

บทที่ 3

การเปรียบเทียบการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองคนหางานหรือคนงาน
ของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศสาธารณรัฐ เกาหลีกับประเทศไทย

บทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองคนหางานหรือคนงานของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

"รัฐบัญญัติที่ 2486 (Act 2486) เป็นบทบัญญัติกฎหมายฉบับแรกที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนด เป็นกฎหมายบังคับใช้ในการจัดหางานต่างประเทศ โดยได้วางข้อกำหนดบังคับไว้ดังนี้⁽¹⁾ คือ

1. คนหางานทุกคนที่ได้ เดินทางไปทำงานต่างประเทศจะต้อง เสียภาษีประจำปีคนละ 500 เปโซให้แก่รัฐ
2. ห้ามมิให้มีการจัดส่งคนหางานฟิลิปปินส์ที่ไม่ได้นับถือศาสนาคริสต์ไปทำงานต่างประเทศ
3. ให้การบริการสำหรับการจัดส่งคนงานกลับประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในกรณีที่คนงานทำงานครบกำหนดสัญญาจ้างหรือคนงานไม่สามารถทำงานต่อไปได้ เนื่องจากแพทย์ได้ตรวจเช็คร่างกายแล้วลงความเห็นว่าเป็นไม่เหมาะสมที่จะทำงานต่อไป
4. ผู้รับอนุญาตจัดหางานที่รับสมัครคนหางานไปทำงานต่างประเทศจะต้อง เสียค่าธรรมเนียมบริการปีละ 6,000 เปโซให้แก่สำนักงานเก็บเงินรายได้แผ่นดิน (Insular Treasury)
5. ห้ามมิให้มีการจัดส่งคนหางานที่เป็นผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 15 ปีไปทำงานต่างประเทศ โดยเด็ดขาด และสำหรับผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จะไปทำงานต่างประเทศได้จะต้องได้รับความยินยอม เป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้แทนโดยชอบธรรม เสียก่อน

¹ Background information paper government of the Republic of the Philippines presented at tripartite inter-regional round table on international migration, Bangkok, Thailand (17-20 September, 1984) p.7.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 ได้มีความพยายามที่จะกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศไว้ในกฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์ จนกระทั่งวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ข้อบังคับและอำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศไว้ในกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines) ตามกฤษฎีกาประธานาธิบดี 442 (Presidential Decree 442) ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองคนหางานและคนงานในส่วนสำคัญคือ

1. การกำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมการจัดหางานต่างประเทศ

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์บัญญัติกฎหมายควบคุมการจัดหางานต่างประเทศเหมือนกับประเทศไทย แต่ก็มีข้อแตกต่างกันบางประเด็นที่สำคัญ คือ

ก) การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศ กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์มาตรา 16 ได้บัญญัติกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจจัดหางานโดยมิได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และมาตรา 25 ได้บัญญัติกำหนดให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดหางานต่างประเทศ⁽²⁾ เพื่อบรรจีวิตอุปสงค์ในการพัฒนาประเทศโดยเอกชนผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหางานให้แก่คนหางานหรือคนงานทั้งเป็นการจัดหางานภายในประเทศและการจัดหางานต่างประเทศ ต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่กระทรวงแรงงานและการจ้างงานกำหนดไว้ ซึ่งเอกชนสามารถดำเนินการจัดหางานต่างประเทศได้ในรูปแบบ ดังนี้⁽³⁾ คือ

1. สำนักงานตัวแทนจัดหางานเอกชน (Private fee-charging Employment Agencies)

²The Labor Code of the Philippines 1985. Book one, Chapter 1, Article 16, Chapter 2 Article 25. ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติภายใต้กฤษฎีกาประธานาธิบดี 1412. (Presidential Decree 1412) ที่ประกาศนโยบายใหม่ให้วิสาหกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหางานต่างประเทศ

³Omnibus Rules Implementing the Labor Code of Philippines, 1985 Book one, Rule 4 Section 1.

2. องค์กรรับสมัครงานเอกชน (Private Recruitment Entities)
3. นายจ้างผู้ได้รับอนุญาตให้จัดหางานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

สำนักงานตัวแทนจัดหางานเอกชน (Private fee-charging Employment Agencies) หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำเนินการจัดหางานให้แก่คนหางานโดยเรียกเก็บค่าบริการจากคนงานหรือนายจ้าง หรือทั้งสองฝ่าย⁽⁴⁾

องค์กรรับสมัครงานเอกชน (Private Recruitment Entities) หมายถึงบุคคลหรือสมาคมที่ดำเนินการจัดหางานให้กับคนหางานทั้งเป็นการจัดหางานภายในประเทศและจัดหางานต่างประเทศ โดยไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการทั้งทางตรงและทางอ้อมจากคนหางานหรือนายจ้าง⁽⁵⁾

จากบทบัญญัติข้อกฎหมายดังกล่าว สำนักงานตัวแทนจัดหางานเอกชน (Private fee-charging Employment Agencies) มีรูปแบบการดำเนินการคล้ายหรือเหมือนกันกับผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศของไทย

โดยกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ยื่นขออนุญาตจัดหางานต่างประเทศ คือ⁽⁶⁾

ก. มีสัญชาติฟิลิปปินส์ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีเป็นการดำเนินงานในลักษณะทางหุ้นส่วนบริษัทจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติฟิลิปปินส์ไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนทุนทั้งหมด และมีทุนเป็นของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติฟิลิปปินส์ไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนทุนทั้งหมดและมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการ⁽⁷⁾

⁴The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Chapter 1, Article 13(c)

⁵Ibid, article 13(e)

⁶Omnibus Rules Implementing the Labor Code of Philippines 1985, Book one, Rule 5, Section 1

⁷Ibid, Rule 4, Section 2.

ข. มีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วไม่น้อยกว่า 500,000 เปโซสำหรับการจัดหางานต่างประเทศทั้งกรณีที่เป็นเจ้าของกิจการคนเดียวหรือห้างหุ้นส่วนบริษัท⁽⁸⁾

ค. ผู้ขออนุญาตจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายและต้องยื่น เอกสารประกอบคำขอ ใบอนุญาตจัดหางานต่างประเศภายใต้เงื่อนไข⁽⁹⁾

- สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทและการรวมหุ้นในกรณีที่ทำเนิการในรูปแบบบริษัทหรือหนังสือรับรองจากสำนักงานการค้าภายใน ในกรณีที่ทำเนิการในรูปแบบบุคคลธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วน

- ในกรณีที่ผู้ขออนุญาต เป็นบริษัทจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสามารถทางการลงทุนและสถานะทางการเงินของผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่โดยแสดงให้เห็นว่าได้มีการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาแล้ว

- ได้รับการตรวจสอบแล้วว่าไม่มีประวัติอาชญากรรม จากกรมตำรวจและได้รับการรับรองจากกรมสรรพากร

- ผู้ยื่นคำขออนุญาตจัดหางานต่างประเศต้องรับรองประกอบแบบยื่นคำขอ ในการจัดหางานให้คนหางานโดยคำนึงถึงความสามารถและทำการทดสอบคัด เลือกคนหางานอย่างเคร่งครัดบนพื้นฐานของจริยธรรมและความเหมาะสม ปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกินควร เพื่อให้สอดคล้องกับคุณภาพตามที่นายจ้างต้องการ

- และยอมรับผิดชอบในการกระทำที่เกิดจากอำนาจในการใช้ใบอนุญาตจัดหางานรวมทั้งส่งเสริมการทำสัญญาจ้างแรงงานกับคนหางาน

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและจัดหางานมีสิทธิที่จะวางข้อกำหนดบังคับเพิ่มเติม

⁸ Philippine Labor, (February-March 1985) : 1-7

⁹ Omnibus Rules Implementing the Labor code of Philippines 1985, Book one, Rule 5, Section 2.

ซึ่งผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตจัดหางาน เพื่อไปทำงานต่างประเทศจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ประมาณ 6,000 เปโซ และต้องวางเงินสดเป็นหลักประกัน 100,000 เปโซ หรือหนังสือค้ำประกัน ของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีค่าเท่ากัน รวมทั้งมีผู้ค้ำประกันอีก 300,000 เปโซ⁽¹⁰⁾ เพื่อเป็นข้อผูกพันในหลักประกันการร้องทุกข์ ในการใช้สิทธิเรียกร้องจากผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ละเมิดกฎหมายและไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตจัดหางาน สัญญาจ้างแรงงาน กฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน⁽¹¹⁾

จากการพิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศของประเทศไทย โดยเฉพาะการกำหนดคุณสมบัติของจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนทุนของผู้ถือหุ้นต้องถือหลักสัญชาติของฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้อนุญาตจัดหางานต่างประเทศ 3 ใน 4 หรือร้อยละ 75 ของจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนทุนของผู้ถือหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองคนหางานซึ่งถือสัญชาติเดียวกันกับผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือผู้ถือหุ้น เป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งป้องกันมิให้มีการสูญเสียผลกำไรทางด้านเศรษฐกิจและแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติรวมทั้งการกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศจะต้องมีหลักประกัน เป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความรับผิดชอบของผู้รับอนุญาตจัดหางานในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จะมีข้อแตกต่างกันบ้างที่ประเทศไทยกำหนดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพื่อไปทำงานต่างประเทศ เฉพาะนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด⁽¹²⁾ ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำหนดให้ทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลมีสิทธิยื่นขอ เพื่อเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพื่อไปทำงานต่างประเทศได้

นอกจากนี้กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์มาตรา 26 ยังได้บัญญัติว่า

"ห้ามมิให้บริษัทตัวแทนจัดการท่องเที่ยวและบริษัทตัวแทนขายตั๋วเครื่องบินของสายการบิน

¹⁰ Philippine Labor (February-March 1985) : 1-7

¹¹ Omnibus Rules Implementing the Labor Code of Philippines 1985, Book one, Rule 5, Section 4

¹² พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 31 วรรคแรก และมาตรา 31(7)

พาณิชย์กระทำการให้เกิดการจ้างงานในลักษณะดำเนินธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศโดยจะเรียกหรือรับค่าประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม" (13)

พีเคาระห์เจตนาธรรมในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เห็นว่าบริษัทตัวแทนจัดการท่องเที่ยวและตัวแทนขายตั๋วเครื่องบินของสายการบินพาณิชย์เหล่านี้เป็นธุรกิจที่ส่งเสริมและมีการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal-Recruitment) ในรูปแบบของนักท่องเที่ยว ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดข้อห้ามคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานมิให้ประกอบธุรกิจเป็นตัวแทนจัดการท่องเที่ยวและตัวแทนขายตั๋วเครื่องบินของสายการบินพาณิชย์ (14)

สำหรับประเทศไทยไม่ได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ไว้ เด่นชัดนอกจกจากการกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศจะประกอบธุรกิจบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (15) ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงที่กำหนดธุรกิจต้องห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานประกอบธุรกิจประเภทใดบ้าง ในขณะที่เดียวกันบริษัทหรือสำนักงานจัดหางานต่างประเทศจำนวนมากได้ดำเนินธุรกิจเป็นตัวแทนจัดการท่องเที่ยวลลอบจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ขออนุญาตต่อกรมแรงงานตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ในรูปแบบนักท่องเที่ยวส่งผลให้คนหางานได้รับค่าจ้างและสวัสดิการต่ำกว่ามาตรฐานที่กรมแรงงานกำหนดและคนหางานบางรายทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตให้ทำงาน (16)

¹³The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Chapter 2 Article 26.

¹⁴Alcestis Abrera, "Illegal Recruitment : The Philippine Experience", in Overseas Employment Policies and Procedures in East Asian Countries, (Bangkok : International Labour Organisation, 1984) P.112-113

¹⁵พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 32

¹⁶สมชาย โพรธิกร, "หญิงไทยกับงานในต่างประเทศ; วารสารแรงงานสัมพันธ์ (พฤษภาคม-มิถุนายน, 2528): 7 - 11

นอกจากนี้กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์มาตรา 38 ยังได้กำหนดบทลงโทษผู้จัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายดำเนินการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ จะต้องรับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 4 ปี แต่ไม่เกิน 8 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 20,000 เปโซแต่ไม่เกิน 100,000 เปโซหรือทั้งจำทั้งปรับ⁽¹⁷⁾

ส่วนผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดหางานไปต่างประเทศแล้วดำเนินการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานไปต่างประเทศดำเนินการธุรกิจเป็นสำนักงานตัวแทนจัดท่องเที่ยวหรือตัวแทนขายตัว เครื่องบินให้กับสายการบินพาณิชย์อีกด้วยต้องรับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 2 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 10,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 50,000 เปโซ หรือทั้งจำทั้งปรับ⁽¹⁸⁾

ข. ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องยื่นคำขออนุญาต เป็นหนังสือ ในกรณีที่ประสงค์จะส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ในการควบคุมการจัดส่งคนหางานฟิลิปปินส์ไปทำงานต่างประเทศ กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์⁽¹⁹⁾ บัญญัติว่า

"ก่อนที่จะมีการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้คือ

ส่งหนังสือแต่งตั้งหรือสัญญาในการ เป็นตัวแทนจัดหาคนหางานระหว่างนายจ้างต่างประเทศกับตัวแทนจัดหางานให้มีอำนาจในการจัดหางานหรือทำสัญญาจ้าง ซึ่งหนังสือดังกล่าวต้องได้รับรองจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศหรือสถานกงสุลหรือกระทรวงแรงงานของประเทศนายจ้าง โดยมีผู้ช่วยชุดแรงงานหรือ เจ้าหน้าที่การต่างประเทศฟิลิปปินส์ เป็นผู้ลงนามและเป็นพยานรับรองเอกสาร สำหรับสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจัดหางานจะต้องประกอบด้วย

¹⁷The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Chapter 2, Article 39(b)

¹⁸Ibid, Article 39(a)

¹⁹Omnibus Rules Implementing the Labor Code of Philippines 1985, Book One, Rules 5, Section 10.

1. สถานภาพในการจ้างงานรวมทั้งสวัสดิการในการรับผิดชอบ เลี้ยงดูคนหางาน ตลอดระยะเวลาการจ้าง
2. ผู้รับอนุญาตจัดหางานมีอำนาจในการ เป็นตัวแทนที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องร่วมกับกับตัวการ หรือนายจ้างต่างประเทศในกรณีที่มีการผิดสัญญาจ้าง แรงงานหรือสัญญาจัดหางาน
3. การจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าจ้างรวมทั้งการ เรียกเก็บค่าบริการตามที่กฎหมาย กำหนด
4. ระยะเวลาในการจ้างนั้นจะต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี และไม่เกินวันที่กำหนด ไว้ ในสัญญา
5. จะต้องมิระบบหรือองค์กรที่สามารถส่ง เงินค่าจ้างของคนงานกลับประเทศได้
6. เอกสารแสดง เครื่องหมายการค้าของบริษัทนายจ้างต่างประเทศรวมทั้งความ สามารถในการจ้างหรือรับสมัครคนหางาน
7. เอกสารซึ่งระบุรายละเอียดและลักษณะงานของนายจ้างต่างประเทศพร้อมด้วย จำนวนคนหางานที่ต้องการ ค่าจ้างและสวัสดิการ คุณสมบัติของคนหางานและวิธีการสอบคัดเลือก
8. หนังสือซึ่งอนุญาตให้นายจ้างในต่างประเทศนำคนหางาน เข้าประเทศได้อันได้แก่ หลักฐานการได้รับการตรวจลงตราของบริษัทนายจ้างหรือหลักฐานอื่น ๆ เช่น ใบอนุญาตให้ทำงาน ที่แสดงว่า รัฐบาลแห่งประเทศที่คนหางานจะ เดินทางไปทำงานนั้นได้อนุญาตให้นำคนหางาน เข้าไป ทำงานในประเทศได้..... ฯลฯ"

โดยกำหนดให้ต้องส่งสัญญาจ้างแรงงานต่อสำนักงานบริหารงานจัดหางานต่างประเทศ ฟิลิปปินส์ เพื่อพิจารณาอนุมัติตามสัญญาจ้างแรงงานโดยสัญญาจ้างแรงงานนั้นจะต้องทำขึ้นเป็นทั้งภาษาอังกฤษและภาษาของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน รวมทั้งใบคำร้องเพื่อยื่นขอหนังสือ เดินทางเพื่อไปทำงานต่างประเทศของคนหางานนั้นจะต้องได้รับการรับรองจากสำนักงานบริหารงานจัดหางาน ต่างประเทศเสียก่อนจึงจะไปขอทำหนังสือ เดินทางได้⁽²⁰⁾ ส่วนรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานนั้น จะต้อง เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐานของสัญญาและสอดคล้องกับบทบัญญัติของสวัสดิการแรงงาน สังคม

²⁰ Ibid, Section 11-12

และเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ⁽²¹⁾ ในเรื่องกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและสภาพ
เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานในต่างประเทศ

นอกจากนี้ในสัญญาจ้างแรงงานยังต้องมีเงื่อนไขที่เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกระทรวง
แรงงานและการจ้างงานกำหนด⁽²²⁾ ประกอบด้วย

1. อัตราค่าจ้างมาตรฐานตามที่รัฐมนตรีกำหนดสำหรับค่าจ้างใน เวลาทำงานปกติและ
การจ่ายค่าล่วงเวลา
2. ค่าเดินทางไปกลับซึ่งคนหางานไม่ต้องจ่าย
3. ค่าอาหารและที่พักอย่างสะดวกสบาย
4. คนหางานจะต้องได้รับ เงินค่าชด เชยและได้รับการปกป้องจากภัยอันตรายที่
เกิดจากสงครามรวมทั้งการประกันชีวิตและการประกันภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุตลอดระยะเวลาจ้าง
5. จัดการขนส่งศพคนงานที่ตายจากการทำงานกลับสู่ประเทศฟิลิปปินส์โดยทันทีทันใด
6. จัดให้มีการส่ง เงินรายได้ของคนงานกลับสู่ผู้ได้รับผลประโยชน์โดยระบบธนาคาร
ของฟิลิปปินส์

จากการพิจารณาที่บทบัญญัติกฎหมายแรงงานดังกล่าว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นอก
จากจะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องส่งสัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract) แล้ว
ยังมีบทบัญญัติหลักข้อกฎหมายให้กำหนดข้อ เงื่อนไขไว้ในสัญญาจัดหางานให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานมีอำนาจ
ฟ้องหรือถูกฟ้องร่วมกันกับตัวการหรือนายจ้างต่างประเทศในกรณีที่มีการผิดสัญญาจ้างแรงงานหรือ

²¹ ตามแผนพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2527-2530 (Country's Development Plan for 1984-1987) โดยคำนึงถึงอนุสัญญาและข้อแนะต่าง ๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำสุดของการประกันสังคมหรืออนุสัญญาที่ 131 ข้อแนะที่ 13 พ.ศ. 2513 ฯลฯ เป็นต้น

²² Omnibus Rules Implementing the Labor Code of Philippines 1985, Book one, Rule 5, Section 14.

สัญญาจ้างทำงานที่ท้าวไว้กับคนหางาน⁽²³⁾ อันเป็นบทบัญญัติที่เด่นชัด ในการกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องร่วมรับผิดชอบนายจ้างในต่างประเทศทั้งตามสัญญาจ้างทำงานและสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งการกำหนดหลักข้อกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อ เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบให้กับผู้รับอนุญาตจัดหางานในการที่จะถูกฟ้องศาลสัญญาจ้างแรงงานยังศาลของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งต่างกับประเทศไทย ถ้าพิเคราะห์ตามบทบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ปรากฏบทบัญญัติข้อกฎหมายที่อาจตีความได้ว่า บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงาน ในกรณีที่มีการละเมิดข้อตกลงหรือเงื่อนไขการจ้างระหว่างนายจ้างกับคนหางาน ดังนั้นเมื่อมีการละเมิดข้อตกลงหรือเงื่อนไขการจ้างแรงงานจึงเป็น เรื่องที่คนหางานจะต้องไปฟ้องร้องบังคับตามสัญญาจ้างแรงงานเอาที่นายจ้างต่างประเทศยังศาลต่างประเทศ บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหาต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานไม่

นอกจากนี้กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ยังได้บัญญัติกฎหมายกำหนดให้คำร้องของคนหางานที่จะยื่นเพื่อขอหนังสือเดินทาง (Passport) เพื่อไปทำงานต่างประเทศนั้น จะต้องได้รับการอนุมัติรับรองจากสำนักงานบริหารจัดการหางานต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์⁽²⁴⁾ ซึ่งมีผลทำให้คนหางานฟิลิปปินส์ที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศจะทำหนังสือเดินทางได้ต่อ เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เพราะประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการประสานงานการควบคุมจัดส่งคนหางานหรือคนงานไปทำงานต่างประเทศ โดยมีการรวมการอนุญาตให้เดินทาง

²³Ibid, Section 10

".....such formal appointment or recruitment agreement shall such contain the following provisions among others:

2. Power of the agency to sue and be sued jointly and solidarily with the principal or foreign based employer for any of the violations of the recruitment agreement and the contracts of employment"

²⁴Ibid, Rule 5, Section 11 "Submission of Employment Contract....

(a)etc.

(b) All applications for passport or travel of recruit workers shall be properly endorse by the Bureau"

ทางไปต่างประเทศและการอนุญาตให้ไปทำงานต่างประเทศไว้เป็นกระบวนการเดียวกัน การบัญญัติหลักข้อกฎหมายในลักษณะ เช่นนี้ส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองการลักลอบจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสกัดกั้นการหลอกลวงคนงานหรือคนหางานได้มากขึ้น แตกต่างกับประเทศไทยที่มีระบบการขออนุญาตไปทำงานต่างประเทศแยกจากระบบการขออนุญาตไปต่างประเทศและขาดการประสานงานกัน คนหางานหรือคนงานต่างก็มีหนังสือเดินทางก่อนสมัครงานและสามารถขอหนังสือเดินทางได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตให้ไปทำงานต่างประเทศจากกรมแรงงานเสียก่อน ซึ่งหนังสือเดินทางของไทยใช้ได้ทุกวัตถุประสงค์ไม่มีการระบุประเภทการใช้ ทำให้ไม่สามารถที่จะควบคุมการเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ เพราะบริษัทสำนักงานจัดหางานสามารถขอรับการตรวจลงตราให้แก่คนหางานหรือคนงานและจัดส่งโดยไม่ผ่านการขออนุญาตจากกรมแรงงาน เพราะมีหนังสือเดินทางอยู่แล้ว⁽²⁵⁾

สำหรับบทกำหนดโทษในกรณีที่ได้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศฟิลิปปินส์ฝ่าฝืนจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยมิได้ขออนุญาต. กฎหมายประเทศฟิลิปปินส์ได้บัญญัติบทกำหนดโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าสองปี แต่ไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่น้อยกว่า 1,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 50,000 เปโซหรือทั้งจำทั้งปรับ⁽²⁶⁾ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับไทยที่มีอัตราโทษเพียงปรับไม่เกิน 5,000 บาท⁽²⁷⁾

แต่ถึงอย่างไรแม้ประเทศไทยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์จะบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับอนุญาตจัดหางานตามสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจัดหางานเพื่อให้ความคุ้มครองคนหางานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติประเทศฟิลิปปินส์ก็ประสบปัญหาเดียวกันกับประเทศไทยโดยเฉพาะการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือนายจ้างต่างประเทศโดยการเปลี่ยนสัญญาจ้างแรงงานใหม่ ซึ่งมักจะทำเมื่อคนหางานได้เดินทางไปถึงสถานที่ทำงานในต่างประเทศโดยที่คนหางานหรือคนงานไม่ได้รู้ตัวมาก่อนเลย ซึ่งสัญญาจ้างแรงงานฉบับใหม่นั้นกำหนดเงื่อนไขในเรื่อง

²⁵ บริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, สำนักงาน, การเพิ่มสำนักงานจัดหางานเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรีและข้อเสนอปรับปรุงระบบการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2528) หน้า 2.

²⁶ The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Article 39(a)

²⁷ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 74

ค่าจ้างและสวัสดิการต่ำกว่ามาตรฐานที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานบริหารแรงงานต่างประเทศฟิลิปปินส์ แต่เนื่องจากคนหางานหรือคนงานมีข้อเลือกที่จำกัดจึงยอมรับเอาเงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงานฉบับใหม่ เพราะดีกว่าที่จะกลับบ้านเกิดด้วยมือเปล่าประกอบกับปัญหาการว่างงานในประเทศที่เมื่อคนหางานเดินทางกลับประเทศฟิลิปปินส์แล้วก็จะไม่มีงานให้ทำจึงทำให้สภาพบังคับใช้กฎหมายถูกจำกัด คนหางานหรือคนงานจึงเสียสิทธิที่จะเรียกร้องตามกฎหมาย⁽²⁸⁾ นอกจากนี้คนหางานบางส่วนได้ถูกจัดส่งไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ได้ทำสัญญาจ้างซึ่งคนงานเหล่านี้จะเดินทางในรูปแบบของการยื่นขอตรวจลงตราเพื่อการท่องเที่ยว⁽²⁹⁾

ตัวอย่างกรณีคนหางานหรือคนงานถูกเปลี่ยนสัญญาจ้างแรงงานและคำวินิจฉัยของกระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์

ข้อเท็จจริง :- นายเจซัส คิว บาร์เรโตส (Jesus Q. Barrientos) ได้ร้องทุกข์กล่าวหาว่าได้ไปสมัครงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศกับบริษัทแอตแลนติก กลีฟ แอนด์ แปซิฟิก จำกัด (Atlantic Gulf and Pacific Company Inc.) ซึ่งเป็นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานตามกฎหมาย ก่อนที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ลงนามในสัญญาจ้าง (Agreement for Overseas Assignment) ซึ่งระบุตำแหน่งเข้าทำงาน คนครัว ในอัตราค่าจ้างเดือนละ 477 ดอลลาร์สหรัฐ สัญญามีกำหนดระยะเวลา 1 ปี เมื่อเดินทางไปถึงบริษัทที่ทำงานที่เมืองเจดดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบียได้ทำงาน 2-3 วันก็ถูกส่งให้ไปทำงานที่เมืองอัลโคบาร์ และได้ถูกบังคับให้ลงนามในสัญญาเพิ่มเติม (Supplement Agreement) ในอัตราค่าจ้างเดือนละ 396 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อทำงานจนครบ 1 ปีก็เดินทางกลับประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ผู้จัดการของบริษัทแอตแลนติก กลีฟ แอนด์ แปซิฟิก จำกัด ก็ได้แนะนำให้นายเจซัส คิว บาร์เรโตส ไปทำงานต่ออีก 1 ปีในอัตราค่าจ้างเดือนละ 428 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนายเจซัส คิว บาร์เรโตส ก็ตกลงยินยอม และได้ลงนามในเอกสารเปล่า (blank form) ที่มีชื่อว่า "ข้อตกลงสำหรับการทำงานต่างประเทศ" เมื่อเดินทางไปถึงเมืองอัลโคบาร์แล้ว นายเจซัส คิว บาร์เรโตส ก็ถูกบังคับให้ลงนามใน

²⁸ Background information paper government of the Republic of the Philippines presented at tripartite inter-regional round table on international migration, Bangkok, Thailand, (17-20 September 1984) p.17

²⁹ Philippine Labor, (October, 1984) : 2

"ข้อตกลงเพิ่มเติม" ซึ่งกำหนดอัตราค่าจ้างไว้เพียงเดือนละ 416 ดอลลาร์สหรัฐ นายเจซัส คิว บาร์เรนโตส ไม่ยินยอมจึงได้มาร้องเรียนเรียกค่าเสียหายต่อกระทรวงแรงงาน และการจ้างงาน

ขอพิจารณา กระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า

1. นายเจซัส คิว บาร์เรนโตส มีสิทธิได้รับค่าจ้างที่แตกต่างถึง 81 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือนเป็นระยะเวลา 1 ปี ตามสัญญาจ้างในปีแรกของการทำงานหรือไม่
2. ในปีที่ 2 ของการทำงาน สัญญาที่กำหนดอัตราค่าจ้างเดือนละ 428 ดอลลาร์สหรัฐหรือสัญญาที่กำหนดอัตราค่าจ้างเดือนละ 416 ดอลลาร์สหรัฐเป็นสัญญาข้อตกลงระหว่าง นายเจซัส คิว บาร์เรนโตส กับบริษัทแอดแลนดติก กลัฟ แอนด์ แปซิฟิก จำกัด

ในประเด็นที่ 1 กระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์พิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาที่กำหนดอัตราค่าจ้างเดือนละ 477 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นสัญญาที่สมบูรณ์และเป็นสัญญาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงแรงงานและการจ้างงาน และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างฉบับนี้ทำให้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าเดิมเป็นการละเมิดกฎหมาย บริษัทแอดแลนดติก กลัฟ แอนด์ แปซิฟิก จำกัด ต้องจ่ายค่าจ้างที่ขาดหายไปให้แก่ นายเจซัส คิว บาร์เรนโตส เดือนละ 81 ดอลลาร์สหรัฐ รวมทั้งสิ้น 972 ดอลลาร์สหรัฐ

ประเด็นที่ 2 กระทรวงแรงงานและการจ้างงานพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้ว่านายเจซัส คิว บาร์เรนโตส จะกล่าวหาว่าอัตราค่าจ้างถูกเปลี่ยนจากเดือนละ 428 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 416 ดอลลาร์สหรัฐก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากพยานเอกสารแล้วไม่มีเอกสารใดที่แจ้งว่าสัญญาที่กำหนดอัตราค่าจ้างเดือนละ 428 ดอลลาร์สหรัฐได้ทำขึ้น เป็นเพียงเอกสารในข้อมูลซึ่งบ่งอัตราค่าจ้างเดือนละ 428 ดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น ประเด็นนี้จึงไม่มีข้อมูลที่จะพิสูจน์ตามข้อกล่าวหา⁽³⁰⁾

จากการวิเคราะห์การพิจารณาข้อร้องทุกข์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญของการคุ้มครองคนหางานในกรณีที่มีการเปลี่ยนสัญญาจ้างแรงงาน แต่

³⁰ Philippine Laws and Regulations Journal on Overseas Employment
(1985 Edition, Vol 2) : 462-462

ถึงอย่างไรบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานก็อาศัยความได้เปรียบโดยให้คนหางานลงนามในสัญญาเปล่า แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ได้ลงนามด้วย เพื่อยกเป็นข้อต่อสู้ในเรื่องของสภาพของสัญญา

ค. ข้อห้ามและจำกัดการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางาน มิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานรับค่าบริการก่อนที่คนหางานจะได้งาน กฎหมายแรงงานของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 13(b) ได้บัญญัติความหมายของการจัดหางานว่า "จัดหางาน" หมายถึง "การกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับการออกเที่ยวชักชวนรับสมัคร, ทำสัญญา, จัดส่ง, ถือเอาประโยชน์, ว่าจ้างหรือจัดหางานให้คนหางานรวมทั้งการจัดหา เอกสารการรับสมัคร การทำสัญญา, การให้คำมั่นโฆษณาเพื่อให้มีการจ้างแรงงานทั้งหมดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศโดยจะรับผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม" (31)

และมีบัญญัติความหมายของค่าบริการว่า

"ค่าบริการ หมายถึงค่าธรรมเนียมตอบแทนที่เรียกเก็บโดยผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อเป็นค่าบริการในการจัดหางานให้แก่คนหางาน" (32)

³¹The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Article 13(b) "Recruitment and placement" refers to any act of canvassing, enlisting, contracting, transporting, utilizing, hiring or procuring workers and includes referrals, contract services, promising or advertising for employment, locally or abroad, whether for profit or not"

³²Omnibus Rules implementing the Labor Code of Philippines 1985, Book one, Rule one, Section 1(P) "Placement fees" mean the amount charged by a private employment agency from an applicant worker for its service in the recruitment and placement of said worker"

โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการตามมาตรา 32 ว่า

"ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกหรือรับค่าบริการก่อนที่คนหางานได้งานทำ และ เมื่อรับค่าบริการผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องออกใบเสร็จรับเงินตามที่ได้รับอนุญาตให้เรียกเก็บให้แก่คนหางาน ฯลฯ (33)

จากการวิเคราะห์เจตนารมณ์ข้อกฎหมายดังกล่าว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่ได้แยกความหมายของค่าบริการออกจากค่าใช้จ่าย และกำหนดหลักข้อกฎหมายห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้าก่อนที่คนหางานจะได้งานทำ ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่กำหนดข้อห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้าเกินสามสิบวันก่อนเดินทางและขอขยายระยะเวลาได้อีก 30 วัน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น นอกจากนี้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานยังสามารถเรียกหรือรับค่าใช้จ่ายจากคนหางานล่วงหน้าได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา

ในทางปฏิบัติประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เองก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บหรือรับค่าบริการล่วงหน้าก่อนที่คนหางานจะได้งานทำ โดยเฉพาะผู้รับอนุญาตจัดหางานหลังจากที่ได้ส่งค่าของอนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ แม้จะยังไม่ได้รับการอนุมัติงานตามสัญญาผู้รับอนุญาตเหล่านี้ก็เริ่มมีการรับสมัครคนหางานและมีการเรียกเก็บค่าบริการจากคนหางาน (34)

³³The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Chapter 2 Article 32. "Any person applying with a private fee-charging employment agency for employment assistance shall not be charge any fee until he has obtained employment through its efforts or has a actually commenced Employment. Such fee shall be always covered with the approved receipt clearly showing the amount paid. The Secretary of labor shall promulgate a schedule of allowable fees.

³⁴Alcestis Abrera, "Illegal Recruitment : The Philippine Experience" in Overseas Employment Policies and Procedures in East Asian Countries.

ง) ข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียก เก็บหรือรับค่าบริการเกินอัตราที่กำหนด ใน การควบคุมการ เรียก เก็บค่าบริการของผู้รับอนุญาตจัดหางานจากคนหางานนั้นกฎหมายแรงงานของ ประเทศฟิลิปปินส์มาตรา 34 (a) ได้บัญญัติกฎหมายกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกหรือ รับค่าบริการจากคนหางานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอนุญาตให้ เรียกเก็บได้ หรือห้ามกระทำการใด ๆ จนเป็นเหตุให้คนหางานต้องจ่ายค่าบริการเป็นจำนวนมาก เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะ เป็นการ กระทำในรูปแบบที่ให้ยืม เงินหรือ ให้คำแนะนำก็ตาม⁽³⁵⁾

ซึ่งการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานในลักษณะดังกล่าว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ถือว่าเป็นการจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ตามบทบัญญัติของ กฎหมายแรงงานประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 38(a)2 ที่บัญญัติว่า

"a) การจัดหางานต่อไปนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกลงโทษตามที่ กฎหมายกำหนด

(1)

(2) กระทำการหรือ เรียกรับเงินหรือสิ่งของ เพื่อ เป็นค่าบริการในการจัดหางาน ให้คนหางาน เป็นจำนวนมาก เกินจำนวนที่กฎหมาย หรือข้อบังคับที่ เหมาะสมกำหนด

....."

³⁵The Labor Code of the Philippines, 1985. Book one, Chapter 2 Article 34.. "It shall be unlawful for any individual, entity, licensee, holder of authority.....

a) To charge or accept, directly or indirectly, any amount greater than that specified in the schedule of allowable fees prescribed by the Secretary of Labor, or to make a worker pay any amount greater than actually received by him as loan or advance."

b) การจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและจะได้รับการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้" (36)

จากการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ดังกล่าวแล้ว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญของการให้ความคุ้มครองคนหางานในการควบคุมผู้รับอนุญาตจัดหางานมิให้เรียกหรือรับค่าบริการ เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ถึงกับบัญญัติว่าเป็นการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) อันมีผลกระทบต่อความเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ แต่ถึงอย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วผู้รับอนุญาตจัดหางานของฟิลิปปินส์ก็ยังมี การเรียกหรือรับค่าบริการ เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้มากมาย ซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานบางรายเรียกค่าบริการถึง 10,000 เปโซ 20,000 เปโซ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดและอนุญาตให้เรียกเก็บค่าบริการได้เพียง 5,000 เปโซ โดยค่าบริการนั้นรวมไปถึงค่าเอกสาร ค่าตรวจโรคและสุขภาพ ค่าทดสอบความสามารถ ค่าหนังสือเดินทางและตรวจลงตรา ค่าภาษีเดินทาง และค่าประกันภัย (37)

ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เช่นเดียวกับกับประเทศไทย ทั้งนี้เพราะผู้รับอนุญาตจัดหางานมักจะออกใบเสร็จรับเงินตามแบบที่กฎหมายกำหนด เพียงจำนวนเงินค่าบริการที่กำหนดไว้ในกฎหมายและการจ่ายเงินค่าบริการก็เป็นการสมยอมหรือภาระจ่ายยอมของคนหางาน

³⁶Ibid, article 38."(a) The following recruitment activities are deemed illegal and punishable as provided herein.

2. Participati6n in the exaction of money, goods and or services in consideration of employment in an amount exceeding that authorized by law or appropriate regulations; and.

b Illegal recruitment shall be considered as a crime of economic sabotage and shall be penalized as such in accordance with existing laws"

³⁷Philippine Labor (February-March 1985.) : 1

ที่เต็มใจจะเสียค่าบริการ เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (38)

นาย Blas F.Ople รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและการจ้างงานประเทศฟิลิปปินส์กล่าวว่า ปัญหาที่จะดำเนินคดีแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานที่เรียกหรือรับค่าบริการ เกินกว่ากฎหมายกำหนดนั้นยากมาก ทั้งนี้เพราะไม่ปรากฏว่ามีคนหางานคนไหนต้องการ เป็นพยาน ถ้าสามารถทำงานในต่างประเทศได้ทั้ง ๆ ที่ต้องจ่ายค่าบริการในอัตราที่สูง เกินกว่ากฎหมายกำหนด ก็ตาม (39)

2. การป้องกันการควบคุมการจัดหางานต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines) มาตรา 38 ที่ได้แก้ไขใหม่ได้บัญญัติให้ความหมาย "การจัดหางานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย" (Illegal recruitment) ว่า หมายถึง (40)

³⁸Alcestis Abrera, "Illegal Recruitment : The Philippine Experience", in Overseas Employment Policies and Procedures in East Asian Countries, p.115

³⁹Philippine Labor, (August 1984) : 7.

⁴⁰The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Chapter 3, Article 38. The Illegal recruitment means

- a) The following recruitment activities are deemed illegal and punishable as provided here in
 - 1) Those undertaken in any form or manner by non-licensees of authority,
 - 2) Participation in the exaction of money goods and/or services in consideration of employment in an amount exceeding that authorized by law or appropriate regulation, and
 - 3) participation in the recruitment, placement, or deployment of any workers under false pretense or false documentation.

1. การดำเนินการจัดหางานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งของผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานและไม่ได้รับอนุญาตจัดหางาน
2. มีการเรียกหรือรับค่าบริการในการจัดหางานเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด
3. หลอกลวงรับสมัครคนหางานโดยไม่มีตำแหน่งงานจริงหรือแสดง เอกสารในการจัดหางานเท็จ

นาย Alcestis Abrera ได้พิเคราะห์ตีความกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 38 รวมไปถึงว่าการกระทำใด ๆ ที่ละเมิดบทบัญญัติข้อห้ามตามบรรพ 1 กฎหมายแรงงาน ฟิลิปปินส์ของผู้รับอนุญาตจัดหางาน (any violation of title 1 of the Labor Code of Philippines committed by any licences or holder of authority) เป็นการจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย⁽⁴¹⁾ ซึ่งข้อห้ามกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานและมีผลโดยตรงต่อการจัดหางานต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ได้แก่⁽⁴²⁾

1. เรียกเก็บหรือรับเงินค่าบริการ (Placement fee) เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเรียกเก็บหรือรับเงินโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม
2. เตรียมหรือจัดโฆษณาโดยให้ข้อมูลข่าวสารหรือ เอกสารต่าง ๆ ที่ผิดกับความจริง
3. มีการประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้าโดยการใช้เอกสารเท็จและไม่สามารถแสดงออกถึงการกระทำที่ชี้ให้เห็นถึงความมั่นคง ของผู้รับอนุญาตจัดหางาน
4. ยุยงชักนำหรือพยายามยุยงชักนำให้คนงานที่ได้รับการจ้างงานแล้วลาออกจากงานเพื่อที่จะให้สมัครงานใหม่ เว้นเสียแต่ว่าการยุยงคนงานนั้น เป็นการ เคลื่อนย้ายคนงานไปสู่ เสรีภาพจากการกดขี่หรือการเอารัดเอาเปรียบในเงื่อนไขการจ้างงานเดิม

⁴¹ Alcestis Abrera, "Illegal Recruitment : The Philippine Experience," in Overseas Employment Policies and Procedures in East Asian Countries p. 104-106.

⁴² The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Chapter 2, Article 34.

5. มีการใช้อำนาจบังคับหรือพยายามใช้อำนาจบังคับผู้รับอนุญาตจัดหางานอื่นไม่ให้จัดหางานให้คนหางานที่ไม่มาสัมภาษณ์ เพื่อไปทำงานต่างประเทศกับสำนักงานจัดหางานของตน
6. มีการจ้างงานหรือการจัดหาตำแหน่งงานให้คนหางานในลักษณะที่เป็นกัณฑ์รายแก่สุขภาพพลานามัยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือ เกียรติภูมิของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์
7. ชักขวางหรือพยายามชักขวางการดำเนินงานการตรวจสอบของเลขานุการกระทรวงแรงงานหรือ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ
8. ละทิ้งไม่รายงานผลการดำเนินงานการจัดหางานหรือสถานะของการจัดหางานซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งงานว่าง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศและการส่งเงินกลับประเทศของคนงานรวมทั้งเรื่องราวและข้อมูลต่าง ๆ ที่กระทรวงแรงงานต้องการ
9. มีการสับเปลี่ยนหรือ เปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างใหม่โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานบริหารงานจัดหางานต่างประเทศฟิลิปปินส์
10. เป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการบริหารของบริษัทที่มีการดำเนินงานในรูปแบบตัวแทนจัดการท่องเที่ยว
11. ระวังหรือปฏิเสธเอกสารในการ เดินทางจากคนหางานที่สมัครงานก่อนที่จะออกเดินทางไปทำงานต่างประเทศ เพื่อผลประโยชน์เกี่ยวกับเงินทองมากเกินไปที่กฎหมายให้อำนาจไว้

นอกจากนี้ นาย Virginia A. Teodosio ยังได้พิเคราะห์ดีความรวมไปถึงข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับเงินก่อนที่คนหางานได้งานทำ ข้อห้ามมิให้บริษัทตัวแทนจัดการท่องเที่ยวหรือสาขาของบริษัทสายการบินพาณิชย์ เข้ามามีส่วนร่วมหรือ เกี่ยวข้องในธุรกิจจัดหางานต่างประเทศ⁽⁴³⁾ และข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานยินยอมให้ผู้อื่นใช้ใบอนุญาตจัดหางานไม่ว่าจะโดย

⁴³ Virginia A. Teodosio and Corolina J. Jimenez, "The Prosecution Process of Illegal Recruitment and Evaluation", in Philippine Labor Review (third Quarter, 1979) : 59-66

ทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เว้นเสียแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน⁽⁴⁴⁾

ซึ่งการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหลักกฎหมายดังกล่าว เป็นการจ้างงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) โดยประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ถือว่าเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ⁽⁴⁵⁾ ต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ซึ่งตามกฎหมายประธานาธิบดีที่ 1920 (Presidential Decree No.1920) ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักงานการบริหารงานจัดหางานต่างประเทศฟิลิปปินส์และหัวหน้าสำนักงานแรงงานจังหวัดมีอำนาจสั่งการหรือประกาศปิดสำนักงานจัดหางานต่างประเทศที่กระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งเพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานมีอำนาจในการจับกุมผู้ดำเนินการจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁽⁴⁶⁾

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการป้องกันและควบคุมการจัดหางานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีอุปสรรคและเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เพราะมีคนหางานหรือคนงานผู้เสียหายจำนวนเล็กน้อยเท่านั้นที่ร้องทุกข์ ในขณะที่มีคนหางานหรือคนงานอีกเป็นจำนวนมากที่สมัครงานหรือถูกจัดส่งไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ได้ดำเนินการร้องทุกข์ ทั้งนี้เพราะ⁽⁴⁷⁾

1. คนหางานเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการได้งานทำในต่างประเทศไม่ว่าจะได้รับการจัดส่งจากผู้รับอนุญาตจัดหางานตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

2. เกรงว่าจะถูกกล่าวหาว่าเป็นคนที่ "หลอกง่าย" และมีความกระตือรือร้นในการที่

⁴⁴The Labor Code of the Philippines 1985, Book one, Article 29.

⁴⁵Ibid, article 38(b) "Illegal recruitment shall be considered as a crime of economic sabotage and shall be penalized as such in accordance with existing Laws"

⁴⁶Philippine Labor. (August 1984) : 1-6.

⁴⁷Alcestis Abrera, "Illegal Recruitment : The Philippine Experience" in Overseas Employment Policies and Procedures in East Asian Countries. p.109.

จะร้องทุกข์

3. คนหางานเหล่านั้นได้หลบหนีไปทำงานในต่างประเทศในรูปแบบของนักท่องเที่ยว
4. มีความรู้สึกว่าการสูญเสียเงินทอง เมื่อถูกหลอกลวงนั้น เป็นสิ่ง เล็กน้อย
5. แม้จะยังไม่ได้งานทำก็ยังไม่เชื่อกันว่าผู้รับอนุญาตจัดหางานสามารถจัดส่งคนหางานไปทำงานได้
6. ให้ความร่วมมือในการติดต่อจัดหางานในลักษณะที่ผิดกฎหมาย เช่น การปลอมแปลงเอกสารจึงมีความ เกรงกลัวที่จะเปิดเผยการให้ความร่วมมือในการกระทำความผิด

ดังนั้นการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ยิ่งปรากฏมีอยู่ตลอดไป เช่น กรณี นายซี เรสตีโน โคลมา (Celestino Cloma) นายแอนเดรส แอนโลซา (Andres Llosa) และคณะ เป็นผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อ เจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินการจับกุมนายอี เมลดา กรอเรีย (Imelda Gloria) นายจวนหรือจอห์นนี่ คาร์บรียอส (Juan "Johnny" Cabrerros) ในกรณีที่ได้หลอกลวงผู้เสียหายโดยสัญญาว่าจะจัดหางานและจัดส่งผู้เสียหายไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย เนื่องจากบุคคล ทั้ง 2 เป็นผู้ได้รับอนุญาตจัดหางาน จึงทำให้ผู้เสียหายหลงเชื่อและยินยอมจ่ายค่าบริการ เป็นจำนวน 5,000 เปโซ ถึง 7,000 เปโซ แต่แล้วก็ไม่ได้รับการจัดส่งให้ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งทั้ง นายอี เมลดา กรอเรีย (Imelda Gloria) และนายจวน คาร์บรียอส (Juan Cabrerros) ได้ถูกจับกุมโดยร้อยตำรวจโทจวน แอลโมโล (Lt. Juan L. Mollo) ที่เมืองคาริการา (Carigara) และดำเนินคดีในข้อหาจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁽⁴⁸⁾

จากการพิเคราะห์เจตนาารมณ์การบัญญัติกฎหมายของการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์จะเห็นว่าประเทศสาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์ได้กำหนดข้อกฎหมายไว้ชัดเจนถึงลำดับความสำคัญของการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) โดยเฉพาะการให้ความสำคัญของการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ในบางลักษณะ เป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ (crime of

⁴⁸ Philippine Labor, (August 1985) : 9

economic sabotage) มีผลเท่ากับเป็นการทำลายความมั่นคงของประเทศชาติและสังคม ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้นอกจากจะเป็นมาตรการเสริมในการเพิ่มโทษ ยังให้ความสำคัญในการที่จะป้องกันและปราบปรามผู้กระทำการจัดหางานโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีการลักลอบจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยมิได้ขออนุญาตได้โดยมิขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือคนงาน (The Labor Assistance Center) ที่ท่าอากาศยานนานาชาติมนิลา (Manila International Airport) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนหางานที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศและตรวจสอบป้องกันการลักลอบจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะการบัญญัติกฎหมายลักษณะเช่นนี้เป็นบทกเว้นอย่างชัดเจนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Constitution of the Republic of the Philippines) มาตรา 4(5) ที่บัญญัติว่า "บุคคลมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยและเสรีภาพในการเดินทาง การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือสวัสดิภาพของประชาชน"⁽⁴⁹⁾ ต่างกับพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงลักษณะและลำดับความสำคัญรุนแรงของการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment)

บทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองคนหางานหรือคนงานไปทำงานในต่างประเทศของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติกฎหมายแรงงาน (Labor law of Korea) เพื่อใช้ควบคุมการบริการจัดหางาน (Fee-charging Employment Exchange Service) ในบรรพที่เรียกว่า กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงาน (Employment Security Law) โดยไม่ได้แยกเป็นการจัดหางานภายในประเทศและการจัดหางานต่างประเทศออกจากกันและบัญญัติข้อกำหนดในการให้ความคุ้มครองคนหางานซึ่งส่วนใหญ่เหมือนกับประเทศไทย จะแตกต่างกันบ้างก็คือ

⁴⁹The Constitution of the Republic of the Philippines, Article 4, Section 5 "The Liberty of abroad and travel shall not be impaired except upon lawful order of the court, or when necessary in the interest of national security, public safety, or public health

1. การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศ

กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงาน (Employment Security Law) ไม่ได้บัญญัติกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือสำนักงานจัดหางาน (Fee-charging Employment Exchange Service) ไว้ละเอียดชัดเจนเพียงแต่กำหนดถึงผู้มีสิทธิขออนุญาตบริการจัดหางานให้คนหางานซึ่งประกอบด้วย⁽⁵⁰⁾

- ก. หน่วยงานอิสระของรัฐส่วนท้องถิ่น (A local autonomy)
- ข. ผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน (Non-profit making judicial person)
- ค. หัวหน้าสถานศึกษาทุกระดับที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายการศึกษา (Principal of school of any level base on the Education Law) และหัวหน้าสถานฝึกฝนอาชีพสาธารณะ (a chief of a public vocational training facility) ที่จะดำเนินการจัดหางานให้แก่นักเรียนหรือผู้ฝึกฝนอาชีพที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร

ซึ่งสิทธิของผู้ขออนุญาตบริการจัดหางานดังกล่าวข้างต้นจะต้องบริการจัดหางานให้คนหางานเกาหลีโดยไม่คิดค่าบริการตอบแทน (Free of charge Employment Exchange Service)

ส่วนบุคคลผู้ขอรับอนุญาตบริการจัดหางานให้คนหางานโดยคิดค่าบริการ กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงาน (Employment Security Law) มาตรา 10 บัญญัติว่า⁽⁵¹⁾

"1) บุคคลประสงค์จะบริการจัดหางานให้คนหางานโดยคิดค่าบริการ (Fee-charging employment exchange service) จะต้องได้รับใบอนุญาตจัดหางานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

2) ขอบเขตการใช้ใบอนุญาตจัดหางานตามข้อ 1 และข้อกำหนดที่จำเป็นในใบอนุญาตจัดหางาน เป็นไปตามระเบียบกฤษฎีกาประธานาธิบดี (Presidential Decree)

⁵⁰The Labor Code of Korea 1985 (Employment Security law), Article 9.

⁵¹Ibid, Article 10. (Fee-charging Employment Service)

3) ผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานโดยคิดค่าบริการจะต้องไม่เรียกเก็บเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด เป็นค่าบริการในการจัดหางาน เกินกว่าอัตราที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด

4) การกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าบริการจากคนหางานตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการจ้างงาน (The Employment Security Committee)”

จากการพิเคราะห์การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงาน ไม่ระบุคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพียงแต่กำหนดขอบเขตของใบอนุญาตจัดหางาน และข้อกำหนดที่จำเป็นให้เป็นไปตามระเบียบที่กฤษฎีกาประธานาธิบดีกำหนด แต่ก็ได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองคนหางานโดยบัญญัติหลักข้อยกฎหมายห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน เรียกเก็บเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด เป็นค่าบริการตอบแทนในการจัดหางาน เกินกว่าอัตราที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด โดยเฉพาะอัตราการเรียกเก็บค่าบริการนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการจ้างงาน ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ส่งเสริมการจ้างงานและตัดสินใจพิพาทโดยแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความสามารถและได้รับความเชื่อถือจากกระทรวงแรงงานเกาหลี, ส่วนราชการ เมือง เซอูลและตัวแทนของจังหวัดต่าง ๆ (52)

โดยทางปฏิบัติแล้วประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีการดำเนินจัดหางานให้คนหางานเกาหลี ในรูปของบริษัทพัฒนาต่างประเทศเกาหลี (Korea Overseas Development Corporation) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงแรงงาน และเอกชนที่รวมตัวกันในรูปแบบสมาคมพัฒนาช่างฝีมือนานาชาติ (The International Craftmanship Development Association : ICDA.) โดยจะจัดหางานและจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศตามความต้องการของนายจ้าง ซึ่งการจัดหางานในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหาและมีไม่มากนัก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะคนหางานส่วนใหญ่ที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศมักเป็นผู้ถูกนายจ้าง ซึ่งเป็นบริษัทก่อสร้างของชาวเกาหลี เป็นผู้พาไปทำงานในต่างประเทศเอง ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 ของคนงานทั้งหมดทำงาน โดยถูกว่าจ้างจากบริษัทก่อสร้างของประเทศเกาหลีที่ไปดำเนินงานรับเหมาก่อสร้างในประเทศ

⁵² Ibid, Article 5.



แถบตะวันออกกลาง, แอฟริกา, เอเชีย และประเทศสหรัฐอเมริกา (53)

สำหรับบทกำหนดโทษประเทศสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน
ดำเนินการจัดหางานต่างประเทศโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจัดหางานจะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน
5 ปีหรือปรับไม่เกิน 5,000,000 วอน (won) (54)

นอกจากนี้ กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงานเกาหลี (Employment
Security law) ได้บัญญัติกฎหมายในการควบคุมจำกัดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานตาม
มาตรา 11 ที่บัญญัติว่า

"บุคคลใดผู้ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัย, ธุรกิจภัตตาคารหรือ
สถานบริการเครื่องดื่มสุรา, จำหน่ายสินค้าของเก่า, ธุรกิจโรงรับจำนำ, การบริการให้กู้ยืมเงิน
และแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งธุรกิจตามที่กฤษฎีกาประธานาธิบดีกำหนดจะไม่สามารถดำเนินการ
เป็นตัวแทนจัดหางานได้" (55)

ซึ่งจากการพิจารณาที่เจตนารมณ์การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี
คำนึงเห็นว่า การให้บุคคลผู้ซึ่งประกอบธุรกิจดังที่กล่าวมาแล้วสามารถดำเนินการ เป็นตัวแทนจัดหา
งานให้แก่คนหางานเกาหลีได้นั้น อาจจะแสวงหาผลประโยชน์จากคนหางานตามวิธีการที่ประกอบ
ธุรกิจเหล่านั้นได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักข้อกฎหมายในลักษณะที่แตกต่างจากประเทศไทยที่

⁵³Keuk-Yoon Bang, Report on the ILO/ARPLA intercountry
symposium on overseas employemnt administration 1984, p.11

⁵⁴The Labor code of Korea 1985 (Employment Security Law),
Article 30.

⁵⁵The Labor Code of Korea 1985 (Employment Security Law),
Article 11.

"A person who operate the business of lodging, restuarant
and drinking, second-hand goods, pawnshop, money lending, money
exchange or any other business to be designated by Presidential
Decree shall not conduction employment exchang service"

ไม่ได้กำหนดข้อห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจะประกอบธุรกิจตามที่กำหนดอย่างชัดเจน เพียงแต่บทบัญญัติตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดข้อห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจะประกอบธุรกิจตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไม่ได้ และในทางปฏิบัติก็ไม่มีการออกกฎกระทรวง

แต่พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็มีบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนด เจตนารมณ์ให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมีฐานะมั่นคงและเป็นที่ยอมรับได้ โดยมีบทบัญญัติห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจัดตั้งสำนักงาน ณ โรงแรม หอพัก สถานบริการ โรงรับจำนำ และสถานที่จัดให้มีการเล่นการพนัน เป็นปกติธุระ รวมทั้งสถานที่ตามที่กระทรวงมหาดไทย⁽⁵⁶⁾ กำหนดอันได้แก่ สถานศึกษา ศาสนสถาน สถานสงเคราะห์ สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานพักผ่อน มูลนิธิ สมาคม สโมสร ร้านขายของเก่า สถานที่ซึ่งคับแคบไม่เหมาะสม หรือสถานที่ประกอบกิจการอื่นซึ่งไม่อาจแยกเป็นส่วนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะการให้ความคุ้มครองคนหางานในลักษณะคล้ายกันหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย สถานบริการ โรงรับจำนำ สถานจำหน่ายของเก่า เพียงแต่แตกต่างที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติให้เป็นเรื่องข้อจำกัดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตจัดหางานซึ่งครอบคลุมถึงการจำกัดสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้รับอนุญาตจัดหางานอยู่แล้วในขณะเดียวกัน แต่ประเทศไทยเพียงจำกัดสถานที่ที่ตั้งสำนักงานโดยหาเป็นข้อห้ามที่จะไม่ให้บริษัทผู้รับอนุญาตดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่ส่วนการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนนั้น กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงานได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท⁽⁵⁷⁾

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 11 ซึ่งมาตรา 47 ให้นำมาบังคับใช้กับการจัดหางานต่างประเทศโดยอนุโลม

⁵⁷ The Labor Code of Korea 1985 (Employment Security Law), Article 31

2. กำหนดข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือบุคคลใด เรียกหรือรับประโยชน์จากคนหางาน เพื่อ เป็นค่าบริการในการจัดหางานให้คนหางานก่อนที่คนหางานได้งาน

กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงานของ เกาหลี⁽⁵⁸⁾ (Employment Security Law) ได้บัญญัติกฎหมายไม่อนุญาตให้บุคคลใดที่ประสงค์จะจ้างคนหางานหรือจัดหางานให้คนหางาน เรียกหรือรับ เงินสิ่งของหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ในการติดต่อ เพื่อการสมัครงานจากคนหางานจนกว่าจะได้อ่านงาน ซึ่งผู้ฝ่าฝืนมิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่าห้าแสนวอน⁽⁵⁹⁾

ซึ่ง เป็นการบัญญัติกฎหมายแตกต่างกับประเทศไทยที่กำหนด ให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพื่อไปทำงานต่างประเทศสามารถ เรียก เก็บหรือรับค่าบริการจากคนหางาน เฉพาะงานตามสัญญาที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีได้ไม่เกินสามสิบวันก่อนเดินทาง และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางาน เพื่อทำงานในต่างประเทศอาจร้องขอต่อนายทะเบียนจัดหางานกลางขอขยายระยะเวลาเป็น 60 วัน ถ้านายทะเบียนพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ อาจเป็น เพราะรูปแบบของการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศที่แตกต่างกัน ประกอบกับคนหางาน เกาหลีส่วนมากมักถูกจัดส่ง โดยบริษัทรับเหมางานก่อสร้างของประเทศเกาหลีเอง ซึ่งมีใช้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน

3. ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องจัดอบรมคนหางานที่ได้คัดเลือกไว้พร้อมทั้งชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศตลอดจนข้อสัญญาต่าง ๆ ในการจ้างงาน

กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงานของ เกาหลี⁽⁶⁰⁾ (Employment Security Law) ได้บัญญัติกฎหมายโดยรัฐบาลจะต้องบังคับให้มีการปรับปรุงและฝึกอบรมคนหางานที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยแนะนำในเรื่องการประกอบอาชีพ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

⁵⁸The Labor Code of Korea 1985 (Employment Security Law), Article 16.

⁵⁹Ibid, article 30(2)

⁶⁰The Labor Code of Korea 1985 (Employment Security Law), Article 23.

ในทางปฏิบัติบริษัทพัฒนางานต่างประเทศเกาหลี (Korea Overseas Development Corporation : KODCO) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่สำนักงานจัดหางานให้บริษัทหรือนายจ้างต่างประเทศที่มีความต้องการคนหางานจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้ง "ศูนย์ฝึกอบรม" (Training Center) รับผิดชอบฝึกอบรมคนหางานในด้านต่าง ๆ คือ

- ฝึกอบรมพัฒนาอาชีพ (Vocational training) คนหางานเกาหลีเพื่อส่งเสริมทักษะและความสามารถในวิชาชีพที่จะใช้ประกอบอาชีพให้มีประสิทธิภาพ
- ฝึกอบรมทักษะทางด้านภาษา (Language training) เพื่อเตรียมตัวคนหางานให้มีความรู้ความสามารถทางด้านภาษาที่จะใช้การทำงานต่อไป
- ฝึกอบรมวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี เพื่อ เตรียมตัวไปทำงานต่างประเทศ (Pre-departure orientation) เป็นการฝึกอบรม เพื่อ เตรียมคนหางานให้รู้และเข้าใจวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานจะเดินทางไปทำงาน

ส่วนสมาคมพัฒนาช่างฝีมือนานาชาติ (The International Craftmanship Development Association : ICDA) ซึ่งทำหน้าที่จัดส่งคนหางานเกาหลีไปทำงานในต่างประเทศของเอกชนได้จัดตั้งสถาบันการฝึกอบรมของสมาคมพัฒนาช่างฝีมือนานาชาติ (The Training Institute of International Craftmanship Development Association) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่คนหางานเกาหลีทั้งหมดที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้รู้ และสามารถปรับตัวให้เหมาะกับสภาพความเป็นอยู่ในประเทศที่จะไปทำงาน⁽⁶¹⁾

กล่าวโดยสรุปแล้วทั้งประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้มีบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องจัดอบรมคนหางานก่อนที่จะจัดส่งไปทำงานในต่างประเทศ⁽⁶²⁾ แต่ก็มี

⁶¹ ILO/ARPLA, "Manpower Requisition Procedures in Korea" in Overseas Employment Policies and Procedures in East Asian Countries, p. 130.

⁶² ประเทศไทยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 36(3)

ลักษณะที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในด้านเนื้อหาวิชาและระยะเวลาที่ใช้ในการอบรม ซึ่งประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้เน้นขอบเขตเนื้อหาวิชาและระยะเวลาที่ใช้ในการอบรมกว้างและยาวนานกว่าประเทศไทยและข้อสำคัญที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญก็คือการอบรมภาษาที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในการทำงานซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอบรมนานถึง 60 ชั่วโมง สำหรับประเทศไทยนั้นการอบรมคนหางานจะอบรมเพียงก่อนที่คนหางานจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศและการอบรมจะอบรมในเรื่องทั่ว ๆ ไป ขนบธรรมเนียมประเพณีและกฎหมายของประเทศที่คนหางานจะไปทำงานตลอดจนสภาพการจ้าง โดยการอบรมนั้นจะใช้เวลาเพียง 2-3 ชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นการใช้ระยะเวลาน้อยมากทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะคนหางานส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาค่อนข้างต่ำจึงยากที่จะรับความรู้ได้ในระยะเวลาอันสั้น และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาการปรับตัวของคนหางานได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะที่ทำงานอยู่ต่างประเทศ