

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน

เบญจวรรณ ทวีชัย¹

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาของ “นายหน้าจัดหางาน” ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในการควบคุมการประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน ศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน และเพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัยทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาการตีความกฎหมายที่มีผลทำให้เกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมายตามมาเนื่องจากความต้องการของคนหางานที่จะไปทำงานต่างประเทศมีมากจนทำให้คนหางานหลงผิดทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับนายหน้าจัดหางานที่ต้องการยกเว้นความรับผิดชอบของตนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทนอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายทำให้มีสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนแอบอ้างตนเองไปหลอกลวงคนหางานจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจ และปัญหาในการดำเนินการจัดการของผู้จัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานขาดคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างมากในการเข้าช่วยเหลือคนหางาน ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้จัดการผู้รับอนุญาตจัดหางานเอาไว้ รวมถึงปัญหาอัตราโทษของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีอัตราโทษที่ต่ำทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวจึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเข้ามาควบคุมนายหน้าจัดหางาน

ดังนั้น บทความนี้จึงนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ ให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันด้วยการแก้ไขคำนิยามให้มีความชัดเจน และกำหนดเรื่องความรับผิดชอบของผู้ให้บริการหรือทำสัญญากับผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดหางานเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้คนหางานใช้บริการหรือทำสัญญากับนายหน้าจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพิ่มความรับ

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มจร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

² ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผิดและบดบังโทษกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนในความดูแลของตนเพื่อเป็นการลวงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายและแก้ไขหลักประกันในการจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทน กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำอย่างน้อยของผู้จัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานที่จะสามารถช่วยดูแลเรื่องสัญญาจ้างแรงงานและสวัสดิภาพของคนหางานได้ รวมถึงควรให้มีการออกกฎหมายกำหนดอัตราโทษในแต่ละฐานความผิดให้เหมาะสมและทันสมัยกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน เพื่อเป็นประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ

1. บทนำ

ปัญหาสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนหลอกลวงคนหางานไปทำงานยังต่างประเทศมีปัญหามานาน นายหน้าจัดหางานซึ่งเป็นตัวกลางสำคัญที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างนายจ้างกับคนหางานจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในตลาดแรงงานที่จะมีการขยายการเจริญเติบโตและสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในอนาคตเมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แต่เนื่องจากกฎหมายควบคุมผู้ประกอบการอาชีพนายหน้าจัดหางานในประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพในการควบคุมนายหน้าจัดหางานโดยเฉพาะนายหน้าจัดหางานเถื่อน ทำให้เกิดปัญหาแก่คนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยมีสาเหตุจากปัญหา ดังนี้

(1.) บริษัทจัดเก็บเงินค่าบริการแล้วแต่ไม่สามารถจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศได้

(2.) บริษัทจัดหางานไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้กับคนหางาน

(3.) ถูกส่งไปทำงานแบบลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย

(4.) ส่งไปทำงานแล้ว แต่ไม่มีงานทำ และถูกปล่อยให้ลอยแพในต่างประเทศ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่าปัญหาเกิดจากกระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรมและไม่มีการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองคนหางานอย่างเคร่งครัด อีกทั้งนายหน้าจัดหางานเถื่อนได้ปรับปรุงแบบการหลอกลวงโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายให้มีความทันสมัยมากขึ้นยากแก่การควบคุม จึงทำให้กฎหมายเดิมที่ใช้คุ้มครองคนหางานไม่สามารถนำมาควบคุมนายหน้าจัดหางานได้อย่างเต็มที่

ปัญหาสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนไปหลอกลวงคนหางานโดยแสดงตนว่าเป็นตัวแทนนั้น ซึ่งชาวบ้านจะไม่รู้เลยว่าเป็นผู้รับอนุญาตปลอม เนื่องจากสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนอาศัยช่องว่างที่กฎหมายไม่ได้เขียนไว้กระทำการแอบอ้างเป็นตัวแทนเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคนหางานไม่รู้ข้อเท็จจริงจึงถูกหลอก ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพนายหน้ายังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขและยังมีช่องว่างให้บุคคลที่ไม่หวังดีมีช่องทางหลอกลวงคนได้

เมื่อไม่มีการควบคุมสายหรือนายหน้าจัดหางานเดือนรวมถึงลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ความรับผิดชอบและการจำกัดความรับผิดชอบของนายหน้าจัดหางาน อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางานให้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ทำให้ยังมีนายหน้าเดือนหลอกลวงคนหางาน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก

ดังนั้น หากนายหน้าจัดหางานไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนและไม่มีการควบคุมนายหน้าจัดหางานแล้วก็จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาในสังคมมากขึ้นเพราะจะส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตของคนหางานเป็นอย่างมาก

2. กฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

2.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO)

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 181 และข้อแนะที่ 188 ว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชนในอนุสัญญาฉบับนี้ได้นิยามเกี่ยวกับนายหน้าจัดหางานเอาไว้ในมาตรา 1 บัญญัติว่า “สำนักงานจัดหางานเอกชน” หมายถึงบุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคล ที่เป็นอิสระจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งให้บริการเกี่ยวกับตลาดแรงงาน

กฎหมายของประเทศไทยมีความแตกต่างจากอนุสัญญาฉบับที่ 181 และข้อแนะที่ 188 เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาทำให้ประเทศไทยยังไม่อาจให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ได้ อย่างเช่น

(1.) ตามมาตรา 7 ของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ห้ามมิให้สำนักงานจัดหางานเอกชนเรียกรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ จากคนหางาน แต่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สำนักงานจัดหางานเอกชนสามารถเรียกรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางานได้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

(2.) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ้างงานโดยสำนักงานจัดหางานเอกชนเพื่อให้มีหลักประกันการคุ้มครองแรงงานครบถ้วนเพียงพอตามอนุสัญญาดังกล่าว

(3.) ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ให้คำนิยามความหมายคำว่า “จัดหางาน” โดยจะต้องประกอบธุรกิจซึ่งแตกต่างจากความหมายของ “สำนักงานจัดหางานเอกชน” ที่หมายถึงบุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคล ที่เป็นอิสระจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งให้บริการเกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้การตีความของกฎหมายไทยมีความคับแคบจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้น

2.2 กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ข้อบังคับและอำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศอยู่ในกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines) ตามกฤษฎีกาประธานาธิบดี 442 (Presidential Decree 422) ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองคนหางาน ในกฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์มาตรา 13 ได้บัญญัติความหมายของการจัดหางานว่า “จัดหางาน” หมายถึง การกระทำใดๆ ที่เกี่ยวกับการออกเที่ยวชักชวนรับสมัคร ทำสัญญาจัดส่ง ถือเอาประโยชน์ ว่าจ้างหรือจัดหางานให้คนหางาน รวมทั้งการจัดหาเอกสารการรับสมัคร การทำสัญญา การให้คำมั่นโฆษณา เพื่อให้มีการจ้างแรงงานทั้งหมดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศโดยจะรับผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างจากคำนิยามของกฎหมายไทยที่จะการจัดหางานต้องเป็นการประกอบธุรกิจเท่านั้น

กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines) มาตรา 38 ที่ได้แก้ไขใหม่ได้บัญญัติให้ความหมายการจัดหางานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ว่าหมายถึง

1. การดำเนินการจัดหางานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งของผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานและไม่ได้รับอนุญาตจัดหางาน
2. มีการเรียกหรือรับค่าบริการในการจัดหางานเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด
3. หลอกลวงรับสมัครคนหางานโดยไม่มีตำแหน่งงานจริงหรือแสดงเอกสารในการจัดหางานเท็จ

กฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์มาตรา 38 ได้กำหนดรวมไปถึงว่าการกระทำใดๆ ที่ละเมิดบทบัญญัติข้อห้ามตามบรรพ 1 กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ของผู้รับอนุญาตจัดหางาน (Any violation of title I of the Labor Code of the Philippines committed by any licensees or holder of authority) เป็นการจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งข้อห้ามกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานและมีผลโดยตรงต่อการจัดหางานต่างประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ได้แก่

- (1.) เรียกเก็บหรือรับเงินค่าบริการ (Placement fee) เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเรียกเก็บหรือรับเงินโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม
- (2.) เตรียมหรือจัดโฆษณาโดยให้ข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารต่างๆ ที่ผิดกับความจริง
- (3.) การประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้าโดยใช้เอกสารเท็จ และไม่สามารถแสดงออกถึงการกระทำที่ชี้ให้เห็นถึงความมั่นคงของผู้รับอนุญาตจัดหางาน
- (4.) ยุยงชักนำหรือพยายามยุยงชักนำให้คนหางานที่ได้รับการจ้างงานแล้วลาออกจากงานเพื่อที่จะให้สมัครงานใหม่ เว้นเสียแต่ว่าการยุยงคนงานนั้นเป็นการเคลื่อนย้ายคนงานไปสู่เสรีภาพจากการกดขี่หรือการเอาเปรียบในเงื่อนไขการจ้างงานเดิม

(5.) มีการใช้อำนาจบังคับหรือพยายามใช้อำนาจบังคับผู้รับอนุญาตจัดหางานอื่นไม่ให้จัดหางานให้คนหางานที่ไม่มาสมัครงานเพื่อไปทำงานต่างประเทศกับสำนักงานจัดหางานของตน

(6.) มีการจ้างงานหรือจัดหาตำแหน่งงานให้คนหางานในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สุขภาพพลานามัยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเกียรติภูมิของประเทศฟิลิปปินส์

(7.) ชัดขวางหรือพยายามขัดขวางการดำเนินการตรวจของเลขานุการกระทรวงแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

(8.) ละทิ้งไม่รายงานผลการดำเนินงานการจัดหางานหรือสถานะของการจัดหางานซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งงานว่าง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศและการส่งกลับประเทศของคนงานรวมทั้งเรื่องราวและข้อมูลต่างๆที่กระทรวงแรงงานต้องการ

(9.) สับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างใหม่โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานบริหารงานจัดหางานต่างประเทศฟิลิปปินส์

(10.) เป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการบริหารของบริษัทที่มีการดำเนินงานในรูปแบบตัวแทนจัดการท่องเที่ยว

(11.) ระงับหรือปฏิเสธเอกสารในการเดินทางจากคนหางานที่สมัครงานก่อนที่จะออกเดินทางไปทำงานต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์เกี่ยวกับเงินทองมากเกินไปที่กฎหมายให้อำนาจไว้

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ดังกล่าว สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญสำหรับการให้ความคุ้มครองคนหางานในการควบคุมผู้รับอนุญาตจัดหางานมิให้เรียกหรือรับค่าบริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ถึงกับบัญญัติว่าเป็นการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) อันมีผลกระทบต่อความเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ความผิดฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91 ตรี มีอัตราโทษต่ำมาก ทั้งไม่แตกต่างกับความผิดฐานจัดหางานโดยไม่ได้รับอนุญาต คดีที่เกิดขึ้นในความผิดมาตรา 85 น้อยมากเมื่อเทียบกับคดีนายหน้าเถื่อนหลอกลวงคนหางาน และเมื่อเทียบกับบทกำหนดโทษในกรณีผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศฟิลิปปินส์ฝ่าฝืนจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยมิได้ขออนุญาต กฎหมายฟิลิปปินส์ได้บัญญัติบทกำหนดโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าสองปี แต่ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 1,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 50,000 เปโซ หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งเป็นบทลงโทษที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับไทยที่มีอัตราโทษเพียงปรับไม่เกิน 5,000 บาท

สรุปได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยมีอัตราโทษที่ต่ำและมิได้กำหนดระดับความร้ายแรงของการกระทำผิดเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัวกฎหมายจึงกระทำความผิดซ้ำ ทั้งที่ความเสียหายจากการกระทำความผิดส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

2.3 กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore)

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบเดียวกับประเทศอังกฤษ คือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) กฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าจัดหางานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางาน บทที่ 92 ฉบับปรับปรุง ปี 2012 (“Employment Agencies Act (CHAPTER 92) Revised Edition 2012 ”) เป็นกฎหมายที่ควบคุมตัวแทนจัดหางานเอาไว้โดยเฉพาะตามความในมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความเข้มงวดในบทลงโทษมาก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายนายหน้าจัดหางานของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีประสิทธิภาพและมีความเคร่งครัด ดังนั้นกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีความแตกต่างกับกฎหมายไทยในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ในเรื่องบทลงโทษผู้ที่ถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน หากผู้ที่ถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานกระทำความผิดฐานใช้ใบอนุญาตในระหว่างที่ถูกพักหรือเพิกถอนกำหนดไว้ในมาตรา 12 อนุมาตรา 5(a) และ (b) มีใจความสำคัญว่า หากบุคคลใดกระทำความผิดซ้ำเป็นครั้งที่สองจะถูกปรับเป็นเงินไม่เกิน 160,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือทั้งจำและปรับ แสดงให้เห็นถึงความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เข้มงวดมากเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก

2. การจดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทนหรือพนักงานของสำนักงานจัดหางาน กำหนดไว้ในมาตรา 12A. กฎหมายบังคับให้สำนักงานจัดหางานจดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทนหรือพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรของสำนักงานจัดหางานตามมาตรา 12A. (1) หากฝ่าฝืนไม่จดทะเบียนจะมีความผิดถูกพิพากษาต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือ ทั้งจำและปรับ ตามมาตรา 12A. (6) แห่งกฎหมายนี้

3. บทกำหนดโทษฐานแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ อยู่ในมาตรา 22 กำหนดว่าจะต้องรับโทษปรับไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำและปรับ

4. กฎหมายสำนักงานจัดหางาน ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้กำหนดแนวทางป้องกันไม่ให้คนงานทำสัญญาหรือใช้บริการสำนักงานจัดหางานที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้จัดหางาน โดยการกำหนดความรับผิดของบุคคลที่ทำสัญญาหรือใช้บริการผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดหางานเอาไว้ ในมาตรา 22 A. อนุมาตรา 1 ว่า บุคคลใดก็ตามไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมทำสัญญาหรือใช้บริการจากบุคคลที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตจัดหางานตามข้อกำหนดภายใต้มาตรา 6 แห่งกฎหมายนี้ มีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินจำนวน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งอนุมาตรา 2 กำหนดว่าการดำเนินคดีสำหรับความผิดตามอนุมาตรา 1 ไม่ให้ยกมาเป็นข้อแก้ตัวเพื่อพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเกิดจากความไม่รู้ว่าคุณคนนั้นไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา 6 แห่งกฎหมายนี้ เว้นแต่

จำเลยจะสามารถพิสูจน์เพิ่มเติมได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบสถานะของบุคคลดังกล่าวแล้ว

สรุปได้ว่า กฎหมายสำนักงานจัดหางานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้วางแนวทางกฎหมายเพื่อป้องกัน ควบคุม และกำหนดอัตราโทษที่สูงมาก รวมถึงการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำผิดซ้ำอีก และทำให้คนหางานใช้ความระมัดระวังในการตัดสินใจก่อนที่จะทำสัญญาหรือใช้บริการนายหน้าจัดหางาน เมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดบทลงโทษในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 สำหรับผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ไม่จดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต่อนายทะเบียนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาทนั้น ถือเป็นอัตราโทษที่ต่ำมากถ้าเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยที่มีโทษจำคุกและบทลงโทษที่สูงสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำอีกด้วย

3. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา

3.1 ปัญหาการนิยามความหมายของคำว่า “จัดหางาน”

ปัญหาเรื่องคำนิยามคำว่า “จัดหางาน” ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับ “นายหน้าจัดหางาน” ไว้ดังนี้

“จัดหางาน” หมายความว่า ประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางานหรือหาลูกจ้างให้แก่ นายจ้าง โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และให้หมายรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจัดหางานให้คนหางาน

“ตัวแทนจัดหางาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้รับอนุญาตจดทะเบียนให้เป็นตัวแทนจัดหางานตามพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษาปัญหากฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน พบว่าคำนิยามว่า “จัดหางาน” มีความหมายไม่ครอบคลุมถึงการกระทำของสายหรือนายหน้าจัดหางานซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สนาม ลำพิ่งคิด ได้ให้ความหมายของคำว่า “สาย” ในทางการจัดหางาน คือ บุคคลที่มีหน้าที่ต่อไปนี้

- 1) จัดหาคนหางาน รวบรวมรายชื่อ และที่อยู่ของคนงานที่ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศ เพื่อจัดส่งให้กับบริษัทจัดหางาน
- 2) จัดเตรียมความพร้อมด้านเอกสารให้คนงาน เช่น หนังสือเดินทาง ตรวจโรค ทำการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ฯลฯ
- 3) ดำเนินการในการหาสินเชื่อให้แก่คนงานทั้งในระบบและนอกระบบ ติดต่อหาหลักทรัพย์ ผู้ค้ำประกัน

- 4) ติดต่อประสานงานบริษัทจัดหางานเพื่อคัดตัวคนงานที่รวบรวมไว้จัดส่งไปทำงาน
- 5) เรียกรับเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายแทนบริษัทจัดหางาน

เนื่องด้วยกฎหมายกำหนดไว้ว่าการจัดหางานจะต้องเป็นการประกอบธุรกิจ เป็นเหตุให้ศาลฎีกาพิพากษาตีความคำว่า “จัดหางาน” จะต้องมีเจตนาจัดหางานให้คนหางานทำเป็นอาชีพหรือต้องประกอบธุรกิจเท่านั้นตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4439/2543 , 5940/2548 , 9044/2550 เป็นต้น จึงจะมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินคดีกับสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนที่เป็นบุคคลธรรมดาตั้งกล่าวได้

3.2 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ไม่สามารถควบคุมนายหน้าจัดหางานได้

เนื่องจากคนหางานทำสัญญาหรือใช้บริการสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจัดหางานหรือเป็นตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้รับอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยทำข้อตกลงจำกัดความรับผิดชอบของสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนเอาไว้เกิดจากการที่นายหน้าจัดหางานได้จัดหางานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต และไม่ได้หลอกลวงคนหางานการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศนั้น จึงมีช่องว่างของกฎหมายทำให้ไม่สามารถควบคุมนายหน้าจัดหางานได้ กรณีนายหน้าจัดหางานทำข้อตกลงกับคนหางานไว้ล่วงหน้าว่า “การจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อไปทำงานแล้วจะไม่ได้งานทำหรืออาจถูกจับกุมได้ หากแต่คนหางานตกลงยอมเสี่ยงที่จะเดินทางไปต่างประเทศเอง” และต่อมาคนหางานได้เดินทางไปภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวนี้ และไม่ได้งานทำ ถูกนายหน้าจัดหางานลอบแพหรือถูกจับ เช่นนี้ นายหน้าจัดหางานจะไม่มีผิด และไม่เป็นเหตุหลอกลวงคนหางาน

การกระทำของนายหน้าจัดหางานจะไม่ใช่ความผิดฐานจัดหางานโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา 30 ประกอบมาตรา 82 เนื่องจากนายหน้าจัดหางานไม่สามารถจัดหางานให้แก่คนหางานได้จริง เพราะเมื่อคนหางานเดินทางไปที่ยังต่างประเทศแล้ว ไม่ได้งานทำตามข้อตกลงถูกผู้จัดหางานลอบแพ หรือถูกจับ จึงถือว่า ไม่มีเจตนาจัดหางานให้แก่ผู้เสียหายอย่างจริงจัง จึงไม่เป็นความผิดฐานจัดหางานโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา 30 ประกอบมาตรา 82 ตามคำพิพากษาศาลฎีกา 5226-5227/2545

การกระทำของนายหน้าจัดหางานหรือผู้จัดหางานจะไม่ใช่ความผิดฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91 ตรี ความผิดฐานฉ้อโกงหรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนเนื่องจากไม่มีเจตนาหลอกลวงคนหางาน เพราะผู้จัดหางานได้ชี้แจงคนหางานเกี่ยวกับการเดินทางไปต่างประเทศแล้วว่าเป็นการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ผ่านกระทรวงแรงงาน เดินทางไปโดยผิดกฎหมาย และไม่แน่ว่าจะมีงานให้ทำหรือไม่ แล้วคนหางานยินยอมที่จะเดินทางไปเสี่ยงภัยเอง อันคล้ายคลึงกับการที่คนหางานเดินทางไปทำงานด้วยตนเองนั้น จึงถือว่าไม่มีเจตนาหลอกลวงคนหางาน และเมื่อไม่มีเจตนาหลอกลวงคนหางาน การกระทำของผู้จัดหางานจึงไม่มี

ความผิดฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91 ตรี ความผิดฐานฉ้อโกง หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน เพราะขาดองค์ประกอบความผิดในเรื่องเจตนาหลอกลวงคนหางาน

สรุปได้ว่าปัญหาการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่ได้รับใบอนุญาตและไม่ได้หลอกลวงคนหางานโดยมีข้อตกลงว่าหากไม่ได้งานทำตามข้อตกลงถือเป็นความสมัครใจของคนหางานที่จะเสี่ยงภัยเอง แล้วต่อมาคนหางานไม่ได้งานทำตามสัญญาจัดหางาน จึงทำให้เกิดปัญหาช่องว่างแห่งกฎหมายของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เนื่องจากไม่เป็นความผิดฐานจัดหางานโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา 30 ประกอบมาตรา 82 และไม่เป็นความผิดฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91 ตรี ความผิดฐานฉ้อโกง หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดอุดรธานีพบว่าสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ เกิดจากคนหางานมีความอยากไปทำงานต่างประเทศมากเพื่อที่จะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจนขาดความระมัดระวังและขาดความรอบคอบจนบางกรณีถึงขั้นต้องแจ้งความเท็จกับเจ้าพนักงานเพื่อให้สามารถเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้แต่เมื่อเกิดปัญหาสูญเสียเงินทองไปจำนวนมากถูกหลอกลวงไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ เนื่องด้วยการเดินทางไปทำงานกับกรมการจัดหางานมีความยุ่งยากและล่าช้า เป็นเหตุให้คนหางานตัดสินใจทำสัญญาหรือว่าจ้างหรือใช้บริการจัดหางานจากสายหรือนายหน้าเถื่อนโดยขาดความระมัดระวังไม่ตรวจสอบข้อมูลของบุคคลดังกล่าวก่อน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นช่องทางให้สายหรือนายหน้าเถื่อนทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย

3.3 ปัญหาเรื่องผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางาน

ปัญหาเรื่องผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานตามมาตรา 15 และมาตรา 16 ก่อให้เกิดนายหน้าเถื่อนหลอกลวงคนหางาน และทำให้เกิดปัญหาการควบคุมนายหน้าจัดหางานเหล่านี้เพราะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้รับอนุญาตจัดหางานมีลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานหรือนายหน้าเถื่อนหรือสายที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับอนุญาตจัดหางานมีผู้ใดบ้าง ซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานอาจปิดความรับผิดชอบได้หากมีความเสียหายเกิดขึ้น

สาเหตุที่บริษัทจัดหางานไม่ต้องการที่จะจดทะเบียนให้กับสายหรือนายหน้าจัดหางานนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีช่องโหว่ที่ไม่สามารถนำมาใช้บังคับการดำเนินการของ “ตัวแทนจัดหางาน” หรือ “สาย” จากที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้จะเห็นได้ว่าไม่มีบทลงโทษ “ตัวแทนจัดหางาน” ที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานพ.ศ.2528 แต่บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานรับผิดชอบในการกระทำของตัวแทนจัดหางานแต่ฝ่ายเดียว ทำให้ “ตัวแทนจัดหางาน” หรือ “สาย” ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการจัดหางาน ทำให้คนหางานได้รับความเดือดร้อน และเป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางาน อีกทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังได้ระบุไว้ดีกว่าการกระทำใด ๆ ที่เกิดจากลูกจ้างหรือตัวแทนแล้วตัวการจะต้องใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้สุจริต แต่ไม่เสียสิทธิที่จะ

ได้รับการชดใช้จากลูกจ้าง และอัตราโทษสำหรับผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ไม่จดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานต่อนายทะเบียนมีโทษปรับเพียงไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 75 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น หากเทียบกับเงินหลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนโดยวางหลักประกันตัวแทนจัดหางาน จำนวน 50,000 บาทต่อคน และผู้รับอนุญาตต้องรับผิดชอบในความผิดที่ตัวแทนจัดหางานกระทำลงไปด้วย จึงเป็นเหตุให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานยินยอมที่จะรับโทษปรับซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่าหลักประกันที่จะต้องจดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทน และไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลของการกระทำของลูกจ้างหรือตัวแทน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นตัวแทนที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของนายหน้าจัดหางาน

ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้จัดการผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 มาตรา 15 แต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้จัดการผู้รับอนุญาตจัดหางาน ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือคนหางานที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศได้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดอุดรธานี พบว่าปัญหาเกิดจากล่ามในกรณีปัญหาที่ล่ามไม่สามารถช่วยเหลือคนหางานที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศแล้วประสบปัญหาได้ทำงานไม่ตรงตามสัญญาจนได้รับความเดือดร้อนนั้น สาเหตุเกิดจากการที่ผู้จัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานขาดความรู้ในด้านภาษาที่จะช่วยประสานงานกับทางล่าม หรือทางนายจ้างที่อยู่ต่างประเทศ ทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของคนหางานที่ไปทำงานยังต่างประเทศ การที่จะไปขอความช่วยเหลือกับสถานกงสุลไทยในต่างประเทศก็ไม่สามารถทำได้โดยสะดวกเพราะการไปอาศัยอยู่ในประเทศที่ไม่คุ้นเคย อีกทั้งการสื่อสารกับคนต่างประเทศก็เป็นไปได้ยากที่จะให้เกิดความเข้าใจตรงกัน บางกรณีเมื่อคนหางานเดินทางไปถึงแล้วได้งานทำไม่ตรงกับสัญญาจัดหางาน แต่ล่ามจะแจ้งให้ทำงานไปก่อนจนพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานซึ่งเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับประเทศไทย โดยคนหางานอาจขอรับเงินคืนได้

3.5 ปัญหาเกี่ยวกับอัตราโทษของผู้ประกอบอาชีพนายหน้าจัดหางาน

ความผิดตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีลักษณะเป็นความผิดที่ต้องการผลสำเร็จจึงจะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นการแก้ปัญหากที่ปลายเหตุ ซึ่งกระบวนการในการดำเนินคดีมีความล่าช้า ไม่ว่าจะเป็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การรวบรวมพยานหลักฐาน อำนาจในการสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีต้องใช้ระยะเวลาที่นาน และคนหางานไม่สามารถเรียกร้องขอรับเงินคืนได้ หรือแม้จะได้เงินคืนก็อาจได้ไม่ครบแต่ต้องจ่ายออมรับเงินดังกล่าวเพื่อนำไปชำระหนี้ที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ ซึ่งปัญหาอัตราโทษฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91

ตรี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น มีอัตราโทษต่ำมากและต้องมีความผิดสำเร็จเกิดขึ้นจึงจะลงโทษผู้กระทำผิดได้ ทั้งไม่แตกต่างกับความผิดฐานไม่สามารถจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามสัญญาจัดหางานตามมาตรา 85 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งคดีที่เกิดขึ้นในความผิดมาตรา 85 น้อยมาก และอัตราโทษฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91ตรี ยังมีอัตราโทษเท่ากับความผิดฐานจัดหางานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 30วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 82 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ และผู้เสียหายไม่ได้รับชดใช้เงินคืนหากมิได้เป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่1347/2545

4. บทสรุป

1. ควรให้แก้ไขคำนิยามคำว่า “จัดหางาน” โดยให้ตัดคำว่า “ประกอบธุรกิจ” ออก เพื่อให้ความหมายครอบคลุมและมีความชัดเจนถึงสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนที่เป็นบุคคลธรรมดา ตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(International Labour Organization) ตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 181 และข้อแนะที่ 188 ว่าด้วยสำนักงานจัดหางานเอกชน หมายถึง บุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคล ที่เป็นอิสระจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งให้บริการเกี่ยวกับตลาดแรงงานหรือกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์หรือประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่ให้ความหมายครอบคลุมการกระทำความผิดที่ชัดเจนและครอบคลุมถึงการกระทำของสายหรือนายหน้าจัดหางาน

2. ควรแก้ปัญหาลูกข่ายกฎหมายกรณีที่นายหน้าจัดหางานทำข้อตกลงกับคนหางานไว้ล่วงหน้าว่า การจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายคนหางานเสี่ยงที่จะเดินทางไปเอง แล้วต่อมาคนหางานได้เดินทางไปต่างประเทศแต่ไม่ได้งานทำ ไม่เป็นความผิดฐานจัดหางานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต และไม่มีความผิดฐานหลอกลวงคนหางานนั้น หรือปัญหาที่จะเกิดช่องว่างทางกฎหมายอันเกิดจากการที่คนหางานทำสัญญาจัดหางานกับสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนที่เกิดขึ้นในอนาคต ดังนี้

(2.1) โดยการแก้ปัญหาค่าที่ต้นเหตุด้วยการปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการในการรับสมัครคนหางานที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศโดยกรมการจัดหางานให้มีความรวดเร็ว มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เพิ่มบุคลากรหรือหน่วยงานที่จะช่วยให้คนหางานสามารถเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ปรับเงื่อนไขให้เหมาะสมกับคนหางาน เช่น อายุ หรือการขึ้นทะเบียนคนหางานที่สอบผ่านการคัดเลือกแล้ว เป็นต้น

(2.2) โดยการเพิ่มเติมข้อกำหนดความรับผิดชอบของคนหางานที่ทำสัญญาหรือว่าจ้างหรือใช้บริการ “สาย” หรือ “นายหน้าจัดงานเถื่อน” ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตให้

จัดหางานหรือไม่ได้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้คนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศกับ สายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนตามแนวทางกฎหมายสำนักงานจัดหางานของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Employment Agencies Act (CHAPTER 92)) มาตรา 22 A(1) ซึ่งได้บัญญัติในเรื่องบทลงโทษผู้ที่ทำสัญญาหรือใช้บริการสำนักงานจัดหางานที่ไม่มีใบอนุญาต หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดต้องระวางโทษปรับ 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เพื่อให้คนหางานเกิดความระมัดระวังและป้องกันไม่ให้ถูกสายหรือนายหน้าเถื่อนมาฉกฉวยเอาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะเป็นการแก้ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล

3. ปัญหาเรื่องผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานตามมาตรา 15 และมาตรา 16 ควรแก้ไขปัญหาดังนี้

(3.1) กรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องการนำสายไปจดทะเบียนเป็นตัวแทนจัดหางานนั้นตามมาตรา 16 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้วางหลักประกันตัวแทนจัดหางานจำนวน 50,000 บาทต่อคนนั้นให้ยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากตามมาตรา 15 วรรคท้ายกำหนดไว้แล้วว่าการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานได้จดทะเบียนไว้ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานด้วย หากกรณีที่คนหางานได้รับความเสียหายเข้าร้องทุกข์เพื่อให้บริษัทจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานนั้น ๆ ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ฉะนั้น จึงควรกำหนดกฎหมายให้มีการจูงใจให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานจดทะเบียน สาย หรือ นายหน้าจัดหางาน ให้เป็นตัวแทนจัดหางานที่ถูกกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้โดยให้วางเงินประกันจำนวนที่มากพอเพื่อจะสามารถเยียวยาคนหางานที่ได้รับความเสียหายได้

(3.2) ควรกำหนดบทลงโทษแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ฝ่าฝืนกฎหมายไม่ทำการจดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทนให้มีอัตราโทษสูงขึ้นโดยเพิ่มโทษปรับและจำคุกให้สูงกว่าเงินประกันที่ผู้รับอนุญาตจะต้องจดทะเบียนลูกจ้างหรือตัวแทนและกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดซ้ำตามแนวกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางาน และกำหนดบทลงโทษตัวแทนจัดหางานที่กระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อที่จะเป็นการกระตุ้นให้ตัวแทนจัดหางาน หรือ สาย หรือ นายหน้าจัดหางานเถื่อนเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและยินยอมให้จดทะเบียนตัวแทนจัดหางานให้ถูกต้องตามกฎหมาย ควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีเคร่งครัดหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายซ้ำอีกก็ต้องลงโทษให้หนักขึ้นกว่าเดิมจนผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบจนไม่กล้าที่จะกระทำผิดอีก ตามแนวทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์

4. กำหนดเพิ่มเติมคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้จัดการผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับคนหางานในการไปทำงานต่างประเทศอันเป็นการช่วยเหลือคนหางานที่เดินทาง

ไปทำงานยังต่างประเทศได้ ตามแนวทางของที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศซึ่งจัดประชุม โดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ไอแอลโอ (International Labour Organization หรือ ILO) เมื่อปีค.ศ. 1997 ได้กำหนดคำแนะนำเพื่อส่งเสริมให้สำนักงานจัดหางานเอกชนที่จัดหางาน ในต่างประเทศมีการกำกับดูแลตนเอง ภายหลังจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ไอแอล โอ (ILO) ได้รับรองคำแนะนำซึ่งระบุให้มีแนวปฏิบัติซึ่งครอบคลุมในเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำในการ ประกอบกิจการของสำนักงานจัดหางานเอกชน รวมทั้งข้อกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของพนักงาน และผู้จัดการ สำหรับสำนักงานจัดหาแรงงานไปทำงานต่างประเทศซึ่งควรกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำ ของพนักงานและผู้จัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อนำคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติของนายหน้าจัดหางานหรือผู้จัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานเป็น เรื่องที่มีส่วนสำคัญมากประการหนึ่งที่จะเป็นผู้ประสานงานและช่วยเหลือคนหางานที่เดินทางไป ทำงานยังต่างประเทศ

5. ควรแก้ไขความผิดในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษและเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยกำหนด แนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดโดยไม่ควรเป็นความผิดที่ต้องรอผลสำเร็จ แต่ ควรกำหนดเอาไว้หากแต่ประการใดที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนก็ให้ถือเป็น ความผิดสำเร็จแล้ว และควรเพิ่มบทลงโทษตามมาตรา 91 ตรี ความผิดฐานหลอกลวงคนหางาน ให้หนักกว่าบทลงโทษอื่น และหนักกว่าความผิดฐานจัดหางานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 82 และหนักกว่าความผิดฐานไม่สามารถจัดส่งคนหางานไปทำงาน ในต่างประเทศตามสัญญาจัดหางานตามมาตรา 85 ให้เหมาะสมตามลำดับของความร้ายแรงของ การกระทำความผิด และกำหนดให้พนักงานอัยการมีสิทธิเรียกให้จำเลยคืนหรือชดใช้เงินคืนแก่ ผู้เสียหายในความผิดฐานหลอกลวงคนหางานตามมาตรา 91 ตรี แห่งพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ด้วย เพราะพนักงานอัยการจะเรียกเงินคืนให้แก่ผู้เสียหายได้ ต่อเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีข้อหาข้อโจทก์ร่วมด้วยจึงจะสามารถขอให้จำเลยคืนหรือชดใช้เงินคืน แก่ผู้เสียหายในความผิดฐานหลอกลวงคนหางานได้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1347/2545 และ ตามแนวทางวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยนำแนวทางกฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์ มาตรา 38 มาปรับใช้ ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญในการให้ ความคุ้มครองคนหางานโดยการควบคุมผู้รับอนุญาตจัดหางานมิให้เรียกหรือรับค่าบริการเกินกว่า ที่กฎหมายกำหนด ถึงกับบัญญัติว่าเป็นการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) อันมีผลกระทบต่อความเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ

ดังนั้น ประเทศไทยควรให้ความสำคัญในการให้ความคุ้มครองคนหางานโดยการ ควบคุมนายหน้าจัดหางานและบัญญัติให้การกระทำความผิดมีผลกระทบต่อความเป็นบ่อนทำลาย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศชาติเช่นเดียวกับต่างประเทศ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่สังคม และประเทศชาติ

บรรณานุกรม

- กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2548). รายงานผลการ
ศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการบริการจัดหางานของภาครัฐกับภาคเอกชน.
กรุงเทพมหานคร.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). โครงการเตรียมการรองรับการ
เคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน. กรุงเทพมหานคร.
- สนาม ลำพิ่งคิด. การแก้ไขปัญหาของสายหรือนายหน้าจัดหางานที่ไม่ได้จดทะเบียนต่อนาย
ทะเบียน. กรุงเทพฯ.
- สุดาศิริ วศวงศ์. (2545). คำอธิบาย พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.
2528 (แก้ไขตาม พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2537).
(พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- สูตรไพศาลราชอาณาจักรไทย. (2548). มาตรฐานแรงงานไทย กับ 10 อนุสัญญาแรงงาน.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สูตรไพศาล.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2551). มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ
แรงงานข้ามชาติแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก.
(พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- ชนาธิป ชินะนาวิน. (2554). ปัญหากฎหมายในความผิดฐานหลอกลวงคนหางานไปทำงานใน
ต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528. บท
บัณฑิตย
- นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา, เล่มที่ 67 ตอน 2, มิถุนายน, 80-112.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2555). ช่องว่างของพ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.
2528 ต่อการเอาเปรียบแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน
2558, จาก <http://thanaiphorn.com/content.php?type=2&id=46>
- ประชาสัมพันธ์-กรมการจัดหางาน. (2557). กรมการจัดหางานเผยสถิติรับเรื่องราวร้องทุกข์
และการช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ปี 2557 ลดลง 41.82%. สืบค้น
เมื่อ 19 พฤศจิกายน 2558, จาก <https://www.facebook.com/กรมการจัดหางาน>
เผยสถิติรับเรื่องราวร้องทุกข์และการช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ปี 57
ลดลง 41.82%