

**การสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานตาม
พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528**

1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อควบคุมดูแลให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนหางาน ตลอดจนการดำเนินการของผู้รับอนุญาตจัดหางานให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศอย่างเป็นระบบ คุ้มครองช่วยเหลือ และปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดวิธีการเดินทางไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายไว้ 5 วิธี คือ

1.1 เดินทางด้วยตนเอง

คนหางานที่สามารถติดต่อนายจ้างในต่างประเทศได้ด้วยตนเองหรืออาจให้ญาติพี่น้องหรือเพื่อนซึ่งทำงานอยู่ในต่างประเทศติดต่อหางานให้ เมื่อนายจ้างในต่างประเทศตกลงว่าจ้างคนหางานไปทำงาน นายจ้างจะส่งหลักฐานเอกสารการจ้างงาน ได้แก่ สัญญาจ้าง เอกสารหลักฐานการอนุญาตให้เข้าไปทำงานในประเทศโดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อได้รับเอกสารหลักฐานจากนายจ้าง และจัดทำใบอนุญาตให้เข้าประเทศที่จะไปทำงาน (VISA) เรียบร้อยแล้ว คนหางานจะต้องแจ้งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองของคนหางาน พ.ศ. 2539 โดยผู้แจ้งจะต้องนำหลักฐานมายืนยันตามขั้นตอนให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน การเดินทางด้วยตนเองตามมาตรา 48 ให้รวมถึงกรณีที่คนหางานกลับมาพักผ่อนระหว่างอายุสัญญาหรือการต่อสัญญาจ้าง และ

ก่อนเดินทางกลับไปทำงานคนหางานต้องแจ้งการเดินทางตามระเบียบกรมการจัดหางาน ว่าด้วยการแจ้งการเดินทางกลับไปทำงานต่างประเทศของคนหางานที่เดินทางกลับประเทศไทยเป็นการชั่วคราว พ.ศ. 2540

การเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง คนหางานจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1) คนหางานจะต้องยื่นคำร้องขอแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ด้วยตนเองตามแบบที่กำหนดพร้อมหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ต่อกรมการจัดหางาน โดยให้แจ้งที่หน่วยงานของกรมการจัดหางาน คือ สำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1-9 หรือสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด พร้อมเอกสารหลักฐานตามที่กำหนด

2) เมื่อคนหางานจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร คนหางานต้องส่งแบบรายงานการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (จจ.12) ส่วนที่ 1 ขาออก ไว้ ณ คำนวณตรวจคนหางาน และเมื่อคนหางานถึงประเทศที่จะไปทำงาน ต้องไปรายงานตัวที่สำนักงานแรงงานไทย หรือสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลก่อนไปทำงานกับนายจ้าง

1.2 บริษัทจัดหางานจัดส่งไปทำงานต่างประเทศ

คนหางานที่ต้องการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ไม่สามารถหางานเองได้ อาจติดต่อบริษัทจัดหางานเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางาน ดำเนินการจัดหางานให้ โดยรัฐจะควบคุมให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ทั้งนี้ คนหางานต้องเสียค่าบริการ และ/หรือค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทจัดหางานในอัตราที่กำหนดด้วย

การจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ตามลำดับ ดังนี้

1) ขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องยื่นคำขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับคนหางานเป็นการล่วงหน้า ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า พ.ศ. 2541

2) เมื่อนายทะเบียนจัดหางานกลางหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรจะให้ประกาศรับสมัครคนหางาน จะออกหนังสืออนุญาตให้ประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า โดยจะระบุตำแหน่ง จำนวน และเงื่อนไขการสมัครไว้ด้วย

3) ขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน โดยเมื่อบริษัทจัดหางานคัดเลือกคนหางานได้ครบตามตำแหน่งที่นายจ้างมีคำขอให้จัดส่งแล้ว ต้องยื่นคำขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยต้องยื่นคำขอตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

4) เมื่ออธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตรวจพิจารณาแล้ว จะออกหนังสืออนุญาตให้จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศต่อไป

1.3 ใช้บริการจัดหางานโดยรัฐ

นายจ้างในต่างประเทศที่ต้องการจ้างแรงงานไทยไปทำงาน ไม่สามารถเข้ามาหาคนหางานได้ด้วยตนเอง เพราะตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 50 ห้ามมิให้นายจ้างในต่างประเทศ หรือตัวแทนทำการรับสมัครเพื่อหาลูกจ้างในประเทศไทยด้วยตนเองเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เว้นแต่จะติดต่อให้สำนักงานจัดหางานหรือกรมการจัดหางานจัดหาให้ ประกอบกับเมื่อคนไทยมีความต้องการไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาด โดยการปรับปรุงขอบข่ายงานให้กว้างขึ้น มีการติดต่อนายจ้าง การเจรจาหาตำแหน่งงาน เพื่อสนองความต้องการของ

คนหางาน โดยฝ่ายจัดหางานต่างประเทศ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนนายจ้างในต่างประเทศ รับสมัครและคัดเลือกคนหางานรวมทั้ง จัดทำเอกสารการเดินทางให้แก่คนหางานให้แล้วเสร็จในทุกขั้นตอน โดยนายจ้างไม่ต้อง เสียค่าบริการใด ๆ สำหรับคนหางานเสียค่าใช้จ่ายส่วนตัวเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น

1.4 นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงานต่างประเทศ

นายจ้างในประเทศไทยที่ติดต่อธุรกิจ หรือประมุขงานใน ต่างประเทศได้ และมีความจำเป็นต้องนำลูกจ้างของตนเองไปทำงานตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ต้องจัดการให้ลูกจ้างไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยต้องขออนุญาต พาลูกจ้างไปทำงานต่ออธิบดีกรมการจัดหางานตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาต พาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2538 ซึ่งการยื่นคำขออนุญาตพาลูกจ้างไป ทำงานในต่างประเทศดังกล่าว สามารถยื่นขอได้ทั้งในส่วนกลาง ณ กรมการจัดหางาน หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ 1-9 และส่วนภูมิภาคให้ยื่น ณ สำนักงานจัดหางาน จังหวัด พร้อมเอกสารหลักฐานตามที่กำหนด

1.5 นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน

การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มทักษะและพัฒนา ฝีมือให้แก่ลูกจ้าง รวมทั้งเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีกลับมาปรับปรุงการทำงานหรือ กระบวนการผลิตให้มีคุณภาพมากขึ้น การส่งลูกจ้างไปฝึกงานไม่เกิน 45 วัน นายจ้าง เพียงแต่แจ้งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบตามมาตรา 49 ทวิ (1) แห่งพระราช บัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการส่งลูกจ้างไปฝึกงานใน ต่างประเทศ พ.ศ. 2538 หากส่งไปฝึกงานเกินกว่า 45 วัน นายจ้างต้องขออนุญาตตาม มาตรา 49 ทวิ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และตามหลักเกณฑ์ในประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องหลักเกณฑ์การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศและการส่งลูกจ้างเดินทางกลับ พร้อมหลักฐานเอกสารตามที่กำหนด

การดำเนินการเพื่อเดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้ง 5 วิธีดังกล่าว จะต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่ออธิบดีกรมการจัดหางานทั้งสิ้น โดยผู้ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศ สามารถแจ้งขออนุญาตที่กรมการจัดหางาน ณ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศโดยตรง หรือแจ้งต่อหน่วยงานของกรมการจัดหางานในพื้นที่ต่าง ๆ ส่วนกลางแจ้งได้ที่สำนักจัดหางานกรุงเทพ 1-9 ในภูมิภาคสามารถแจ้งได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด

การแจ้งหรือขออนุญาตเพื่อไปทำงานต่างประเทศใน 5 วิธีดังกล่าว จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นระเบียบกระทรวงหรือระเบียบกรม และประกาศที่มีการออกมาเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับหลักฐานเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ขั้นตอนการขออนุญาต และหลักเกณฑ์การอนุญาตต่าง ๆ ไว้สำหรับใช้ในการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้องของเรื่องที่ยื่นขออนุญาตพร้อมเอกสารหลักฐานทุกกรณี ซึ่งเอกสารที่ใช้ประกอบการขออนุญาตจะต่างกันไปตามลักษณะวิธีการเดินทาง นอกจากนั้นเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการยื่นขออนุญาตในประเภทเดียวกัน เช่น เอกสารหลักฐานประกอบการขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยบริษัทจัดหางาน ซึ่งบริษัทจัดหางานต่าง ๆ มายื่นขออนุญาตเหมือนกัน แต่เอกสารประเภทเดียวกันจะมีรูปแบบที่ต่างกัน โดยเฉพาะสัญญาจ้างงาน ซึ่งเป็นการระบุเรื่องพื้นฐานตามกฎหมายแรงงานอยู่แล้ว แต่การเขียนสัญญาจ้างงานจะมีรูปแบบและการเรียงลำดับเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างกัน หรือแม้แต่หนังสือแจ้งตำแหน่งงานเพื่อขอกองงาน (Demand Letter) ยังระบุสาระสำคัญไม่ครบถ้วน เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการตรวจสอบตั้งแต่เอกสาร สาระของเอกสารแต่ละประเภท ข้อเท็จจริง และความเหมาะสมของเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาว่าสมควรจะอนุญาตหรือไม่ จะต้องใช้เวลาในการพิจารณาแต่ละเรื่องพอสมควร และต้องมีการให้นำเอกสารกลับไปแก้ไขบ่อยครั้ง นอกจากนั้นในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่แต่ละคนยังเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ต่างกันแม้จะเป็นเอกสารลักษณะเดียวกัน ฉะนั้นเจ้าหน้าที่บางคนบางหน่วยงานอาจจะเห็นสมควรรับแจ้งหรืออนุญาตได้ บางคนบางหน่วยงานอาจจะเห็นไม่สมควรรับแจ้งให้เดินทางหรือจัดส่งได้ เป็นต้น ทำให้เกิดการลักลั่นในการพิจารณา นอกจากนั้นการอนุญาตให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือกำหนดเงื่อนไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศที่รับคน

หางานไปทำงานด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองคนหางาน เช่น กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม กรณีส่งคนหางานไปทำงานในประเทศลิเบียภายหลังประเทศลิเบียถูกคว่ำบาตร

จากการที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ มีภารกิจที่จะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนหางานหรือบริษัทจัดหางานส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ อันเป็นการพิจารณาภายใต้กฎ ระเบียบหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ และในบางกรณีจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วยนั้น และการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตของเจ้าหน้าที่เป็นการพิจารณาที่ให้คุ้มหรือให้โทษกับผู้ยื่นคำขอและผู้เกี่ยวข้อง การพิจารณาดำเนินการ ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่มีคำอธิบายในรายละเอียดหรือไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานที่กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน หรือไม่มีตัวอย่างมาตรฐานของเอกสารหลักฐาน ย่อมไม่เอื้อต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ที่จะดำเนินการให้การบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครอง ช่วยเหลือ และปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก

1) กระบวนการและวิธีการทำงานเกี่ยวกับการพิจารณาอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ หรือประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2537 ได้มีการกำหนดกฎ ระเบียบ เพื่อเป็นกรอบกว้าง ๆ ในการพิจารณา และในแต่ละเรื่องยังมีกำหนดไว้หลายฉบับ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่รับงานใหม่ หรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องมีการทำงานแทนกัน การพิจารณาอาจเกิดความสับสนและเกิดความไม่มั่นใจในผลการพิจารณาวินิจฉัยหรือการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดความล่าช้า หรือทำให้การทำงานเกิดความบกพร่อง จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม และการพิจารณาที่ล่าช้า หรือบกพร่อง อาจจะทำให้คนหางานหรือผู้ยื่นคำขอได้รับความเสียหายด้วย

2) สาระสำคัญหรือวิธีการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ ยังมีหลายส่วนที่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจหรือประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติด้วย เช่น การรับแจ้งการเดินทางเพื่อไปทำงาน

ต่างประเทศด้วยตนเอง ตามมาตรา 48 ได้บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นคนหางานที่มีได้ทำสัญญา จัดหางานกับผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเจตนารมณ์ของ กฎหมายมาตรา 48 เพื่อคุ้มครองคนหางานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศและไม่ ประสงค์จะจ่ายค่าบริการให้บริษัทจัดหางาน แต่เป็นการติดต่อกับนายจ้างในต่างประเทศ ด้วยวิธีการของตนเอง ดังนั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่นอกจากพิจารณาว่าเอกสาร หลักฐานครบถ้วน ถูกต้องหรือไม่ เนื้อหาสาระของสัญญาจ้างเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ยังจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าบริษัทจัดหางานได้หลีกเลี่ยงการจัดส่งตามกฎหมาย และแนะนำคนหางานให้มาแจ้งการเดินทางด้วยตนเอง แล้วเรียกเก็บค่าบริการจาก คนหางาน การพิจารณาในประเด็นดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ในระเบียบกรมการจัดหางาน ว่าด้วยการรับแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองของคนหางาน พ.ศ. 2539 ดังนั้นเจ้าหน้าที่บางรายอาจลืมหือละเว้นการนำประเด็นดังกล่าวมาประกอบการ พิจารณา หรือขาดความรอบคอบในการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานไม่เป็นไปใน แนวทางเดียวกัน อาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ยื่นคำขอ หรืออาจจะเป็นช่องว่างของ กฎหมายที่บริษัทจัดหางานมาฉกฉวยเอาประโยชน์จากคนหางานได้ หรือเป็นช่องทาง ให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่

3) การพิจารณาเพื่อให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศ เป็นงานบริการ ประชาชนที่ต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการให้บริการตามระเบียบว่าด้วยการ ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ประกาศกำหนด เช่น การขออนุญาตจัดส่ง คนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ตามระเบียบกรมการจัดหางาน ว่าด้วยการขออนุญาต จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อ อธิบดีได้รับคำขอพร้อมหลักฐานครบถ้วนจะแจ้งผลการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต พร้อมเหตุผลให้ผู้รับอนุญาตทราบภายในห้าวันทำการนับแต่หลักฐานถูกต้องครบถ้วน ดังนั้นในการยื่นคำขอเพื่อจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เจ้าหน้าที่จะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 5 วันทำการ ซึ่งการกำหนดขั้นตอนและเวลาที่ใช้ในการ ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนและเป็นมาตรฐานย่อมเป็นเครื่องมือที่จะประเมินถึงคุณภาพ การให้บริการ ความถูกต้องและรวดเร็วในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ละเลย การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือเกิดความล่าช้าในการพิจารณา ก็อาจจะถูกร้อง

เรียนและถูกกล่าวโทษ และยังความเสียหายต่อธุรกิจของบริษัทผู้จัดส่งหรือต่อตัวคนหางานเอง ดังนั้นในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามระยะเวลาและขั้นตอนดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการอธิบายรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เกิดความชัดเจน และสามารถนำมาเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานได้ เมื่อเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มาติดต่อต่างรู้ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง จะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย

4) การดำเนินการเพื่อให้คนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศ หรือให้มีการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ ทั้งฝ่ายที่เป็นบริษัทจัดหางาน นายจ้างทั้งในและต่างประเทศ คนหางาน และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตจึงอยู่ภายใต้แรงกดดันจากบุคคลหลายฝ่าย การปฏิบัติงานที่ผ่านมาเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติพิจารณาแล้ว เกิดความไม่มั่นใจในการพิจารณาเนื่องจากหลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่จะต้องหารือผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองเวลาของผู้บังคับบัญชา การเขียนเอกสารเพื่อใช้อธิบายวิธีปฏิบัติงานหรือการควบคุมขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หรือการใช้มาตรฐานการปฏิบัติที่เด่นชัด จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจได้โดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องใช้เวลาในการให้คำปรึกษาหรือการควบคุมมากนัก และการใช้มาตรฐานที่เด่นชัดยังถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการติดต่อสื่อสารได้ด้วย กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจ หรือต้องการคำอธิบายเพิ่มเติมสามารถศึกษาได้จากคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องหารือผู้บังคับบัญชา และการเปิดทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจมาก ๆ อาจจะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้

2. มุมเหตุจูงใจในการสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และข้อจำกัดในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศของคนหางานตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ตลอดจนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ และให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ลดระยะเวลา

และขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ หรือป้องกันการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ จึงได้จัดทำเอกสารเพื่อเป็นการ “สร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528” ขึ้น รวม 2 ฉบับ คือ (1) คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และ (2) คู่มือการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อกำหนดรายละเอียด ขั้นตอนและอธิบายถึงการปฏิบัติงานการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งเนื้อหาสาระตลอดจนตัวอย่างมาตรฐานที่กำหนดไว้ในคู่มือดังกล่าวถือเป็น “การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่” และได้เผยแพร่คู่มือการปฏิบัติงานทั้ง 2 ฉบับ ให้เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้อธิบายปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้โดยพิจารณาเห็นว่าคู่มือการปฏิบัติงานจะช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน กล่าวคือ

2.1 ช่วยให้ผู้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ มีความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

2.2 อำนวยประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับและทุกจังหวัดใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน ได้อย่างสะดวก คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

2.3 ช่วยให้บริการและการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมีความรวดเร็ว เป็นธรรม ประชาชนเกิดความพึงพอใจในบริการ

2.4 คู่มือการทำงานที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนของกระบวนการ จะทำให้ผลสำเร็จของงานในแต่ละขั้นตอนเป็นไปตามเกณฑ์ หรือจุดควบคุมที่กำหนด จะส่งผลให้การปฏิบัติงานขั้นสุดท้ายมีคุณภาพตรงตามความต้องการ

3. วัตถุประสงค์

การดำเนินการเพื่อสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

3.1 เพื่ออธิบายแนวทางการปฏิบัติงาน การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ให้เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว มีความเข้าใจที่ตรงกัน และสามารถปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3.2 เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ ของกรมการจัดหางานในการศึกษางานด้านการบริหารแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนเป็นคู่มือในการสอนงาน หรือการทบทวนและติดตามการปฏิบัติงาน

3.3 เพื่อรวบรวมกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพื่อใช้ในการอ้างอิง ค้นหา และนำไปใช้งานได้อย่างถูกต้อง สะดวก และรวดเร็ว

4. วิธีดำเนินการ

จากสภาพปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานในขั้นตอนการพิจารณาการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนหางานซึ่งมีความซับซ้อนด้านหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติในการพิจารณา ตลอดจนรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาเพื่อไปทำงานในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า อีกทั้งความเห็นหรือการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของแต่ละบุคคลแตกต่างกัน ทำให้ผลการพิจารณาไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจน เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความรวดเร็ว สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศจึงได้สร้างมาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ในส่วนของงานบริหารงานแรงงานไทยไปต่างประเทศ ขึ้น

โดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 รวมถึงกฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานฉบับดังกล่าว ซึ่งได้มีการรวบรวมข้อมูล กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน เอกสารประกอบการพิจารณา รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ มาเป็นกรอบในการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานและพิจารณาจัดทำคู่มือ โดยมีวิธีดำเนินการดังนี้

4.1 การกำหนดหัวข้อและเนื้อหา ได้มีกำหนดหัวข้อ และเนื้อหาสาระของคู่มือการปฏิบัติงานไว้ ดังนี้

1) ภารกิจของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เป็นการกล่าวถึงหน้าที่ของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้การส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ตลอดจนให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานฯ ฉบับดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการรับลงทะเบียนเพื่อไปทำงานต่างประเทศของคนหางาน และการออกบัตรสมาชิกกองทุนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ อันจะทำให้เกิดความเข้าใจ และเป็นความรู้พื้นฐานในการพิจารณาเรื่องการไปทำงานในต่างประเทศ

2) กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และแนวปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้อง เนื้อหาสาระในส่วนนี้เป็นกฎหมาย ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาการไปทำงานต่างประเทศของคนหางาน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 หมวดที่ 3 การจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ รวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ที่เกี่ยวข้องและใช้อยู่จนถึงวันที่จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

3) เอกสารประกอบการพิจารณาคำขออนุญาต เพื่อเป็นตัวอย่างในการพิจารณา เช่น แผนการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ การรับรองเอกสารโทรสารของบริษัทจัดหางาน แบบสรุปเงื่อนไขการจ้างงาน (จต 2) ตัวอย่างสัญญาฝึกงานในประเทศ เป็นต้น

4) เอกสารอื่นๆ ซึ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา หรือการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง เช่น พังแสดงขั้นตอนการขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจการทำงานในภาพรวม รูปแบบหนังสือขอคัดเลือกคนหางานจากศูนย์ทะเบียน เป็นต้น

5) คำอธิบายรายละเอียดในคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม ใ้คำอธิบายรายละเอียดการปฏิบัติงานไว้ ดังนี้

- คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เป็นการจัดทำรายละเอียดการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาการไปทำงานต่างประเทศ ประกอบด้วยคำอธิบายรายละเอียดการปฏิบัติงานดังนี้

(1) แนวปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตรับสมัครงานหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า (จต. 1 , จต 2) ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การยื่นคำขอและเอกสารประกอบ การรับคำขอและเอกสารประกอบคำขอ การพิจารณาคำเนินการของเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่อง การพิจารณาคำขออนุญาตรับสมัครคนหางาน กรณีหนังสืออนุญาตให้รับสมัครคนหางาน (จต. 2) หมดอายุ ขั้นตอนการรวบรวมสำเนา จต.1 จต. 2 หลังเรื่องออกแล้ว

(2) แนวปฏิบัติการพิจารณาคำขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (จต.3) ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การยื่นคำขอและเอกสารประกอบคำขอ การรับคำขอและเอกสารประกอบคำขอ การพิจารณาคำเนินการของเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องพร้อมแสดงตัวอย่างเอกสารสำคัญประกอบ ระยะเวลาการดำเนินการ ขั้นตอนการรวบรวมสำเนา จต. 3 หลังเรื่องออกแล้ว

(3) การพิจารณาคำขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า กรณีประเทศอิสราเอล ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การยื่นคำขอและเอกสารประกอบ การพิจารณาคำเนินการของเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่อง การแจ้งผลการพิจารณา

(4) การพิจารณาคำขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ กรณี ประเทศอิสราเอล และประเทศลิเบีย ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การยื่นคำขอและเอกสารประกอบ การพิจารณาคำเนินการของเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่อง และระยะเวลาการดำเนินการ

(5) แนวปฏิบัติการรับแจ้งการส่งลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการตามวัตถุประสงค์ของนายจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศไม่เกิน 45 วัน ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การยื่นแบบแจ้ง เอกสารประกอบการยื่นแบบแจ้ง การตรวจแบบแจ้งและหลักฐาน และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

(6) แนวปฏิบัติการพิจารณาคำขออนุญาตพาหรือส่งลูกจ้างไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การขออนุญาตกรณีส่งไปฝึกงานและกรณีพาไปทำงานพร้อมเอกสารประกอบการยื่นแบบแจ้ง การตรวจคำขออนุญาตและหลักฐาน การจัดเรียงเอกสาร และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

(7) แนวปฏิบัติการแจ้งการเดินทางด้วยตนเอง ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ ขั้นตอนการแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเอง เอกสารประกอบการยื่นแบบแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองของคนหางาน การสอบถามรายละเอียดการได้มาซึ่งตำแหน่งงาน การปฏิบัติกรณีคนหางานเดินทางไปทำงานเป็นหญิง การพิจารณาเนื้อหาสาระของสัญญาจ้าง การตรวจสอบกรณีคนหางานเป็นเด็ก การปฏิบัติภายหลังอธิบดีรับทราบ และการรายงานผลการแจ้งการเดินทางด้วยตนเอง

(8) การกำหนดขั้นตอนดำเนินการของศูนย์ทะเบียนคนหางานที่ประสงค์ไปทำงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การดำเนินการรับลงทะเบียน การประสานบันทึกข้อมูลคนหางาน การประสานข้อมูลกับบริษัทจัดหางาน การประสานการเรียกตัวคนหางาน

(9) การปรับปรุงรูปแบบการคัดเลือกคนหางานจากศูนย์ทะเบียนคนหางาน ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การคัดเลือกคนหางานจากศูนย์ทะเบียนคนหางาน บริษัทจัดหางานนำคนหางานมาลงทะเบียนผ่านศูนย์ทะเบียนฯ และการคัดเลือกคนหางานจากศูนย์ทะเบียน

- คู่มือการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เป็นการอธิบายรายละเอียดในการดำเนินการของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ประกอบด้วย

(1) ที่มาของเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การรับเงินเข้ากองทุนและการออกบัตรประจำสมาชิกกองทุน (ผู้มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุน อัตราการส่งเงินเข้ากองทุน เอกสารที่ใช้ในการส่งเงินเข้ากองทุน) ขั้นตอนการรับเงินเข้ากองทุนและออกบัตรประจำตัวสมาชิกกองทุน และการจัดเอกสาร

(2) การเก็บรักษาเงินกองทุน การนำเงินฝากธนาคาร การจัดทำรายงานและบัญชี ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การเก็บรักษาเงินกองทุน และการนำเงินฝากธนาคาร การจัดทำรายงานการเงินประจำวัน การเสนอเรื่องผู้บังคับบัญชาทุกสิ้นวันงานบัญชี และการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค

(3) การโอนเงินกองทุนไปต่างประเทศ ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ การโอนเงินไปสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ และการโอนเงินไปยังหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศ

(4) การวินิจฉัยเงินกองทุน ประกอบด้วยหัวข้อย่อยคือ การตรวจสอบหลักฐาน การดำเนินการกรณีการสงเคราะห์ การช่วยเหลือคนหางานกลับประเทศ

(5) การอบรมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ วัตถุประสงค์ของการอบรม สถานที่อบรม การยื่นเรื่อง เวลา

การอบรม การยื่นเอกสารอบรม การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ การนำคนหางานเข้าอบรม ทั้งก่อนและหลังการอบรม การจัดเก็บเอกสาร เนื้อหาการอบรมคนหางาน

6) การกำหนดรูปแบบตัวอย่างมาตรฐานของเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณา เช่น ตัวอย่างสัญญาจ้าง ตัวอย่างหนังสือแจ้งตำแหน่งงานเพื่อขอคนงาน (Demand Letter) ตัวอย่างหนังสือมอบอำนาจ (Power of Attorney) เพื่อให้ใช้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยมีการกำหนดรูปแบบแยกเป็นรายประเทศตามความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ โดยทำเป็นตัวอย่างทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเพื่อสะดวกต่อการพิจารณา

4.2 ขั้นตอนการดำเนินการ การสร้างมาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1) รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ตลอดจนแนวปฏิบัติหรือข้อสั่งการต่างที่ได้เคยหรือปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน

2) เมื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดแล้ว ได้ตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ว่าข้อมูลใดเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เป็นปัจจุบัน และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

3) จัดประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดเค้าโครง รูปแบบ และวิธีการเขียนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ปฏิบัติงาน และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปจัดทำร่างคู่มือในส่วนของงานที่เกี่ยวข้องแล้วส่งกลับมาให้พิจารณา โดยให้มีการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่จำเป็นหรือรูปแบบการรายงาน เช่น ตัวอย่างมาตรฐานของสัญญาจ้าง หนังสือมอบอำนาจ หนังสือแจ้งผลการพิจารณา เป็นต้น

4) พิจารณาตรวจร่าง และแก้ไขคู่มือการปฏิบัติงานฯ ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ มีข้อมูลที่ถูกต้อง มีเนื้อหาสอดคล้องและเป็นไปตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติในการพิจารณาให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศ และให้มีลักษณะเป็นเอกสารสอนงานที่ผู้ไม่ทราบงานอ่านแล้วสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

5) นำร่างคู่มือการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ไปทดลองใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้องก่อนใช้ปฏิบัติงานจริง และนำข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นมาแก้ไขให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และเกิดประโยชน์ในการใช้งานอย่างแท้จริง

6) ขออนุมัติกรมการจัดหางาน เพื่อใช้เป็นคู่มือการปฏิบัติงาน และขออนุมัติจัดพิมพ์คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และคู่มือการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ จำนวน 500 เล่ม

7) จัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และคู่มือการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1-9 และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การสร้างมาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยมีการสร้างตัวอย่างมาตรฐานเอกสารหลักฐานและจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงาน จำนวน 2 ฉบับ แล้วแจกจ่ายให้เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถือเป็นแนวทางการปฏิบัติ คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

5.1 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนของกรมการจัดหางานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีแนวทางการปฏิบัติงานเป็นแนวเดียวกัน มีตัวอย่างมาตรฐานด้านเอกสารหลักฐานในการพิจารณา มีความเข้าใจในงานที่ถูกต้องตรงกัน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครอง ดูแล และปกป้องผลประโยชน์ของคนหางาน

5.2 เจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานสามารถใช้คู่มือการปฏิบัติงานที่จัดทำขึ้นเพื่อศึกษางานด้านการบริหารแรงงานไปทำงานต่างประเทศได้อย่างสะดวก

5.3 เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ ที่ใช้ในการดำเนินการด้านการบริหารแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ไว้ในแหล่งเดียวกัน สะดวกต่อการค้นหา อ้างอิง และนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน

5.4 ให้บริการประชาชน ผู้มาติดต่อ ได้อย่างถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. ผลจากการนำคู่มือไปใช้ในการปฏิบัติงาน

เมื่อสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ได้สร้างมาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน คือ คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 รวมถึงคู่มือแนวทางการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ได้จัดส่งและเผยแพร่คู่มือทั้ง 2 ฉบับ ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด สำนักจัดหางานกรุงเทพ 1-9 และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงาน ณ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับคู่มือไปใช้ในการปฏิบัติทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 49 ราย เพื่อทราบถึงประโยชน์จากการใช้คู่มือ ตลอดจนความถูกต้อง ครบถ้วนในเนื้อหาสาระ และข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุง แก้ไขคู่มือทั้ง 2 ฉบับ ให้เหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า

6.1 ความจำเป็นในการใช้คู่มือในการปฏิบัติงาน ทั้งคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และคู่มือแนวทางการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความเห็นว่าคู่มือการปฏิบัติงานดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานและได้ใช้ประโยชน์จากคู่มือที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศจัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ช่วยให้การ

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีการอธิบายให้เข้าใจถึงขั้นตอนและวิธีการทำงานอย่างเหมาะสมและชัดเจน สามารถใช้เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นประโยชน์ต่อผู้บังคับบัญชาในการติดตามการปฏิบัติงาน ตลอดจนสามารถใช้เป็นเอกสารให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใหม่ศึกษาและปฏิบัติตาม ช่วยลดภาระการสอนงานของหัวหน้างานได้เป็นอย่างดี

6.2 เนื้อหาสาระ เนื้อหาสาระของกลุ่มการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และคู่มือแนวทางการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 94) เห็นว่า คู่มือการปฏิบัติงานทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระครอบคลุมกับการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่ใช้อยู่ในขณะจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน มีความชัดเจนและใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามอีกร้อยละ 6 ให้ความเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกลุ่มในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจและคุ้มครองคนหางานเพิ่มระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่แก้ไขใหม่ให้เป็นปัจจุบัน ควรมีการอธิบายภาพรวมและแสดงขั้นตอนการทำงานแต่ละประเภทของการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศไว้ด้วย

6.3 รูปแบบ รูปแบบของการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 และคู่มือแนวทางการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 94) เห็นว่า รูปเล่มและการจัดเรียงเนื้อหาสาระมีความเหมาะสม ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามอีกร้อยละ 6 ให้ความเห็นว่าควรมีรูปเล่มเล็กกะทัดรัด เพื่อความสะดวกในการพกพาไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ เห็นควรให้รวมคู่มือทั้งสองฉบับไว้ในเล่มเดียวกัน และควรรวบรวมระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ไว้เป็นภาคผนวกไม่ควรคั่นกลางระหว่างคำอธิบายแนวปฏิบัติแต่ละประเภทของการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

6.4 ข้อเสนอแนะ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เสนอแนะให้สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศดำเนินการดังนี้

- (1) ปรับปรุงข้อมูลในคู่มือให้เป็นปัจจุบัน หากมีการแก้ไขปรับปรุงบางรายการ หรือมีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งออกใหม่ ขอให้แจ้งเวียนให้ผู้ใช้คู่มือได้ทราบ โดยระบุรายละเอียดการแก้ไขเป็นใบแทรกในคู่มือด้วย
- (2) การปรับปรุงแก้ไขคู่มือการปฏิบัติควรเพิ่มเนื้อหาสาระและตัวอย่างประกอบ เกี่ยวกับ ตัวอย่าง VISA ของประเทศต่าง ๆ ที่คนไทยนิยมเดินทางไปทำงาน เพิ่มตัวอย่างการกรอกข้อความในแบบที่ใช้ในการพิจารณา เพิ่มตารางค่าจ้าง ค่าตอบแทนของแต่ละประเทศ นิยามศัพท์ที่สำคัญ ๆ
- (3) ควรอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการใช้คู่มือการปฏิบัติงานทั้ง 2 ฉบับด้วย
- (4) ควรแจกจ่ายคู่มือการปฏิบัติงานให้เพียงพอแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน
- (5) ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจและรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกองตรวจและคุ้มครองคนหางานด้วย

นอกจากการสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ที่ใช้คู่มือทั้ง 2 ฉบับในการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ยังได้มีการประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากที่ใช้คู่มือเป็นแนวทางในการพิจารณา พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นระบบมากขึ้น ลดระยะเวลาในการปฏิบัติงานจากที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 และทุกคนสามารถปฏิบัติได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศจึงได้ประกาศลดระยะเวลาการพิจารณาให้บริษัทจัดหางานทราบ และให้สามารถติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการให้เป็นไปตามระยะเวลาการพิจารณาที่ประกาศไว้ด้วย การลดระยะเวลาการพิจารณาที่สำคัญคือ ตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 ข้อ 8 กำหนดให้อธิบดีแจ้งผลการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตพร้อมเหตุผลประกอบให้ผู้รับอนุญาตทราบภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่หลักฐานถูกต้องครบถ้วน แต่ในทาง

ปฏิบัติจริง เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติได้แล้วเสร็จภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่หลักฐานถูกต้องครบถ้วน และถือปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดใหม่ 3 วันทำการอย่างเคร่งครัด ช่วยให้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น 2 วันทำงาน และลดปัญหาการติดตามงานของบริษัทจัดหางานเนื่องจากทุกบริษัทที่ยื่นคำขอรายจะทราบผลการพิจารณาภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่หลักฐานถูกต้องครบถ้วน หรือกรณีการขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้าสามารถลดระยะเวลาการพิจารณาจากเดิมที่กำหนดไว้ 10 วันทำการนับแต่วันที่หลักฐานถูกต้องครบถ้วน ลดเหลือ 4 วันทำการ

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

ตามที่ผู้ขอประเมินได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดรูปแบบการเดินทางไว้ 5 วิธี คือ (1) การเดินทางด้วยตนเอง (2) บริษัทจัดหางานจัดส่งไปทำงานต่างประเทศ (3) ใช้บริการจัดหางานโดยรัฐ (4) นายจ้างพาถูกจ้างไปทำงานต่างประเทศ และ (5) นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศทั้ง 5 วิธี เป็นการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เมื่อผู้ขอประเมินมารับตำแหน่งได้ทราบถึงปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ ไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ไม่มีการกำหนดรูปแบบตัวอย่างมาตรฐานของเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณา ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติงาน เกิดความล่าช้า มีปัญหาการร้องขอให้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งก่อนระยะเวลาที่กำหนดหรือเป็นการร้องขอให้พิจารณาเรื่องของตนก่อนเรื่องของผู้ยื่นคำขอรายอื่น ผู้ยื่นคำขอบางรายไม่ทราบกำหนดเวลาที่แน่นอนในการพิจารณาทำให้ต้องสอบถามเจ้าหน้าที่ตลอดเวลาว่าจะอนุญาตหรือไม่ และจะทราบผลเมื่อใด ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ผู้ขอรับการประเมินในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

จึงได้จัดให้มีการสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด และสำนักจัดหางานกรุงเทพ 1-9 ใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน จำนวน 2 ฉบับ คือ

1) “คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528” เป็นการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาให้คนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศหรือการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของบริษัทจัดหางานพร้อมกำหนดรูปแบบตัวอย่างมาตรฐานของเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาไว้ด้วย

2) “คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ” เป็นการอธิบายรายละเอียดในการดำเนินการของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับ-จ่าย-เก็บรักษาเงินกองทุน การโอนเงินกองทุน การวินิจฉัยเงินกองทุน รวมถึงการอบรมคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ในการจัดทำคู่มือดังกล่าว นอกจากเป็นการวางแผนปฏิบัติในการให้บริการเกี่ยวกับการเดินทางไปทำงานต่างประเทศแก่คนหางาน นายจ้าง และบริษัทจัดหางานแล้ว สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ยังได้มีการกำหนดรูปแบบตัวอย่างมาตรฐานของเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณา อาทิ สัญญาฝึกงานในต่างประเทศ สัญญาจ้างแรงงานในต่างประเทศ ตัวอย่างหนังสือแจ้งตำแหน่งงานเพื่อขอกองงาน (Demand Letter) ตัวอย่างหนังสือมอบอำนาจ (Power of Attorney) เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในรูปแบบเดียวกันและสะดวกต่อการตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

การสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยจัดทำในรูปของคู่มือการปฏิบัติงานและการกำหนดรูปแบบตัวอย่างมาตรฐานของเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณา ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ยื่นคำขอ และผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

- 1) เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวก ถูกต้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
- 2) เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ลดระยะเวลาในการพิจารณาให้สั้นลงได้ กล่าวคือ สามารถระยะเวลาในการพิจารณาซึ่งเดิมกำหนดไว้ 10 วันทำการ ลดเหลือ 4 วันทำการ สำหรับกรณีการขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า หรือเดิมกำหนดไว้ 5 วันทำการ ลดเหลือ 3 วันทำการ กรณีการขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น
- 3) ผู้ยื่นคำขอจะทราบกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าเรื่องนั้น ๆ จะพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อใดและสามารถทราบผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่ประกาศกำหนด ลดปัญหาการติดตามเรื่อง และผู้ยื่นคำขอสามารถวางแผนการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้
- 4) คู่มือการปฏิบัติงานทั้ง 2 เล่ม เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เข้าใจขั้นตอนและวิธีการทำงาน และสามารถใช้ทบทวนการปฏิบัติงานทำให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นประโยชน์ต่อผู้บังคับบัญชาในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนสามารถใช้เป็นเอกสารให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใหม่ศึกษาและปฏิบัติตาม ช่วยลดภาระการสอนงานของหัวหน้างานได้เป็นอย่างดี

7.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มีการพิจารณาโดยอาศัยกฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งหลายระดับ อีกทั้งมีเอกสารประกอบการพิจารณาแต่ละประเภทของการเดินทางเป็นจำนวนมาก และมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ให้ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้การพิจารณาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศย่อมเป็นทั้งคุณและโทษต่อคนหางาน ผู้จัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย ดังนั้นการให้บริการด้านการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จึงมีความจำเป็น ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ ถูกต้อง รวดเร็ว และทันกับเหตุการณ์ การจัดทำคู่มือหรือ

การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานเกิดความถูกต้อง รวดเร็ว เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ทั้งนี้คู่มือการปฏิบัติจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานที่เป็นปัจจุบัน เพื่อลดปัญหาผิดพลาดในการพิจารณา การให้บริการเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จึงควรดำเนินการดังนี้

7.2.1 ระยะเวลา ควรปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานที่ได้จัดทำขึ้นทั้ง 2 ฉบับ ให้เป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงาน โดยควรแต่งตั้งคณะทำงานที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อร่วมกันพิจารณาจัดทำคู่มือเพื่อให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานมากขึ้น กำหนดตัวอย่างเอกสารมาตรฐานที่จำเป็นและยังไม่ได้จัดทำ เพิ่มเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการตรวจและคุ้มครองคนหางานด้วย และเมื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเรียบร้อยแล้วควรจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ตรงกัน และปฏิบัติตามคำอธิบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2.2 ระยะเวลา ควรนำระบบบริหารคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 มาปรับใช้กับงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพราะการใช้ระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ช่วยในการบริการ นับเป็นก้าวสำคัญในการที่จะช่วยระบบการผลิตหรือบริการให้ได้รับการพัฒนาทัดเทียมกับนานาชาติประเทศ ในการบริหารงานตามระบบดังกล่าวมิใช่เรื่องยาก เนื่องจากเดิมการบริหารงานขององค์กรในส่วนใหญ่ที่เป็นภาคปฏิบัติซึ่งเป็นส่วนประกอบส่วนใหญ่ได้มีระบบจัดการอยู่แล้ว สิ่งที่ยังไม่ได้ปฏิบัติ คือ รูปแบบที่ช่วยให้เกิดความเป็นทางการมากขึ้น การนำระบบ ISO 9000 มาปรับใช้จะช่วยเสริมในเรื่องระบบที่จะช่วยทำให้องค์กรสามารถรักษาระบบคุณภาพให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องภายใต้การปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งโครงสร้าง องค์ประกอบ และการดำเนินงานปกติของงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศสอดคล้องกับข้อกำหนดของระบบบริหารงานคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 อยู่แล้ว บางเรื่องมีการบันทึกไว้แต่ไม่ได้จัดทำเป็นระบบ และบางเรื่องไม่มีการจัดทำไว้อย่างเป็นทางการ แต่ต้องจัดทำเพิ่มเติมให้เป็นไปตามระบบบริหารงานคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 ที่กำหนดให้ต้องจัดทำ ได้แก่ ระบบการควบคุมเอกสารและบันทึกการตรวจติดตามระบบคุณภาพภายใน การปฏิบัติการแก้ไขป้องกันปัญหาที่เกิด การประชุมโดยฝ่ายบริหารที่

ร่วมกันปรึกษาเรื่องระบบคุณภาพทั้งหมด เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มาตรฐาน ISO 9000 กำหนดให้มีการจัดทำระบบคุณภาพ โดยการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการปฏิบัติจริงที่สอดคล้องกับสิ่งที่บันทึกไว้อย่างเป็นระบบ การนำระบบบริหารงานคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 มาปรับใช้กับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ขอรับบริการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่สำคัญ คือ

1) การปฏิบัติงานจะเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน เพราะตามข้อกำหนดของระบบบริหารงานคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 องค์กรต้องจัดทำเอกสารการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ และต้องคงรักษาไว้ (Maintain) ซึ่งระบบคุณภาพตามเอกสารที่ได้จัดทำขึ้น จึงถือประโยชน์ให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาเดียวกัน มีการตรวจสอบการปฏิบัติงาน มีเอกสารการสอนงานที่จัดทำไว้อย่างชัดเจน การจัดทำเอกสารระบบคุณภาพตามข้อกำหนดของมาตรฐาน ISO 9000 แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ

(1) คู่มือคุณภาพ (Quality Manual) เพื่อใช้เป็นนโยบายการผลิตหรือการบริการขององค์กร ต้องครอบคลุมนโยบายคุณภาพตลอดจนจุดมุ่งหมายและภาพรวมของการดำเนินงานขององค์กร การเขียนจะเป็นลักษณะนโยบาย (Policy) เพื่อถือปฏิบัติที่สอดคล้องกับข้อกำหนด

(2) ระเบียบวิธีปฏิบัติ (Procedures) เนื้อหาที่เขียนเป็นรูปแบบของแผนการ (Strategy) ที่กำหนดว่าใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร หรืออย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายคุณภาพที่เขียนไว้ในคู่มือคุณภาพ

(3) วิธีปฏิบัติงาน (Work Instructions) อธิบายขั้นตอนการปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องตามลำดับ (Step - by - Step) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้อย่างถูกต้องตามลำดับขั้นตอน เนื้อหาที่เขียนเป็นรูปแบบของกลยุทธ์ กลวิธี (Tactics) ที่จะทำให้บรรลุตามแผนการที่วางไว้และสอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ใช้บริการ

(4) เอกสารสนับสนุน ฟอรัมและบันทึกคุณภาพ (Quality Records) เป็นเอกสารที่เป็นหลักฐานแสดงให้เห็นการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นสิ่งยืนยันการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบคุณภาพ ใช้แสดงผลการปฏิบัติ

งานให้ Auditor ใช้ตรวจประเมินผล และเป็นข้อมูลสำหรับแก้ไข ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2) ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือแบบ ตลอดจนเอกสารที่เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาจะเป็นฉบับล่าสุดเสมอ เพราะการเปลี่ยนแปลงเอกสารหรือข้อมูล การอนุมัติและการแจกจ่ายเอกสารและข้อมูล ตามข้อกำหนดของระบบบริหารงานคุณภาพมาตรฐาน ISO 9000 ต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมเอกสาร ซึ่งระเบียบปฏิบัตินี้เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติการควบคุมเอกสารและข้อมูลในระบบคุณภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าจะใช้เอกสารที่ผ่านการอนุมัติและเป็นฉบับล่าสุดเสมอ ป้องกันข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานในองค์กร โดยการควบคุมเอกสารเพื่อให้มั่นใจว่า

(1) เอกสารที่ได้รับการแจกจ่ายไปยังผู้เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมทุก ๆ จุดปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องใช้เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เอกสารที่ไม่เป็นทางการหรือเอกสารที่ยกเลิกแล้ว ต้องนำออกจากทุก ๆ จุดที่มีการแจกจ่ายหรือใช้งานทันทีเพื่อป้องกันการนำไปใช้อย่างไม่ตั้งใจ

(3) เอกสารที่ยกเลิกแล้ว ที่ได้รับการเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ทางกฎหมายและ/หรือเก็บไว้เป็นความรู้จะต้องได้รับการชี้บ่งอย่างเหมาะสม

การดำเนินการตามข้อกำหนดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพราะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือการอ้างอิง เป็นไปอย่างถูกต้อง เอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาจะเป็นเอกสารฉบับล่าสุดเสมอ

3) ประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้จากการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิบัติงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เช่น เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานทดแทนกันได้เพราะมีเอกสารการสอนงานที่ชัดเจน และตามข้อกำหนดของระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 กำหนดให้ต้องจัดแผนการอบรมเจ้าหน้าที่ทุกระดับทุกคนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มีความเข้าใจในเอกสารคุณภาพและปฏิบัติตรงกัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทุกระดับจะทราบถึงอำนาจหน้าที่



และความรับผิดชอบของต้นสังกัดอย่างชัดเจน) เพื่อให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่
ความรับผิดชอบในแต่ละสมมติของงานปฏิบัติงานให้อ้างชัดเจน เป็นต้น

การดำเนินการเกี่ยวกับกรณีนี้ แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จึง
จำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องมีการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานเดียวกัน ซึ่ง
จะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นที่พึงพอใจของ
ผู้รับบริการ และเป็นประโยชน์ทั้งด้านคนหางาน นายจ้าง บริษัทจัดหางาน เป็นไปตาม
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ที่มุ่งหวังให้
การคุ้มครอง ช่วยเหลือ และปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่ไปทำงาน
ต่างประเทศ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยโดยรวมได้ในระดับหนึ่ง

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการจัดหางาน 2543 “คู่มือติดต่อราชการ กรมการจัดหางาน” กุมภาพันธ์ 2543

คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร)
“คู่มือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อ
ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532” กันยายน 2537

ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องหลักเกณฑ์การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศและ
การส่งลูกจ้างเดินทางกลับ

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
บัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

พรรณี ประเสริฐวงศ์และวีรนาถ มานะกิจ “การจัดองค์การและการบริหารธุรกิจ”
คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตพา
ลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2538

ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาต
รับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า พ.ศ. 2541

ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ
พ.ศ. 2538

ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานใน
ต่างประเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของ
คนหางานที่เดินทางกลับประเทศไทยเป็นการชั่วคราว พ.ศ. 2540

ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วย
ตนเองของคนหางาน พ.ศ. 2539

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) “ความรู้เบื้องต้น/ข้อกำหนดและ
แนวทางการจัดทำเอกสารระบบคุณภาพ” เอกสารประกอบการ
ฝึกอบรมตาม โครงการฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแนะนำการจัดระบบ
บริหารงานคุณภาพด้านบริการตาม ISO 9000 , 2543