส่วนใหญ่มักจะฟ้องต่อศาลแรงงานและบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมักจะ
ยกข้อต่อสู้ว่าเป็นเรื่องนอกเขตอำนาจของศาลแรงงานในการที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมี
คำสั่ง เพราะเป็นคดีที่ไม่อยู่ในองค์ประกอบของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและ
วิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า "ศาลแรงงานมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง
ต่อไปนี้

1) คดีพิพาท เกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้าง

..... ฯลฯ

6) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือ เกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน”

ทั้งนี้ เพราะบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เห็นว่าคน เป็น เพียงตัวแทนในการทำสัญญาจัดหางานให้กับคนหางาน เท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใด ให้เป็นตัวแทนในการทำสัญญาจ้างแรงงานหรือ ต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานแต่ประการใด คนหางานจึงไม่สามารถนำข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาจัดหางานมาฟ้องบังคับต่อศาลแรงงานได้

จริงดังข้อกล่าวอ้างทั้งนี้ จากการพิจารณาห้บทบัญญัติกฎหมายตาม พ.ร.บ. จัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ปรากฏถ้อยคำที่อาจจะตีความได้ว่า บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เป็นตัวแทนในการทำสัญญาจ้างแรงงานหรือ ต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานแต่ประการใด การรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานจึงเป็น เรื่องของนายจ้างต่างประเทศซึ่งคนหางานจะไม่มีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างแรงงานจากนายจ้างต่างประเทศได้ก็ต่ออาศัยกฎหมายภายในของประเทศไทยนายจ้าง เท่านั้น

ทางออกของคนหางานก็คือ ฟ้องหรือ เรียกร้องสิทธิฐานละเมิดสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือ เกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจัดหางาน ซึ่งผู้เขียน เห็นว่าคนหางานต้องฟ้องต่อศาลชั้นต้นที่ไม่ใช่ศาลแรงงานตามจำนวนทุนทรัพย์ ซึ่งต้องทำให้คนหางานที่มีสภาพยากไร้ไม่มีเงินมากพออยู่ก่อนแล้ว ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมวางศาล ค่าทนาย ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้นในขณะที่ยังไม่มี การแก้ไข พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้มีการจัดส่งสัญญาจ้างที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานทำกับคนหางาน และกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานในฐานะตัวแทนของนายจ้างต่างประเทศทำสัญญาจ้างแรงงานโดยมีพยานรับรองอย่างน้อยสองคน ก็เห็นสมควรให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อยกหมาย กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1)

7) คดีพิพาท เกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างทำงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามสัญญาจ้างทำงาน”

เพราะจะได้ เป็นการส่งเสริมให้คนทำงานซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้วได้มีโอกาสนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานอันจะทำให้คนทำงานได้รับการประหยัดสะดวกรวดเร็วและเที่ยงธรรม ตามหลักการสำคัญของศาลแรงงานซึ่ง เหมาะสมกับคุณสมบัติและฐานะทาง เศรษฐกิจของคนทำงาน

สรุปได้ว่าในการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติจ้างงานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528 ตามเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตาม เป้าหมายในการให้ความคุ้มครองคนทำงานหรือคนงานตรงตามสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดจริงจัง ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ด้านกฎหมายและระเบียบแนวปฏิบัติที่ เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองคนทำงานไปสู่คนทำงานหรือคนงานและประชาชน อันจะส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองและลดปัญหาการหลอกลวงหรือแสวงหาผลประโยชน์เอาไรด์ เอาเปรียบคนทำงานหรือคนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น