

บทที่ 1

บทนำ ความเป็นมาของการบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน

การใช้อำนาจปกครองประเทศในการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในการออกกฎหมายระเบียบข้อกำหนดต่างๆ นั้น รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสิ้น คำว่า "รัฐ" ในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจปกครองสูงสุดในยุคสมัยนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามระบอบการปกครองประเทศ กล่าวคือ หากเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช หมายถึง พระมหากษัตริย์ หากเป็นระบอบประชาธิปไตย หมายถึง รัฐสภา

ในอดีต พระมหากษัตริย์ของไทยเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปกครองประเทศและในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การใช้อำนาจโดยพระมหากษัตริย์ เพื่อธำรงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา แม้กระทั่งบ้านเมืองมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมมาเป็นระยะ ๆ

ต่อมามีการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมกึ่งอุตสาหกรรม ประกอบประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีการใช้ระบบรัฐสภาบริหารประเทศ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นแรงงานภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม เกิดปัญหาแรงงานหลายด้าน เป็นต้นว่าปัญหาข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาการว่างงานบางส่วน ปัญหาการใช้แรงงานหญิงและเด็ก เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมดูแลมิให้คนงานถูกจ้างตลอดจนผู้ที่กำลังแสวงหางานทำไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ รัฐจึงออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานขึ้น ซึ่งพอจะลำดับเหตุการณ์ในการออกกฎหมายมาใช้บังคับดังนี้

31 สิงหาคม 2475 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 ขึ้นบังคับใช้เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานเป็น

จำนวนมาก พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สิทธิแก่เอกชนที่จะจัดตั้งสำนักงาน เพื่อรับจัดหางาน ให้แก่ประชาชนและสามารถเรียกค่าบริการได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

26 ตุลาคม 2475 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 บังคับใช้เพื่อวางระเบียบจัดตั้งสำนักงานกลางจัดหางานขึ้นในกระทรวงมหาดไทย และให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสำนักงานกลางจัดหางานขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้นายอำเภอจัดตั้งสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่นขึ้นในจังหวัดพระนครธนบุรี และจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อช่วยเหลือนายจ้างและลูกจ้าง ในเรื่องผลประโยชน์อันมีอยู่ต่อกันในส่วนการงาน และทำหน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ

9 ธันวาคม 2476 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขความบางอย่างในพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 พ.ศ. 2476 เพื่อโอนงานแผนกจัดหางานอันเป็นงานแผนกหนึ่งในกองทะเบียนกรมมหาดไทย มาขึ้นแก่กระทรวงเศรษฐกิจ และโอนอำนาจหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีอยู่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับงานแผนกนี้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเศรษฐกิจ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่างานจัดหางานเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับด้านเศรษฐกิจมากกว่ากิจการทะเบียน

11 กันยายน 2484 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 เพื่อกำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภทบางชนิดไว้สำหรับเป็นอาชีพ หรือวิชาชีพเฉพาะคนไทย

7 สิงหาคม 2485 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 เพื่อเพิ่มเติมกำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภทบางชนิดไว้สำหรับเป็นอาชีพ หรือวิชาชีพเฉพาะคนไทย

28 กันยายน 2486 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ให้ยกเลิกความในมาตรา 10 มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 โดยสำนักงานจัดหางานจะเรียกสินจ้างได้ค่อมเมื่อถูกจ้างได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างแล้ว และสำนักงานจัดหางานต้องคิดป้ายชื่อสำนักงานไว้ที่หน้าสำนักงานโดยเปิดเผย พร้อมส่งรายงานประจำเดือนตามแบบพิมพ์

พ.ศ. 2492 จัดตั้งเป็นกองกรรมกร สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย แบ่งงานเป็น 3 แผนก คือ

1. แผนกคุ้มครองกรรมกร มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมภาวะการใช้แรงงานและด้านการจัดหางาน
2. แผนกสำรวจภาวะ มีหน้าที่เกี่ยวกับสำรวจภาวะการใช้แรงงานต่าง ๆ
3. แผนกการต่างประเทศ มีหน้าที่ติดต่อกับองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ

11 กุมภาพันธ์ 2492 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย พ.ศ. 2492 เพื่อกำหนดให้เป็นอาชีพและวิชาชีพสำหรับเฉพาะคนไทยในทุกท้องที่แห่งราชอาณาจักรมีจำนวน 10 อาชีพ

8 กันยายน 2495 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 เพื่อกำหนดอาชีพและวิชาชีพสำหรับเฉพาะคนไทยในทุกท้องที่แห่งราชอาณาจักรเพิ่มเติม มีจำนวน 3 อาชีพ

พ.ศ. 2498 เปลี่ยนชื่อกองกรรมกรเป็นกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยและตั้งแผนกจัดหางานเป็นแผนกใหม่

13 กุมภาพันธ์ 2499 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 เพื่อกำหนดให้อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือธุรกิจ ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้เจ้าของซึ่งใช้คนงานตั้งแต่สิบคนขึ้นไป จะต้องจัดให้มีคนงานที่มีสัญชาติไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานั้น

29 ตุลาคม 2499 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติ
สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 บังคับในท้องที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี
พ.ศ. 2499

17 มกราคม 2500 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499
เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้เนรเทศต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรมีกำหนด
เวลาตามที่เห็นสมควร เมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปรัฐมนตรีจะเพิกถอนคำสั่งเนรเทศ
เสียก็ได้

26 ธันวาคม 2503 รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชา
ชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2503 กำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้เฉพาะคน
ไทยในทุกท้องที่ราชอาณาจักรไทยเพิ่มเติม มีจำนวน 3 อาชีพ

- กองการจัดหางาน มี 5 แผนก คือ แผนกจัดหางาน แผนกแนะแนวอาชีพ
แผนกสวัสดิการคนงาน แผนกส่งเสริมอาชีพ และแผนกฝึกอาชีพ

28 กุมภาพันธ์ 2508 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและ
วิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 กำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้เฉพาะ
คนไทยในทุกท้องที่ราชอาณาจักรไทยเพิ่มเติม มีจำนวน 1 อาชีพ (มักคุเทศก์ผู้นำเที่ยว
และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยได้รับค่าตอบแทน)

21 กรกฎาคม 2508 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508
เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจให้คนต่างด้าวได้รับสัญชาติไทย การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้
คนต่างด้าวแปลงสัญชาติเป็นไทย การถอนสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย

29 ตุลาคม 2508 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง
กรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2508 ตั้งกรมแรงงานในกระทรวงมหาดไทย และโอนกิจการ
อำนาจหน้าที่ทรัพย์สิน หนี้สินของส่วนแรงงาน ไปเป็นของกรมแรงงาน กระทรวง
มหาดไทย

16 เมษายน 2511 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 เพื่อจัดตั้งสำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางขึ้นในกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นประจำจังหวัด มีหน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ ควบคุมการจัดหางานของเอกชน การออกใบอนุญาตจัดหางานให้เอกชน

13 ธันวาคม 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ

13 ธันวาคม 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อพิจารณาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว โดยหัวหน้าคณะปฏิวัติมีคำสั่งถอนสัญชาติไทยเป็นเฉพาะราย

พ.ศ. 2516 จัดตั้งกองงานคนต่างด้าว ขึ้นสังกัดกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

8 กรกฎาคม 2521 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อคุ้มครองคนไทยได้มีงานทำ

พ.ศ. 2525 จัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ สังกัด กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

17 สิงหาคม 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เพื่อคุ้มครองคนหางานไปทำงานต่างประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของเอกชน

19 กุมภาพันธ์ 2535 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อให้บุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยหลักสายโลหิตด้วยตามหลักการเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายและวางหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย

15 มีนาคม 2535 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ให้ยุบกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และจัดตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2535

- พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2535 ให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน หนี้สินของกรมแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองการจัดหางาน กองงานคนต่างด้าว สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ และสำนักแรงงานในต่างประเทศ ไปเป็นของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหรือของเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

31 มีนาคม 2535 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถือสัญชาติไทยของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย และได้สัญชาติอื่นตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบิดา หรือบุคคลที่ได้สัญชาติจากการแปลงสัญชาติของบิดามารดาโดยให้บุคคลดังกล่าวต้องแจ้งความจำนงสละสัญชาติไทย ในกรณีที่ประสงค์จะถือสัญชาติอื่นต่อไป

18 มกราคม 2536 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ.2535 เพื่อปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ

25 กรกฎาคม 2536 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536

18 มีนาคม 2537 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือธุรกิจ ซึ่งจะต้องจัดให้มีคนงานที่มีสัญชาติไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนด พ.ศ. 2537 เพื่อกำหนดกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือธุรกิจซึ่งจะต้องจัดให้มีคนงานที่มีสัญชาติไทย และกำหนดจำนวนคนงานที่มีสัญชาติไทย ซึ่งเจ้าของจะต้องจัดให้มีในกิจการนั้น

30 กันยายน 2537 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อแก้ไขให้อำนาจหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย เป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบปัญหาข้อกฎหมายจัดหางานบางเรื่องที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
2. เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่ามีจุดอ่อนหรือช่องว่างของกฎหมายจัดหางานเป็นประการใด
3. เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรบริหารกฎหมายมองเห็นภาพในเชิงบริหารกฎหมายว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด
4. เป็นข้อมูลเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดหางานในอนาคต

ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นองค์กรบริหารการบังคับใช้กฎหมายนี้ มีขอบเขตการใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรแต่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตแคบลง โดยกำหนดพื้นที่จังหวัดที่มีปัญหาการล่อลวง และมีการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางานเป็นส่วนมาก มี 15 จังหวัด ภาคอีสาน ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหนองบัวลำภู สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี สำนักงานจัดหางานจังหวัดหนองคาย สำนักงานจัดหางานจังหวัดนครพนม สำนักงานจัดหางานจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่น สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานจัดหางานจังหวัดร้อยเอ็ด สำนักงานจัดหางานจังหวัดมหาสารคาม สำนักงานจัดหางานจังหวัดชัยภูมิ สำนักงานจัดหางานจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานจัดหางานจังหวัดบุรีรัมย์ สำนักงานจัดหางานจังหวัดศรีสะเกษ สำนักงานจัดหางานจังหวัดสกลนคร สำนักงานจัดหางานจังหวัดยโสธร 15 จังหวัดนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน เพราะถือว่าเป็นองค์กรผู้บริหารกฎหมายโดยแท้จริง และเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ส่วนมากให้ข้อเสนอแนะได้ถูกต้อง

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาวิจัยโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มเป้าหมายเป็นวิธีการคิดคำนวณผลการบังคับใช้กฎหมายอย่างหนึ่ง เพราะการใช้อำนาจทางกฎหมายโดยรัฐนั้น ถ้าไม่คำนึง ผู้ปฏิบัติตามด้วยทกฎหมาย และองค์กรผู้ใช้กฎหมายว่ามีความสัมพันธ์โดยอาศัยเหตุและผลเกี่ยวเนื่องกัน ในทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายนั้นก็กลายเป็นหมันสังคมไม่ยอมรับ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายก็ได้รับประโยชน์ในกรณีที่มีบทบาทบัญญัติเกื้อหนุนหรือมีค่าตอบแทน ในเชิงบริหาร ผู้ใช้กฎหมายมีความความเป็นธรรมในการใช้บังคับให้เท่าเทียมกัน ด้วยทกฎหมายอยู่ในวิสัยที่มนุษย์ปฏิบัติตามได้ สิ่งเหล่านี้เป็นหลักการที่สำคัญสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาครั้งนี้จะทำให้มองเห็นประเด็นที่สำคัญของข้อกฎหมาย องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ปฏิบัติตาม มีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมายจัดหางานนี้อย่างไร เพื่อจะนำข้อบกพร่อง ปัญหาต่าง ๆ ไปแก้ไขปรับกฎหมายรวมทั้งองค์กรผู้บริหารกฎหมายต่อไป

บทที่ 2

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน

กฎหมายจัดหางานและนโยบายแห่งรัฐ

กฎหมายจัดหางานมีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยสาระสำคัญของ 7 หมวด หมวดที่ 1 ว่าด้วยองค์กรบริหารกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หมวดที่ 2 ว่าด้วยคุณสมบัติผู้ขออนุญาตจัดหางานในประเทศ จะต้องมียอดประกัน 100,000 บาท จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ มีสัญชาติไทยบรรลุนิติภาวะแล้ว หมวดที่ 3 ว่าด้วยการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ กำหนดต้องมีหลักประกัน 5,000,000 บาท ต้องเป็นบริษัทจำกัด มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 1,000,000 บาท หลักประกันนี้เพื่อประกันไว้ในกรณีมีบริษัทจัดหางานรับค่าบริการแล้วไม่ส่งไปทำงาน หรือไปทำงานแล้วแต่ทำงานไม่ตรงตามสัญญาคนหางานประสงค์จะขอคืนค้ำประกัน หลักประกันเหล่านี้คือคนหางาน ร้องทุกข์ตามจำนวนที่เสียหาย หมวดที่ 4 ว่าด้วยสถานทดสอบฝีมือซึ่งกำหนดให้ตั้งสถานทดสอบฝีมือต้องได้รับอนุญาตก่อน หมวดที่ 5 ว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศ ได้กำหนดการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง ต้องแจ้งให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เป็นการป้องกันการหลอกลวง ตลอดจนการที่นายจ้างพาไปฝึกงานในต่างประเทศต้องได้รับอนุญาตก่อนเช่นกัน หมวดที่ 6 ว่าด้วยกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งกองทุนนี้กำหนดให้นายจ้างในต่างประเทศที่จะรับคนงานไทยไปทำงาน ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด เช่น ไปทำงานที่ได้วันต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนคนละ 500 บาท เงินกองทุนนี้ เป็นสมบัติของกรมการจัดหางาน ไม่ต้องนำส่งคลัง มีคณะกรรมการกองทุนเป็นผู้ให้คำปรึกษารัฐมนตรีและอธิบดีในการบริหารกองทุน เงินกองทุนนี้จะจ่ายให้แก่คนหางานที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ และผู้จะได้รับสิทธินี้ก็คือคนหางานที่เป็นสมาชิกกองทุนเท่านั้น หมวดที่ 7 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวง

การคลัง เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน บังคับใช้กฎหมาย โดยองค์กรของรัฐเพื่อให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ หมวดที่ 8 ว่าด้วยการควบคุม การกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน

ส่วนนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดหางานกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 ว่ารัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิงกับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม ส่วนแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544) ประเด็นปัญหาด้านการมีงานทำ ด้านฝีมือแรงงาน ด้านสวัสดิการสังคม และด้านการบริหารแรงงาน และสวัสดิการสังคมของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านการมีงานทำ

- 1.1 ปัญหาคนงานไม่สอดคล้องของกำลังแรงงานกับความต้องการแรงงาน บางวิชาชีพมีมากกว่าความต้องการ ในขณะที่บางอาชีพขาดแคลน
- 1.2 การแสวงหาประโยชน์จากผู้หางานทำในต่างประเทศ โดยมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่น การลักลอบไปทำงานในต่างประเทศ ไม่ผ่านขั้นตอนของกฎหมาย การหลอกลวงคนหางาน คนงานได้ค่าจ้างต่ำ ไม่ได้รับสวัสดิการตามสัญญา เสียค่าใช้จ่ายสูงกว่ามีกฎหมายกำหนด
- 1.3 ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพกลไกของรัฐที่สำคัญคือ
 - ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริการจัดหางานขององค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านการจัดหางานของรัฐ มีแต่เฉพาะระดับจังหวัดและ 74 อำเภอเท่านั้น ทั้งระบบจัดหางานยังไม่ทันสมัย ทำให้ขาดข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ
 - ปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านแนะแนวอาชีพ และส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ มีข้อจำกัดด้านบุคคลากร งบประมาณ ขาดข้อมูลและแหล่งเงินทุนที่จะสนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งขาดการประสานระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน
 - ปัญหาประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามแรงงานต่างชาติดีที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย

1.4 ปัญหาการทำงานต่ำระดับที่เกิดขึ้นจากแรงงานภาคเกษตรไม่สามารถทำงานได้ตลอดทั้งปี จึงมีการอพยพเคลื่อนย้ายไปหางานทำในเมืองในลักษณะการเข้าทำงานชั่วคราว ทำให้เกิดปัญหาต่อนายจ้าง และเจ้าของสถานประกอบการ เนื่องจากมีผลทำให้การเข้า - ออกงานสูง และเสียหายต่อประสิทธิภาพการผลิต

2. ปัญหาด้านฝีมือแรงงาน

- 2.1 กำลังแรงงานทั้งหมด 34 ล้านคนนั้น ร้อยละ 80 ของกำลังแรงงาน มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า
- 2.2 แรงงานส่วนใหญ่มีฝีมือต่ำหรือมีผลิตภาพต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่
- 2.3 มีคนงานเข้าชั้นเรียนในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
- 2.4 จำนวนผู้ผ่านการฝึกอบรมฝีมือแรงงานแต่ละปีมีจำนวนน้อย ไม่ทันต่อตลาดแรงงาน
- 2.5 องค์กรเอกชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาฝีมือแรงงานน้อยมาก

8. ทิศทางดำเนินการ

- 3.1 ส่งเสริมให้ประชากรในวัยทำงานมีงานทำตามความรู้ความสามารถ และมีรายได้เหมาะสม
- 3.2 พัฒนาฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ
- 3.3 ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพได้รับสวัสดิการสังคม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตมีคุณภาพที่ดี
- 3.4 วางรากฐานให้กระทรวงแรงงานฯ บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย

1. เป้าหมายด้านการเพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำ

- 1.1 ประชากรในวัยทำงานอย่างน้อยร้อยละ 96 ของกำลังแรงงานของประเทศมีงานทำและมีรายได้ที่เหมาะสม
- 1.2 ประชากรวัยทำงาน สามารถใช้บริการการจัดหางานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ทั่วประเทศ ทั้งในและนอกเวลาราชการ
- 1.3 ประชากรวัยทำงานได้รับทราบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่ทันสมัย ได้รับการแนะแนวอาชีพเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- 1.4 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวต้องได้รับการแก้ไขให้เหมาะสม

2. เป้าหมายด้านการเพิ่มศักยภาพ และพัฒนาฝีมือแรงงาน

- 2.1 กำลังแรงงานสาขาต่างๆ ได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องให้ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านคน
- 2.2 ขยายขอบเขตความร่วมมือระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรเอกชน ให้กว้างขวางทุกระดับ
- 2.3 ผลิตรูปร่างและอุปกรณ์ฝีมือแรงงานให้เป็นนี้ที่ยอมรับทั้งภาคเอกชน และภาครัฐบาล

s. เป้าหมายด้านพัฒนาโครงสร้างองค์กรและกระบวนการบริหาร

- 3.1 มีโครงสร้างและกลไกที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ถึงระดับหมู่บ้าน
- 3.2 มีจำนวนบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถ ความคิดอ่าน ทันสมัย มีทัศนคติรับใช้ประชาชน
- 3.3 มีศูนย์บริการประชาชนเบ็ดเสร็จ ในแต่ละเขตชุมชนให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพโดยลดขั้นตอน กฎเกณฑ์ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ยืดหยุ่นได้ตามกาลเวลา

องค์กรในการจัดหางาน

การจัดหางานตาม พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดให้เอกชนจัดหางานให้ประชาชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง คือ อธิบดีกรมการจัดหางาน หรือนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัด ปัจจุบันมีสำนักงานจัดหางานภาคเอกชนที่จัดหางานเฉพาะในประเทศ รวม 180 แห่ง จัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ รวม 226 แห่ง ในบรรดาสถาบันจัดหางานเอกชนนั้นมีการรวมตัวเป็นกลุ่ม เช่นสมาคมจัดหางานไทย สหกรณ์บริการจัดหางานจำกัด องค์กรกลางธุรกิจแรงงานไปได้หัววัน ชมรมสตรีจัดหางานไทย กลุ่มจัดหางานกิติ สำนักงานจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานกิติ ต่างก็มีบทบาทของคนในอันที่จะรับสมัครคนหางานทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนแสวงหาด้านแหล่งงานมาบริการกลุ่มคนในวัยทำงานสำหรับการไปทำงานต่างประเทศนั้น คนหางานได้นำเงินตราเข้าประเทศนับจำนวนหลายหมื่นล้าน อาทิ ปี 2537 มีคนไทยไปทำงานต่างประเทศจำนวน 169,764 คน ได้เงินตราเข้าประเทศ 33,130 ล้านบาท ปี 2538 มีคนไทยไปทำงาน 202,296 คน ได้เงินตราเข้าประเทศ 41,435 ล้านบาท ปี 2539 มีคนไทยไปทำงาน 185,436 คน มีเงินตราเข้าประเทศ 46,777 ล้านบาท ส่วนค่าตอบแทนที่คนหางานต้องจ่ายให้ผู้จัดหางานหรือที่เรียกว่าค่าบริการนั้น แม้บางประเทศ เช่น ใต้หวันจะสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ถึงคนละ 70,000 บาทก็ตามก็ยังมีคนหางานประสงค์จะเดินทางไปทำงาน เพราะคนหางานเห็นว่าค่าตอบแทนในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดือนละ 15,880 บาท สวัสดิการอยู่กับนายจ้างฟรี บทบาทขององค์กรจัดหางานภาคเอกชนเป็นหน่วยงานที่ช่วยแบ่งเบาราชการของรัฐบาลในการส่งเสริมการมีงานทำอีกส่วนหนึ่งด้วย

องค์กรบริหารกฎหมายจัดหางาน

จากโครงสร้างกฎหมายจัดหางาน หรือ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 องค์กรหลักในการบริหารคือ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งองค์กรนี้ จะเป็นผู้นำกฎหมายไปใช้บังคับเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น คือการให้ความคุ้มครองคนหางานมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลที่มีเจตนาร้ายในการหางานให้ประชาชนทำ และขณะเดียวกันองค์กรนี้ก็ทำหน้าที่บริหารกฎหมายโดยการให้บริการและควบคุมผู้ที่ถูกใช้คือผู้รับอนุญาตจัดหางานให้อยู่ในกฎเกณฑ์ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย

บัญญัติไว้ องค์การนี้แบ่งหน่วยงานออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารส่วนกลาง และการบริหารส่วนภูมิภาค การบริหารส่วนกลางได้แก่ กองที่แบ่งตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมการจัดหางาน มีสำนักงานเลขานุการกรม กองงานคนต่างด้าว กองนิติการ กองวิชาการ และแผนงาน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กองบริการจัดหางาน กองบริหารตลาดแรงงาน กองส่งเสริมการมีงานทำ ส่วนภูมิภาคมีสำนักงานจัดหางานจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด และมีกองภายในอีก 4 กอง เพื่อส่งเสริมและกระจายการบริการประชาชนให้ได้ทั่วถึง มีกองตรวจและคุ้มครองคนหางาน สำนักงานกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ กองการจัดหางานไปต่างประเทศ และกองการเจ้าหน้าที่

การดำเนินการการบังคับใช้กฎหมายนอกจากกองต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม จำต้องมีแนวนโยบายและกำหนดโครงการและแผนงานไว้ ซึ่งกรมการจัดหางานได้กำหนดโครงการและแผนงานไว้ถึง 4 โครงการ คือ โครงการจัดหางานโดยรัฐ โครงการสินเชื่อเพื่อไปทำงานต่างประเทศ โครงการอาสาสมัครดูแลสวัสดิการแรงงานไทยในต่างประเทศ และโครงการเพื่อเตรียมตัวไปทำงานต่างประเทศ

โครงการจัดหางานโดยรัฐ

เป็นแนวทางอันหนึ่งเพื่อเข้าไปแทรกแซง องค์การการจัดหางานภาคเอกชน เหตุที่มีความจำเป็นคือตั้งโครงการนี้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายจัดหางานที่กำหนดให้กรมการจัดหางาน มีหน้าที่จัดหางานให้ประชากรในวัยทำงานมีงานทำอย่างทั่วถึง และเป็น การให้บริการจัดหางานโดยไม่คิดค่าบริการ แต่องค์กรเอกชนนั้นได้รับค่าตอบแทนการจัดหางานตามที่รัฐมนตรีกำหนด เช่น องค์กรเอกชนผู้ได้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการจัดหางานเป็นร้อยละ 25 ของค่าจ้างเดือนแรก สำหรับจัดหางานไปต่างประเทศนั้น องค์กรเอกชนได้รับค่าตอบแทนจากคนหางานเป็นจำนวนเงินหนึ่งเดือนแรกของค่าจ้างในต่างประเทศที่จะไปทำงานรวมทั้งค่าใช้จ่ายไม่เกิน 15,000 บาท ยกเว้นได้วันกำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยกำหนดไว้ว่าค่าบริการและค่าใช้จ่ายรวมแล้วต้องไม่เกิน 56,000 บาท จากข้อเท็จจริงที่มีปัญหาปัจจุบันองค์กรเอกชนเรียกรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะได้วันมีการเรียกรับค่าบริการจากคนหางานรายละ 70,000 บาท แม้กฎหมายจะกำหนดไว้แต่การบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องวิเคราะห์หาเหตุผลในตัวของมันเอง

สภาพบังคับทางกฎหมายต้องคำนึงถึงผู้ใช้และผู้ถูกใช้มีเหตุผลสัมพันธ์กันหรือไม่เพียงใด การแสวงหาประโยชน์ใส่ตนย่อมมีมากเท่าไร การตัดสินใจเสี่ยงภัยย่อมมีมากเท่านั้น ตามหลักอุปสงค์และอุปทานของมนุษย์ จากสถิติการไปทำงานในต่างประเทศ และมีรายได้นำเงินครากลับประเทศเปรียบเทียบปี 2534 ถึงปี 2539 จะเห็นว่ามีคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศจาก 63,849 คนในปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็น 185,436 คน และมีรายได้เงินตราเข้าประเทศจาก 26,017 ล้านบาทในปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็น 46,777 ล้านบาทในปี 2539 ซึ่งอุปทานอุปสงค์ของความต้องการมีงานทำในต่างประเทศ เมื่อรายได้จากการไปทำงานต่างประเทศสูงกว่าในประเทศ จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย หรือข้อบังคับทางกฎหมายไม่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ จึงมีการกระทำผิดกฎหมายโดยไม่เจตนา ดังนั้น โครงการจัดหางานโดยรัฐก็เพื่อเข้าไปแทรกแซงการลดค่าใช้จ่ายของคนหางานลง โดยรัฐจัดหางานในต่างประเทศโดยไม่คิดค่าบริการนอกจากค่าใช้จ่ายเฉพาะตัวของคนหางานเท่านั้น

รายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร

จำนวนรายได้ส่งกลับ					
ปี 1991(2534)	ปี 1992(2535)	ปี 1993(2536)	ปี 1994(2537)	ปี 1995(2538)	ปี 1996(2539)
26,017	28,620	30,995	33,130	41,435	46,777

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หน่วย: ล้านบาท

หมายเหตุ : ตั้งแต่การปฏิรูปตราตราเสรีในเดือนมีนาคม 2534 รายได้ที่นำเข้ามาจากแรงงานไทยในต่างประเทศที่แท้จริง อาจมากกว่าจำนวนรายได้ที่ส่งผ่านระบบธนาคารเนื่องจากคนงานสามารถนำเงินติดตัวผ่านเข้าออกโดยเสรีถ้าจำนวนเงินไม่มากกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ จึงมีการส่งเงินกลับผ่านธนาคารน้อยมาก

โครงการเงินเชื่อเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

โครงการนี้เป็นโครงการตั้งขึ้นเพื่อให้คนหางานกู้เงินไปทำงานต่างประเทศโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ คือร้อยละ 9 และรัฐจะสมทบอีกร้อยละ 3 เพื่อมิให้แหล่งเงินกู้รับภาระหนัก ซึ่งปัจจุบันคนหางานกู้เงินจากนายทุนนอกระบบ ร้อยละ 3-5 ต่อเดือน ทำให้คนหางานเดือดร้อน จากข้อมูลมีคนหางานร้องทุกข์ขอค่าบริการคืน ระหว่างปี 2536 - 2538 จะเห็นได้ว่าเฉลี่ย 3 ปี มีคนหางานร้องทุกข์ 6,292 คน มูลค่าเสียหายที่ร้องทุกข์ขอคืนเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 79,067,664 บาท เฉลี่ยค่าเสียหายคนละ 12,566.39 บาท การใช้โครงการของรัฐเข้าแทรกแซงเช่นนี้เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของคนหางาน ซึ่งเป็นโครงการเสริมและป้องกันการเก็บค่าบริการเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

ข้อมูลคนหางานร้องทุกข์

พ.ศ.	คนหางานร้องทุกข์			
	จำนวนผู้ร้องทุกข์	ค่าเสียหาย(บาท)	ดำเนินการเสร็จ(คน)	ได้รับเงินคืน
2536	2,891	70,127,638	1,503	24,278,392
2537	2,198	74,156,080	3,028	24,992,248
2538	1,203	46,207,505	1,979	29,797,019

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ
กรมการจัดหางาน

**จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ผ่านด่านตรวจคนหางานทั่วประเทศ
กรมการจัดหางาน**

ประเทศ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540 ค.ย.
ซาอุดีอาระเบีย	9,970	5,613	8,707	5,035	4,152	2,905	1,825	454
อิสราเอล	199	874	1,064	1,797	7,641	10,407	14,908	2,296
กาตาร์	1,515	928	944	751	1,534	1,761	1,226	324
บาห์เรน	942	1,047	841	750	594	345	232	74
สหรัฐอเมริกา	1,072	783	1,300	1,504	1,830	1,470	951	249
จอร์แดน	48	46	14	8	7	9	17	22
คูเวต	1,325	3,121	3,313	1,859	1,212	978	885	296
สิงคโปร์	10,610	7,651	5,407	4,597	160	1,639	1,900	263
ปท.อื่นๆ ในตะวันออกกลาง	1,711	1,419	1,439	718	484	473	663	175
รวมประเทศในตะวันออกกลาง	27,392	21,482	23,029	17,019	17,014	10,967	22,607	4,057
มาเลเซีย	2,087	2,473	6,608	11,358	12,232	11,830	9,363	1,890
สิงคโปร์	6,464	9,488	11,337	14,171	15,100	15,624	17,601	6,378
บรูไน	8,009	8,840	12,729	14,750	16,553	17,292	20,714	6,008
ฮ่องกง	7,908	8,431	7,273	5,182	5,851	5,861	4,301	1,336
ญี่ปุ่น	4,210	6,263	6,773	5,588	8,848	8,303	10,118	3,201
ไต้หวัน	111	2,237	10,938	66,891	91,162	120,360	96,097	30,511
ปท.อื่นๆ ในเอเชีย	703	745	507	660	741	1,511	2,747	1,793
รวมประเทศในเอเชีย	29,492	38,477	56,185	118,600	150,487	180,781	160,941	51,117
สหรัฐอเมริกาและไซปัน	3,731	2,167	978	706	831	721	764	275
อังกฤษ	316	247	60	64	96	71	103	20
เยอรมัน	548	363	171	185	242	278	305	53
เดนมาร์ก	255	397	704	649	49	36	85	27
ออสเตรเลีย	83	44	-	30	23	43	43	18
ปท.อื่นๆ	1,207	672	611	697	422	379	588	247
ประเทศอื่นๆ	6,140	3,890	2,524	2,381	1,663	1,528	1,688	640
รวมทั้งหมด	63,024	63,849	81,718	137,950	169,764	202,296	185,436	55,915

ฝ่ายสารสนเทศและทะเบียนคนหางาน

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

โครงการอาสาสมัครดูแลสวัสดิการแรงงานไทยในต่างประเทศ

โครงการนี้เป็นโครงการให้มีบุคคลที่ทำงานในต่างประเทศอยู่แล้วช่วยดูแลจัดการแก้ไขปัญหาตลอดถึงการช่วยเหลือแรงงานไทยที่กำลังทำงานในต่างประเทศ กรณี ถูกเลิกจ้าง เจ็บป่วย ประสบอันตราย ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่คนหางานไม่สามารถแก้ไขได้โดยสะดวกหรือหากคนหางานจะดำเนินการเองในต่างประเทศก็ค่อนข้างค่าใช้จ่ายจำนวนมาก หากมีอาสาสมัครช่วยเหลือปัญหาเหล่านี้ก็จะทำให้คนหางานได้รับความสะดวกขึ้น

โครงการเพื่อเตรียมตัวไปทำงานต่างประเทศ

เป็นโครงการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ค่าใช้จ่ายให้แก่คนหางานที่ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศ โดยมีองค์กรของรัฐเข้าไปชี้แจงขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ การกู้ยืมเงิน การติดต่อองค์กรที่ได้รับอนุญาตจัดหางานโดยถูกต้อง ตลอดจนชี้แจงรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่คนหางานจำเป็นต้องจ่าย และบางรายการที่ไม่ควรจ่าย เป็นการเสริมการบังคับใช้กฎหมายในเชิงป้องกันการหลอกลวงคนหางาน

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ความหมายของ “การบังคับใช้กฎหมาย”

กฎหมายเป็นกลไกที่จะกำหนดกรอบกติกาของสังคม โดยกำหนดบทบาทของประชาชนเนื่องจากกฎหมายเป็นคำสั่ง คำบัญชาของรัฐที่สั่งให้ราษฎรปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้นกฎหมายจึงเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่จะนำมาใช้บังคับให้มีประสิทธิผล

ในความหมายของคำว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” แยกพิจารณาได้ 2 คำ คือ “การใช้บังคับ (APPLICATION)” “การบังคับใช้ (ENFORCEMENT)” ซึ่งทั้งสองคำนี้ มีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ

การใช้บังคับ (APPLICATION) นั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายไว้ว่า “หมายถึงการนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกัน เช่น การบังคับใช้ โดยพนักงานตำรวจ อัยการ หรือศาลยุติธรรม เป็นต้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมนุญณ์ ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การนำคัมภีร์กฎหมายที่เป็นถ้อยคำมีอยู่ในหนังสือหรือในราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

จากความแตกต่างของคำสองคำนี้ อาจกล่าวได้ว่า การใช้บังคับนั้น เป็นการกำหนดเวลาของกฎหมายที่ไ้ตราไว้แล้วว่า จะมีผลนำมาใช้ได้เมื่อใด เช่น พ.ร.บ.จัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ส่วนคำว่า “การบังคับใช้” นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการใช้บังคับโดยที่กฎหมายมิได้กำหนดเวลาว่าจะต้องใช้เมื่อใดขึ้นอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆว่าจะนำกฎหมายนั้นมาใช้จริงจัง เพื่อให้เกิดผลตามสภาพบังคับของกฎหมายนั้น ๆ เช่น มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางขึ้นในกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีนายทะเบียนจัดหางานกลาง เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครจะจัดตั้งสำนักงานทะเบียนจัดหางาน จังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางก็ได้ โดยมีนายทะเบียนจัดหางานจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจและทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

การจัดตั้งสำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ดังนั้นการกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้กำหนด

การพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายนั้น ต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก 3 ประการ คือ

1. เนื้อหาสาระของกฎหมายที่จะต้องครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์หรือ เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นจะนำมาใช้

2. องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งการดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่มีกฎหมายกำหนดไว้นั้น จะคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการ ประสานและความขัดแย้งตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กรหรือหน่วยงานหลักตามกฎหมาย นั้น ๆ กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งของรัฐบาลและของเอกชนในลักษณะของความมี สหสัมพันธ์ (Correlation) และปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกัน

3. มาตรการลงโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้น จากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ

เนื้อหาสาระสำคัญของ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องปฏิบัติตามกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยไม่มีลักษณะที่ยืดหยุ่นได้ตามกาลเวลาโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้มุ่งที่จะปกป้องคุ้มครองคน หางานมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลที่มีเจตนาร้ายเป็นหลัก สภาพการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีปัญหาบ้างในทางปฏิบัติเพราะเป็นกฎหมายกึ่งธุรกิจ ทั้งนี้ มีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาอุปสรรคหลายด้านเป็นดังนี้ว่า

1. **ส่วนทฤษฎีบท ไม่มีลักษณะยึดหยุ่น** ทำให้ผู้ปฏิบัติตามเกิดความเข้าใจสับสน ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเช่น มาตรา 26 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตในประเทศเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากคนหางาน นอกจากค่าบริการหรือค่าใช้จ่าย ค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้เรียกหรือรับได้ไม่เกินอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด” มาตรา 27 มีบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศเรียกหรือรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายก่อนที่นายจ้างรับคนหางานเข้าทำงานและจ่ายค่าจ้าง เป็นครั้งแรกแล้ว” ทั้ง 2 มาตรานี้ จะเห็นได้ว่า มาตรา 26 รัฐมนตรีกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศรับค่าบริการจากคนหางานได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของค่าจ้างเดือนแรก แต่ในด้วยทบัญญัติให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศได้เมื่อคนหางานได้บรรจุนายจ้างรับเข้าทำงานและจ่ายค่าจ้างครั้งแรกแล้ว ส่วนผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ กำหนดให้รับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางานเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกิน 60 วัน ก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ตามมาตรา 38 แม้ด้วยทจะบังคับไว้แจ้งชัดแต่ในทางปฏิบัติผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศมีการฝ่าฝืนอยู่เป็นประจำ ในลักษณะรับค่าบริการจากคนหางานก่อนจะส่งคนหางานไปให้นายจ้าง หากนำคนหางานให้นายจ้างและจ่ายค่าจ้างครั้งแรกแล้วจึงจะเรียกค่าบริการร้อยละ 25 จากคนหางาน (เป็นลูกจ้างแล้ว) ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติสำหรับผู้รับอนุญาตจัดหางาน การบังคับใช้กฎหมายในข้อนี้จึงมีปัญหาในทางตรงข้าม จัดหางานไปต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกรับได้ก่อนเดินทาง ซึ่งธุรกิจการจัดหางานต้องการเงินหมุนเวียนในสำนักงาน ไม่มีความจำเป็นจะต้องไปติดตามค่าบริการจากคนหางานขณะที่มีงานทำแล้ว

2. **ช่องว่างของกฎหมาย** การบังคับใช้กฎหมาย บางกรณีไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้โดยแจ้งชัด เช่น กรณีสายหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหาคนหางานพร้อมค่าบริการมาสมัครงานที่บริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตจัดหางานไปต่างประเทศ และสายเช่นว่านี้ได้รับค่าตอบแทนในการเป็นผู้พาคนงานมาให้เป็นจำนวนเงินเท่านั้นเท่านั้นตามแต่จะตกลงกัน เมื่อบริษัทจัดหางานได้รับเงินและรับสมัครงานไว้แล้วต่อมาไม่ได้งานตามที่บริษัทจัดหางานให้สัญญาไว้ การที่จะไปบังคับว่า *สายหรือบุคคลเช่นว่านี้ต้องรับผิดชอบร่วมกับบริษัทจัดหางานก็ยังไม่ชัดในข้อหาจัดหางานโดยมิได้รับอนุญาตหรือหลอกลวงข้อ โกง เว้นแต่จะพิสูจน์โดยชัดแจ้งว่าสมคบกันกับบริษัทจัดหางานโดยเจตนาหลอกลวง ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน ในประเด็นนี้จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือการตีความให้กฎหมายบังเกิดผล

บังคับได้ นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมที่คนงานยินยอมทำสัญญาเงินกู้โดยให้บริษัทจัดหางานเป็นผู้กู้ยืม โดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายหากฝ่าฝืนคืนชำระเงินก็ยินยอมให้ฟ้องร้องบังคับทางแพ่งได้ เมื่อบริษัทจัดหางานรับสมัครงานแล้วไม่ได้งานหรือตำแหน่งงานไม่มีเกิดมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าจะบังคับใช้โดยหักหลักประกันที่บริษัทจัดหางานประกันไว้ตามกฎหมายจัดหางานหรือจะฟ้องบังคับคดีทางแพ่งตามสัญญา ซึ่งถ้าจะบังคับตามสัญญาเจ้าหน้าที่มีผู้เชี่ยวชาญก็ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายจัดหางานในส่วนสัญญากู้ยืมได้ เช่นปี 2539 มีคนงานร้องทุกข์ขอคืนเงินที่ตนเองจำให้ห้างสายและบริษัทที่ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาตทุกรูปแบบ มีผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากถึง 3,093 คน ค่าเสียหาย 140,037,265 ล้านบาท คิดตามได้คืนเพียง 35 ล้านบาท นอกนั้นอยู่ระหว่างการดำเนินบังคับใช้กฎหมายต่อไป

รับเรื่องร้องทุกข์จากคนหางาน ปี 2539

กรณีจ่ายเงินแล้วไม่ได้เดินทาง

ที่มา : กองตรวจและคุ้มครองคนหางาน กรมการจัดหางาน

ประจำเดือน	คนหางานร้องทุกข์		ช่วยเหลือคนหางานที่ได้รับเงินคืน	
	จำนวนคน	จำนวนเงิน	จำนวนคน	จำนวนเงิน
มกราคม	120	4,043,700	42	949,200
กุมภาพันธ์	129	4,085,800	66	1,360,000
มีนาคม	129	6,360,500	21	980,000
เมษายน	114	5,195,080	52	3,431,249
พฤษภาคม	314	9,787,100	16	398,000
มิถุนายน	643	41,200,975	274	13,870,131
กรกฎาคม	317	1,688,160	54	1,978,375
สิงหาคม	425	14,453,850	346	5,579,031
กันยายน	157	7,953,100	24	699,430
ตุลาคม	218	11,485,500	136	2,907,793
พฤศจิกายน	227	10,072,000	97	2,121,500
ธันวาคม	300	8,711,500	94	1,511,800
รวม	3,093	140,037,265	1,222	35,786,509

สรุป

คนหางานร้องทุกข์กรณีจ่ายเงินแล้วไม่ได้เดินทาง มีจำนวน 3,093 คน เป็นเงิน 140,037,265 บาท
 คนหางานได้รับความช่วยเหลือให้ได้รับเงินคืน " 1,222 คน เป็นเงิน 35,786,509 บาท
 * อยู่ระหว่างดำเนินการ " 1,871 คน เป็นเงิน 104,250,756 บาท

3. **องค์กรหรือหน่วยงานผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย** ปัจจุบัน หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายส่วนกลาง ได้แก่ กรมการจัดหางาน ซึ่งมีกองตรวจและคุ้มครองคนหางาน และกองนิติการ และส่วนภูมิภาคมีสำนักงานจัดหางานจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ไม่มีสำนักงานจัดหางานอำเภอ โดยเฉพาะเฉลี่ยแล้วอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดต่ำสุด 7 คน สูงสุด 15 คน อธิบดีกรมการจัดหางานได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานเท่านั้นให้มีอำนาจนำกฎหมายไปใช้บังคับ ผู้ฝ่าฝืนในเขตท้องที่ที่เกิดเหตุ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วการหลอกลวงคนหางานหรือการกระทำผิดมักจะเกิดท้องที่อำเภอห่างไกลจากที่ตั้งสำนักงานจัดหางานจังหวัด โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะออกไปตรวจตราควบคุมจึงมีปัญหาอุปสรรคอย่างมาก นอกจากเจ้าหน้าที่จะประสานงานตำรวจท้องที่หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอำเภอช่วยดำเนินการให้ ซึ่งก็เป็นงานฝักรยากที่จะประสานงานได้ให้เกิดผล ประกอบกับเจ้าหน้าที่บางส่วนยังขาดประสบการณ์ขาดความรู้ทางกฎหมาย

4. **มาตรการลงโทษ** การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย กรมการจัดหางานในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลางและเป็นผู้ใช้กฎหมายนี้ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับส่วนภูมิภาค และผู้อำนวยการกองและเจ้าหน้าที่ของกองที่เกี่ยวข้องมีอำนาจและให้ปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายรวมทั้งให้อำนาจพิจารณาในเชิงบริการแก่ประชาชนผู้มีสิทธิตามกฎหมายนี้ เช่น มอบอำนาจให้อนุญาต อนุมัติ ตั้งการ เดือนผู้รับอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น มาตรการลงโทษอาจแยกได้

4.1 **สภาพบังคับทางการปกครอง** การบังคับให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น ออกระเบียบการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ตามมาตรา 52 บังคับให้นายจ้างในต่างประเทศหรือบริษัทจัดหางานหรือคนหางานต้องส่งเงินตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเข้ากองทุนเป็นรายบุคคล

4.2 **การบังคับในเชิงป้องกัน** กรมการจัดหางานได้หามาตรการป้องกันการหลอกลวงคัมคูนคนหางาน ในปี พ.ศ. 2539 โดยวิธีการ ประชาสัมพันธ์ใช้สื่อต่าง ๆ เช่น จัดทำคู่มือการหางานทำและวิธีป้องกันคนหลอกลวง จัดทำวีดิทัศน์ จัดทำเทปลูกทุ่ง ประชุม

ชี้แจงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น มีการตั้งคณะกรรมการป้องกันการลักลอบไปทำงานต่างประเทศโดยผิดกฎหมาย การกำหนดทางเข้า-ออก ไปทำงานนอกราชอาณาจักร จัดทำโครงการประกาศเขตปลอดการค้ามนุษย์จังหวัดนครพนม โครงการฝึกอบรมคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ โครงการอาสาสมัครจัดหางาน โครงการอาสาสมัครดูแลสวัสดิการแรงงานไทยไปต่างประเทศ และมาตรการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายของคนหางานที่ไปทำงานอย่างครบวงจรระหว่างบริษัทจัดหางานไทยกับบริษัทจัดหางานไต้หวัน

4.3 การบังคับใช้ในเชิงควบคุม ให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจตราบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัด ตลอดจนดำเนินการปราบปรามบุคคลผู้เป็นภัยต่อคนหางาน เช่น บุคคลที่จัดหางานโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางาน

4.4 การใช้กำลังบังคับกรณีฉุกเฉิน กรมการจัดหางานได้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจขึ้นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการกองปราบปราม กรมตำรวจ เพื่อปฏิบัติการให้กฎหมายมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกรณีมีการหลอกลวงค้าคนหางานที่ไปทำงานในประเทศและต่างประเทศ

4.5 วิธีการลงโทษ ในการปกครองนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางานขึ้น ผู้ฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ 2 ลักษณะ คือ การบังคับใช้ในทางบริหาร เช่น วางหลักเกณฑ์การลงโทษตามข้อหาหนักเบาเป็นหลัก โดยใช้วิธีสั่งพักสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สั่งหักหลักประกันกรณีบริษัทจัดหางานไม่สามารถนำเงินมาจ่ายคืนค่าบริการแก่คนหางานได้ หรือสั่งปรับไม่เกินอัตราโทษที่กฎหมายบัญญัติ เช่น โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน จะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม อธิบดีกรมการจัดหางานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาเสียค่าปรับให้ถือว่าคดีอาญาเป็นอันเลิกกัน แต่โทษจำคุกเกิน 6 เดือน จำต้องส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาคดีอาญา

4.6 องค์กรผู้บริหารวางหลักเกณฑ์การลงโทษ ปัจจุบันกรมการจัดหางานได้วางหลักเกณฑ์การลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยเกณฑ์พิจารณาโทษผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 บังคับใช้วันที่ 24 กรกฎาคม 2539 (รายละเอียดภาคผนวก) กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ฝ่าฝืน

ตั้งแต่โทษเบาไปหาหนัก เช่น ลำดับที่ 22 ข้อหาเรียกรับค่าบริการจากคนหางานก่อนได้ค่าจ้างหรือเข้าทำงาน กระทำผิดครั้งแรกสั่งพักใบอนุญาต 15 วัน และดำเนินคดีกระทำความผิดครั้งที่ 3 ข้อหาเดียวกันอีกสั่งพักใบอนุญาต 60 วัน และดำเนินคดี ส่วนที่ 2 เป็นระเบียบว่าด้วยเกณฑ์การลงโทษผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2539 กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษจากเบาไปหาหนัก ในส่วนที่ 2 นี้ เป็นแนวทางบังคับใช้ตามนโยบายการลงโทษทางการบริหารหรือทางการปกครองโดยเน้นนโยบายปราบปรามมิให้ผู้รับอนุญาตเอาเปรียบคนหางานจนเกินไป จำเป็นต้องลงโทษที่รุนแรงกว่าส่วนที่ 1 เช่น ลำดับที่ 20 ข้อหาเรียกรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนด (ได้หวั่นผู้รับอนุญาตจัดหางานจะเรียกรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายรวมกันแล้วไม่เกินคนละ 56,000 บาท) ถ้าวินเงินเกิน 5,000 บาท กระทำผิดครั้งที่ 1 พักใช้ใบอนุญาต 120 วัน ดำเนินคดี กระทำความผิดครั้งที่ 2 เพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นกฎเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายจัดหางานทั้งเชิงบริหารและสภาพบังคับทางอาญา

5. สภาพบังคับทางอาญา ในบางกรณีการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง และเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก บทบัญญัติบางเรื่องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เป็นภัยร้ายแรง เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 91 ตรี บัญญัติว่า “ผู้ใดหลอกลวงผู้อื่นว่าสามารถหางานหรือสามารถส่งไปฝึกงานในต่างประเทศได้ และโดยการหลอกลวงดังกล่าวนั้นได้ไปซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ถูกหลอกลวง ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดหางานฉบับนี้แล้ว มีทางเดียวคือใช้บังคับทางอาญา เพราะมีเจตนารายชัดแจ้ง ไม่ต้องใช้วิธีการปกครอง ต้องดำเนินคดีอาญาทันที

6. สภาพบังคับทางแพ่ง กฎหมายจัดหางานบัญญัติให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศต้องวางหลักประกันไว้กับกรมการจัดหางานหนึ่งแสนบาท ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องวางหลักประกันไว้กับกรมการจัดหางานห้าแสนบาท เพื่อแก้ปัญหากรณีคนหางานไม่ได้งานทำหรือจ่ายค่าบริการแล้วไม่ได้เดินทาง หรือทำงานไม่ตรงตามสัญญาจ้างที่ตกลงกัน หากมีปัญหาคนหางานก็อาจใช้สิทธิเรียกค่าบริการที่คนจ่ายให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานคืนได้ตามข้อเท็จจริงที่มีปัญหา การใช้สิทธิทางแพ่งนี้มีปัญหา ^๖ ^๗ ^๘ ^๙ ^{๑๐} ^{๑๑} ^{๑๒} ^{๑๓} ^{๑๔} ^{๑๕} ^{๑๖} ^{๑๗} ^{๑๘} ^{๑๙} ^{๒๐} ^{๒๑} ^{๒๒} ^{๒๓} ^{๒๔} ^{๒๕} ^{๒๖} ^{๒๗} ^{๒๘} ^{๒๙} ^{๓๐} ^{๓๑} ^{๓๒} ^{๓๓} ^{๓๔} ^{๓๕} ^{๓๖} ^{๓๗} ^{๓๘} ^{๓๙} ^{๔๐} ^{๔๑} ^{๔๒} ^{๔๓} ^{๔๔} ^{๔๕} ^{๔๖} ^{๔๗} ^{๔๘} ^{๔๙} ^{๕๐} ^{๕๑} ^{๕๒} ^{๕๓} ^{๕๔} ^{๕๕} ^{๕๖} ^{๕๗} ^{๕๘} ^{๕๙} ^{๖๐} ^{๖๑} ^{๖๒} ^{๖๓} ^{๖๔} ^{๖๕} ^{๖๖} ^{๖๗} ^{๖๘} ^{๖๙} ^{๗๐} ^{๗๑} ^{๗๒} ^{๗๓} ^{๗๔} ^{๗๕} ^{๗๖} ^{๗๗} ^{๗๘} ^{๗๙} ^{๘๐} ^{๘๑} ^{๘๒} ^{๘๓} ^{๘๔} ^{๘๕} ^{๘๖} ^{๘๗} ^{๘๘} ^{๘๙} ^{๙๐} ^{๙๑} ^{๙๒} ^{๙๓} ^{๙๔} ^{๙๕} ^{๙๖} ^{๙๗} ^{๙๘} ^{๙๙} ^{๑๐๐}

เลขเรียกหนังสือ.....	๕๗๙๗
เลขทะเบียน.....	
วันที่.....	๓๐ ๑๒ ๒๕๔๕

อาจเป็นเพราะผู้ร่างกฎหมายไม่ได้คิดถึงเหตุการณ์อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น บริษัทจัดการงานรับค่าบริการจากคนหางานจำนวนมาก เกินกว่าห้าล้านบาท เมื่อหักหักประกันเฉลี่ยจ่ายให้คนหางานแล้ว ยังเหลือหนี้ที่คนหางานควรจะได้รับ จะบังคับใช้กฎหมายนี้ได้อย่างไรบ้าง นี่เป็นปัญหาและมีอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะต้องไปฟ้องร้องทางแพ่งเอาจากบริษัทจัดการงาน ซึ่งต้องใช้เวลาบังคับคดีเป็นเวลานานทำให้คนหางานเดือดร้อน หรือหากจะบังคับใช้ทางอาญาก็ไม่มีผลบังคับเพราะบางรายอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางอาญาก็ได้

บทที่ 8

วิธีดำเนินการศึกษา

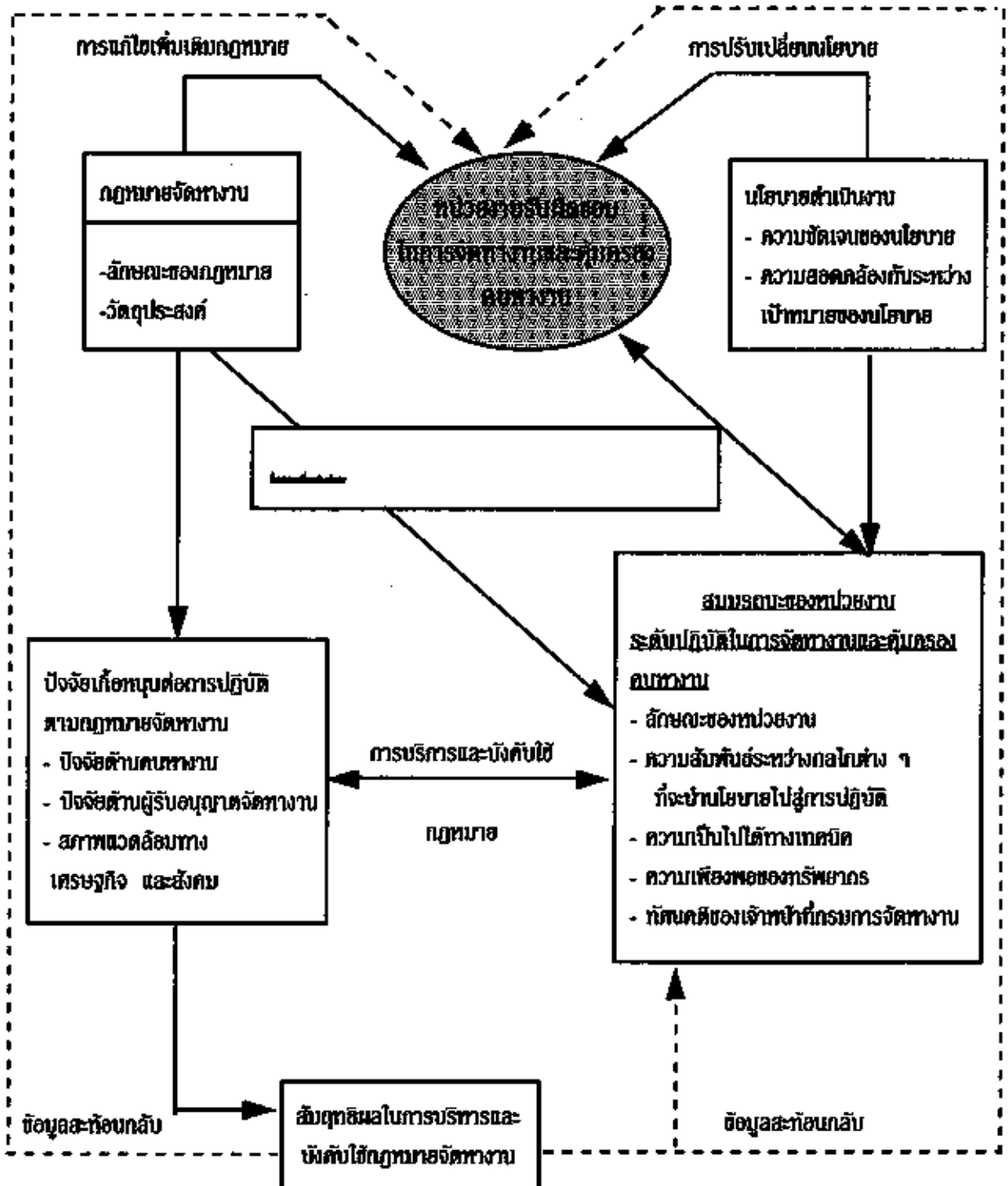
ในการศึกษาเรื่อง “การบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน” นั้น เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการนำกฎหมายการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 15 จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติระดับต่ำสุด และเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดหางานโดยมิได้รับอนุญาต มีการหลอกลวงคนหางาน หรือแม้การจัดหางานจะได้รับอนุญาตแล้ว ก็ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เป็นประจำ โดยมุ่งเน้นที่จะศึกษากิจกรรมและกระบวนการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ว่าการเกิดปัญหาอุปสรรคดังกล่าว เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือเกิดจากองค์กรผู้บริหาร อย่างใดอย่างหนึ่ง”

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่มุ่งแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของกิจกรรม, กระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน ในลักษณะของการเจาะลึกเฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบ การจัดหางานและคุ้มครองคนหางานของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 15 จังหวัด โดยให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานตามภาพที่ 1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานจึงเป็นการศึกษาที่ผสมผสานกันระหว่างการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) รวมทั้งการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากภาคสนาม โดยอาศัยข้อมูลจาก 2 ส่วนด้วยกันคือ

1. ข้อมูลจากเอกสาร เพื่อสำรวจแนวคิดและผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและกระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน รวมถึงคลอคถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดหางานที่ได้มีผู้ศึกษามาก่อนแล้ว
2. ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมายจัดหางาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นการสนับสนุนข้อมูลในการศึกษาทั่วโลกและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสมรรถนะของงานจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน

ภาพที่ 1 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริการ และการบังคับใช้กฎหมายจัดทางาน



กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัด ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหนองบัวลำภู สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี สำนักงานจัดหางานจังหวัดหนองคาย สำนักงานจัดหางานจังหวัดนครพนม สำนักงานจัดหางานจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่น สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานจัดหางานจังหวัดร้อยเอ็ด สำนักงานจัดหางานจังหวัดมหาสารคาม สำนักงานจัดหางานจังหวัดชัยภูมิ สำนักงานจัดหางานจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานจัดหางานจังหวัดบุรีรัมย์ สำนักงานจัดหางานจังหวัดศรีสะเกษ สำนักงานจัดหางานจังหวัดสกลนคร และสำนักงานจัดหางานจังหวัดยโสธร รวม 15 จังหวัด

เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม จะใช้แบบสอบถามปัญหาอุปสรรคการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน เป็นเครื่องมือในการศึกษาและรวบรวมข้อมูล

การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอข้อมูลในการศึกษา เป็นการนำเสนอในลักษณะของเชิงบรรยาย สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) ในการสร้างข้อสรุปจากผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานที่ได้มีผู้ศึกษามาแล้ว กิจกรรมและกระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานโดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และเทคนิคการเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) เพื่อนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบกับข้อสรุปที่มีผู้ทำการศึกษามาแล้ว

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ในการวิเคราะห์ผลการศึกษา จะครอบคลุมประเด็นหลักในการศึกษาคามกรอบแนวคิดในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ตามกระบวนการและขั้นตอนการนำเสนอ ดังนี้

1. กฎหมายจัดหางานเป็นกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มี ทั้งส่วนของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนปะปนกัน และในส่วนของกฎหมายมหาชนก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ตรงที่กฎหมายมหาชนส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนฝ่ายเดียว แต่กฎหมายแรงงานในส่วนของกฎหมายมหาชนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนสองฝ่าย คือ ผู้รับอนุญาตจัดหางาน กับคนหางาน ลักษณะความสัมพันธ์แบบไตรภาคีของกฎหมายที่ผสมผสานกันระหว่างหลักการของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ทำให้กฎหมายแรงงานมีความยืดหยุ่นและเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่มีความละเอียดอ่อน มีอิทธิพลและผลกระทบต่อการนำกฎหมายหรือนโยบายด้านแรงงานของรัฐ ไปสู่การปฏิบัติการศึกษาเรื่องการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานจึงต้องให้ความสำคัญต่อกฎหมายในฐานะที่เป็นกรอบ แนวปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ และผู้รับอนุญาตจัดหางานกับคนหางานจะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ ของรัฐในการกำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานให้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน แม้ว่าการศึกษานี้จะมุ่งเน้นเฉพาะกิจกรรมและกระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานเฉพาะในเขตพื้นที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 15 จังหวัด แต่ก็มีได้หมายความว่า กฎหมายจัดหางานจะมีได้มีปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่น ๆ ตามขั้นตอนการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค ดังนั้น ประเด็นสำคัญในการศึกษาจึงมุ่งพิจารณาตัวกฎหมายจัดหางานในฐานะตัวแปรที่กำหนด หรือมีผลกระทบต่อองค์ประกอบอื่น ๆ ในกระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน

2. ลักษณะของกฎหมายจัดหางาน เฉพาะพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 โดยมีโครงสร้างสำคัญ 5 ประการ คือ

2.1 กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น หรือ ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

2.2 การมอบหมายอำนาจหน้าที่ โดยมีบทบัญญัติที่ว่ามอบอำนาจให้กับอธิบดีกรมการจัดหางานกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานในประเทศ และจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในรูปแบบการออกระเบียบ ประกาศ กรมการจัดหางาน โดยสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก่อน

2.3 จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศขึ้นในกรมการจัดหางาน เพื่อจัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทยหรือให้การสงเคราะห์แก่คนหางานที่จะไปทำงานในต่างประเทศ หรือทายาท โดยธรรมของบุคคลดังกล่าว หรือคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

2.4 จัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน ฯลฯ

2.5 มีบทบัญญัติการควบคุมการกำหนดคบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

3. จากลักษณะพิเศษเฉพาะของกฎหมายจัดหางานดังกล่าว สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม และเอกสารได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงที่มาของการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน

การฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
1 มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ	23 (100%)	-	-
2 ทราบจากข่าวสารหรือสื่อสารต่าง ๆ	18 (78.27%)	5 (21.73%)	-
3 มีการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา	16 (69.56%)	7 (30.44%)	-
4 จากการไปตรวจพบการกระทำผิด	13 (56.52%)	10 (43.48%)	-
5 จากหน่วยงานอื่นรายงาน	9 (39.13%)	14 (60.87%)	-
6 อื่น ๆ			
6.1 จากประชาชน 1 ราย	5	18	
6.2 จากโทรศัพท์ 2 ราย	(21.73%)	(78.27%)	
6.3 จากการสอบถามผู้แจ้งการเดินทาง 1 ราย			
6.4 จากผู้รับอนุญาตจัดหางาน แจ้งเบาะแส 1 ราย			

ที่มา : 1. สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี จำนวน 9 ราย
 2. สำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย (จังหวัดละ 1 ราย)
 รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตาราง 3.1 แสดงที่มาของการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน คือ มีผู้มา
ร้องทุกข์กล่าวโทษ มากที่สุดถึง 100% ส่วนที่มาของการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางานอื่นๆ
นั้น ได้เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยแล้ว รายละเอียดตามตารางดังกล่าว

**ตารางที่ 8.2 แสดงข้อหาของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางานที่คนหางานมาร้องทุกข์ที่
สำนักงานจัดหางานจังหวัด**

ข้อหาของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
1 รับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางานแล้ว ไม่จัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยไม่มีเหตุผล (ม.85)	13 (56.52%)	10 (43.48%)	-
2 ไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน (ม.46)	12 (52.17%)	11 (47.83%)	-
3 รับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายเกินกว่าอัตราที่รัฐมนตรี กำหนด (ม.26 วรรคสอง)	11 (47.83%)	12 (52.17%)	-
4 จัดหางานเพื่อคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาต (ม.30)	10 (43.48%)	13 (56.52%)	-
5 หลอกหลวงผู้อื่นว่าสามารถหางาน และ โดยการ หลอกหลวงนั้น ได้ไปซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใดจากผู้ถูกหลอกหลวง (ม.91 ตรี)	6 (26.08%)	17 (73.92%)	-
6 เรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานไว้เป็นการ ล่วงหน้าเกิน 30 วันก่อนเดินทาง (ม.38)	6 (26.08%)	17 (73.92%)	-
7 ไม่ออกไปรับเงินค่าบริการและหรือค่าใช้จ่าย ตาม แบบที่อธิบดีกำหนด (ม.27 วรรคสอง)	5 (21.73%)	18 (78.27%)	-
8 ไม่จดทะเบียนลูกจ้าง และตัวแทนจัดหางาน ก่อนจดทะเบียน (ม.15 วรรคหนึ่ง)	5 (21.73%)	18 (78.27%)	-

ข้อหาของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
9 รับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนงานไว้เป็นการล่วงหน้า โดยไม่รับอนุญาตจากนายทะเบียน (ม.35 วรรคหนึ่ง)	4 (17.39%)	19 (82.61%)	-
10 ไปทำงานในต่างประเทศแล้วถูกส่งตัวกลับก่อนครบกำหนดใบสัญญาจัดหางาน (ม.46 วรรคสอง)	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-
11 นายจ้างต่างประเทศค้างจ่ายค่าจ้าง	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
12 โฆษณาจัดหางานโดยไม่ได้รับอนุญาต (ม.66)	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
13 ไม่คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานภายในสามสิบวัน (ม.46 วรรค 2,3)	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
14 จัดหาคนหางานจากจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ได้รับอนุญาต (ม.19 วรรคหนึ่ง)	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

- ที่มา : 1. สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุตรธานี จำนวน 9 ราย
 2. สำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย (จังหวัดละ 1 ราย)
 รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตาราง 3.2 แสดงข้อหาของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน คือ ข้อหารับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางานแล้วไม่จัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (ม.85) มากที่สุดถึง 56.52% ส่วนข้อหาอื่น ๆ นั้น ได้เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยแล้ว รายละเอียดตามตารางดังกล่าว

ตารางที่ 8.8 แสดงปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติในการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้

ปัญหาอุปสรรค ในทางปฏิบัติการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
1 คนหางานเมื่อเกิดปัญหาจะให้ปากคำไม่ชัดเจน และขาดพยานหลักฐาน	13 (56.52%)	10 (43.48%)	-
2 กฎหมายจัดหางานมีช่องว่างทำให้บริษัทจัดหางาน สาย, นายหน้า หลีกเลียง ได้	10 (43.48%)	13 (56.52%)	-
3 บริษัทจัดหางานมักจะใช้สายหรือนายหน้าเดือน ให้ติดต่อกับคนหางาน	5 (21.73%)	18 (78.27%)	-
4 คนหางานส่วนใหญ่จะไม่ดำเนินการให้ถึงที่สุด เนื่องจากเห็นว่า เสียเวลา หรือไม่ต้องการดำเนิน คดีให้ถึงที่สุด เพียงต้องการเงินค่าบริการคืน	5 (21.73%)	18 (78.27%)	-
5 ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่าที่ควร	4 (17.39%)	19 (82.61%)	-
6 คนหางานไม่ให้ความร่วมมือในการจับกุมสาย หรือนายหน้าเดือน	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-
7 คนหางานไม่เชื่อฟังคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ เชื่อบริษัทจัดหางาน หรือสาย, นายหน้ามากกว่า	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-
8 ปริมาณงานอื่นมีมาก ทำให้การตรวจสอบดูแล และบังคับใช้กฎหมายจัดหางานไม่ทั่วถึง เพราะ เหตุเจ้าหน้าที่มีน้อย	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-

ปัญหาอุปสรรค ในทางปฏิบัติการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
9 ออกตรวจจับกุมหรือนายหน้า คนหางานไม่ให้ ความร่วมมือในการจับกุม	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
10 มีผู้มีอิทธิพล ช่มชู้ ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ไม่ให้ ดำเนินคดีตามกฎหมายจัดหางาน	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
11 เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ไม่มีอำนาจในการ จับกุม	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
12 คนหางานส่วนใหญ่มักจะมีร้องทุกข์ล่าช้า เนื่องจากการประวิงเวลา ของสาย หรือนายหน้า บางครั้ง ขาดอายุความ	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
13 เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการนำกฎหมาย จัดหางานไปบังคับใช้	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
14 พยานบุคคลไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินคดี	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
15 เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้ต้องหาไม่ได้	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
16 กรณีความผิดตาม ม.30 การกระทำส่วนใหญ่ จะไม่ครบองค์ประกอบความผิด	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
17 บริษัทจัดหางานไม่มารับคนหางานจากศูนย์ ทะเบียนคนหางานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

ปัญหาอุปสรรค ในทางปฏิบัติการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
18 กรมการจัดหางานไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นแนวเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

- ที่มา : 1 ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุตรธานี จำนวน 9 ราย
 2 ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย
 (จังหวัดละหนึ่งราย) รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตาราง 3.3 แสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค
 ในทางปฏิบัติในการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้ คือ มีปัญหาคนหางานเมื่อเกิดปัญหา
 จะให้ปากคำไม่ชัดเจน และขาดพยานหลักฐาน มากที่สุดถึง 56.52% ส่วนปัญหา
 อุปสรรคอื่น ๆ นั้น ได้เรียงลำดับจากมากไปน้อยแล้ว รายละเอียดตามตาราง
 ดังกล่าว

ตารางที่ 3.4 แสดงบทบัญญัติของกฎหมายจัดหางานที่มีปัญหาในทางปฏิบัติและการแก้ไข

บทบัญญัติ (มาตรา)	ความเห็น		ควรแก้ไขเป็น
	มี	ไม่มี	
1 มาตรา 4	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรมีค่าจำกัดความ ผู้จัดการ ถูกจ้าง
2 มาตรา 12	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ระบุให้ชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่ อนุญาตให้ตั้งสำนักงานชั่วคราว เพราะขณะนี้ ส่วนใหญ่ผู้รับ อนุญาตประสงค์จะตั้งสำนักงาน สาขา
3 มาตรา 15	5 (21.73%)	18 (78.27%)	1. มี 3 ราย เห็นการจดทะเบียน ไม่ต้องตรวจสอบทะเบียน ประวัติจากกรมตำรวจ โดย อ้างว่าทำให้เกิดการล่าช้า 2. มี 1 ราย เห็นว่าควรเพิ่ม บทบาทลงโทษให้มากยิ่งขึ้น 3. มี 1 ราย เห็นว่าให้บริษัท รับผิดชอบ กรณีถูกจ้างทุจริต
4 มาตรา 16	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรเพิ่มข้อความการของจดทะเบียน ถูกจ้าง
5 มาตรา 19	8 (34.78%)	15 (65.22%)	1. มี 7 ราย เห็นว่าให้นายทะเบียน จังหวัดคัดค้านได้ 2. มี 1 ราย เห็นว่าให้บริษัท จัดหางานไปคัดเลือกคนหางาน ที่ลงทะเบียนไว้ ณ สำนักงาน จัดหางานจังหวัด

บทบัญญัติ (มาตรา)	ความเห็น		ความจำเป็น
	มี	ไม่มี	
6 มาตรา 20	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ขณะปฏิบัติหน้าที่ ผู้จัดการ, ลูกจ้าง หรือตัวแทน ต้องมีบัตรประจำตัวพร้อมที่จะแสดงต่อผู้เกี่ยวข้อง
7 มาตรา 23	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ในการจัดหางานในประเทศต้องทำสัญญาจัดหางานกับคนหางานและส่งสำเนาให้กรมการจัดหางานเดือนละ 1 ครั้ง
8 มาตรา 24	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรแก้ไขบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแทนจัดหางาน เพื่อให้ตัวแทนทำหน้าที่สาย, นายหน้า
9 มาตรา 25	2 (8.70%)	21 (91.30%)	รายงานทะเบียนจัดหางานให้นายทะเบียนทราบทุก 1 เดือนด้วย
10 มาตรา 26	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรเปลี่ยนแปลงโทษปรับให้หนักยิ่งขึ้น
11 มาตรา 27	2 (8.70%)	21 (91.30%)	1. มี 1 ราย เห็นว่าเรียกเก็บก่อนได้ แต่ควรเพิ่มเงื่อนไขในการคุ้มครองคนหางานระหว่างทำงานด้วย 2. มี 1 ราย เห็นว่าให้เก็บค่าบริการก่อนนายจ้างรับเข้าทำงาน
12 มาตรา 29	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ให้มีบทบัญญัติเพิ่มเติม ให้หักหลักประกันจัดหางานในประเทศได้
13 มาตรา 8, 30	3 (13.05%)	20 (86.95%)	ให้แก้ไขนิยามคำว่า "จัดหางาน" ให้รัดกุมยิ่งขึ้น

บทบัญญัติ (มาตรา)	ความเห็น		ความแก้ไขเป็น
	มี	ไม่มี	
14 มาตรา 31 (7), มาตรา 33,	3 (13.05%)	20 (86.95%)	<ol style="list-style-type: none"> มี 1 ราย ให้เพิ่มหลักประกัน มี 1 ราย มีความเห็นให้เพิ่มหลักประกันเป็น 10 ด้าน (ต่างประเทศ) มี 1 ราย มีความเห็นให้หลักประกันเป็นเงินสด
15 มาตรา 38	2 (8.70%)	21 (91.30%)	<ol style="list-style-type: none"> มี 1 ราย ควรแก้ไข "ให้ชำระ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดก่อนเดินทาง" มี 1 ราย เห็นว่า "ไม่ควรขยายเวลา"
16 มาตรา 53	3 (13.05%)	20 (86.95%)	<p>ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> ให้คนหางานที่จะไปทำงานต่างประเทศกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ เพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายได้ จัดการเกี่ยวกับศพคนหางานที่เสียชีวิตในต่างประเทศ ตามประเพณี
17 มาตรา 46	3 (13.05%)	20 (86.95%)	<ol style="list-style-type: none"> มี 1 ราย เห็นว่าให้เพิ่มเติมบทบัญญัติ"หรือถูกเลิกจ้างเพราะการกระทำอันไม่เป็นธรรมของนายจ้างและหรือนายจ้างร่วมกับผู้รับอนุญาตจัดหางาน"

บทบัญญัติ (มาตรา)	ความเห็น		ควรแก้ไขเป็น
	มี	ไม่มี	
			2. มี 2 ราย เห็นว่าให้แก้ไข เป็น "การคืนค่าบริการ ภายใน 30 วัน นับจากข้อเท็จจริงเป็น ยุติแล้ว"
18 มาตรา 67	1 (4.35%)	22 (95.65%)	แก้ไขให้มีอำนาจกันเหมือนกับ ตำรวจ
19 มาตรา 91 ครี	1 (4.35%)	22 (95.65%)	เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีผลถึงสาย นายหน้าและบริษัทจัดหางานที่ หลอกลวงคนหางาน

- ที่มา : 1. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี จำนวน 9 ราย
2. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย
(จังหวัดละหนึ่งราย) รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตารางที่ 3.4 แสดงเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดหางานที่มีปัญหา
ในทางปฏิบัติ คือ เห็นว่าควรแก้ไข มาตรา 19 มากที่สุด ถึง 34.78% ส่วนมาตราอื่น ๆ นั้น
รายละเอียดตามตารางดังกล่าว

ตารางที่ 3.5 แสดงกฎหรือระเบียบใดที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ และการแก้ไข

เรื่อง	ความเห็น		ควรแก้ไขเป็น
	มี	ไม่มี	
1 ระเบียบกระทรวงฯ ว่าด้วย การขออนุญาต และการ อนุญาตตั้งสำนักงานชั่วคราว นอกเขตท้องที่ที่ได้รับอนุญาต และจัดหางาน จากจังหวัด อื่น นอกจากจังหวัดที่ได้รับ อนุญาต พ.ศ. 2538	5 (21.73%)	18 (78.27%)	<ol style="list-style-type: none"> มี 4 ราย เห็นว่าให้แก้ไขให้ชัดเจนว่ามีกรณีใดบ้างที่เป็นขอตั้งสำนักงานชั่วคราว และจัดหางานจากจังหวัดอื่น และเสนอเพิ่มเติมให้ดำเนินการเฉพาะที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเท่านั้น มี 1 ราย เห็นว่าให้บริษัทจัดหางาน แจ้งยอดจำนวนผู้ที่รับสมัครไว้ให้นายทะเบียนจัดหางานจังหวัด
2 กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2536 ข้อ 3	4 (17.39%)	19 (82.61%)	<ol style="list-style-type: none"> มี 2 ราย เห็นว่าให้เพิ่มหลักประกันของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เป็น 10 ล้านบาท มี 1 ราย เห็นว่า ให้วางหลักประกันไว้ที่จังหวัดที่บริษัทจัดหางานตั้งอยู่ และให้อำนาจผู้ว่าฯ พิจารณาหักหลักประกันได้ มี 1 ราย เห็นว่า ให้เพิ่มหลักประกัน ตาม จค.2 มีคนหางานมากให้เพิ่มหลักประกันมากขึ้น

เรื่อง	ความเห็น		ความแก้ไขเป็น
	มี	ไม่มี	
3 การใช้เงินกองทุน	3 (13.05%)	20 (86.95%)	ให้เพิ่มช่องทางในการใช้ประโยชน์จากกองทุนฯ เพื่อประโยชน์ต่อคนหางานให้มากขึ้น
4 การตรวจสอบคุณสมบัติลูกจ้างตัวแทนจัดหางาน	2 (8.70%)	21 (91.30%)	ไม่ต้องตรวจสอบจากทะเบียนประวัติกรมตำรวจ เพราะทำให้เกิดความล่าช้า
5 บัตรประจำตัว พนักงานเจ้าหน้าที่	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรยกเลิกให้ใช้บัตรข้าราชการ น่าจะเพียงพอแล้ว
6 การรับลงทะเบียนคนหางาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรให้ลงทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดที่บริษัทจัดหางานนั้นตั้งอยู่
7 กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 ข้อ 2	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรเพิ่มหลักประกันจัดหางานในประเทศ เป็นห้าแสนบาท
8 การแต่งตั้งนายทะเบียนจัดหางานจังหวัด	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ในส่วนภูมิภาคให้จัดหางานจังหวัดเป็นนายทะเบียนจัดหางานจังหวัด เพื่อความสะดวกในการทำงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น
9 หน้าที่ของลูกจ้างและตัวแทนจัดหางาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรกำหนดหน้าที่ของลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานให้ชัดเจนว่าแตกต่างกันอย่างไร และให้ลูกจ้างต้องมีเงินหลักประกันด้วย
10 การโฆษณาจัดหางาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	การโฆษณาจัดหางานควรควบคุมถึงสถานประกอบการด้วย
11 การรับสมัครคนหางานของผู้รับอนุญาตจัดหางาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ให้ผู้รับอนุญาตรับสมัครคนหางานจากศูนย์ทะเบียนคนหางานจังหวัดที่มีความประสงค์ไปทำงานต่างประเทศ

เรื่อง	ความเห็น		ควรแก้ไขเป็น
	มี	ไม่มี	
12 การเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่าย	1 (4.35%)	22 (95.65%)	ควรเป็นแบบลอยตัว เพื่อให้เป็นการแข่งขันกันเองในระหว่างผู้รับอนุญาต
13 การทำสัญญาจัดหางานและการรับเงินค่าบริการและค่าใช้จ่าย	1 (4.35%)	22 (95.65%)	การทำสัญญาจัดหางาน และรับเงินค่าบริการ และหรือค่าใช้จ่ายระหว่างบริษัทจัดหางาน กับคนหางานควรกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน

- ที่มา : 1. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี จำนวน 9 ราย
 2. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย
 (จังหวัดละหนึ่งราย) รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตารางที่ 3.5 แสดงปัญหาเกี่ยวกับกฎหรือระเบียบใดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดหางานที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ คือมีปัญหาเรื่องระเบียบกระทรวงฯ ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตตั้งที่สำนักงานชั่วคราวนอกเขตท้องที่ที่ได้รับอนุญาตและจัดหางานจากจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดที่ได้รับอนุญาต พ.ศ. 2538 ควรแก้ไขมากที่สุดถึง 21.73% ส่วนปัญหาอื่น ๆ ได้เรียงลำดับจากมากไปน้อยแล้ว รายละเอียดตามตารางดังกล่าว

ตารางที่ 3.6 แสดงบทบาทหรืออำนาจองค์กรบริหารในการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้

บทบาทหรืออำนาจองค์กรบริหาร (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
1 บุคลากรไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หรือมีแต่ไม่เข้าใจเป็นแนวทางเดียวกัน	7 (30.44%)	16 (69.56%)	-
2 การดำเนินคดีขาดความคล่องตัวเกี่ยวกับข้อมูลทางทะเบียน	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
3 เจ้าหน้าที่มีน้อย ทำให้การบังคับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ทั่วถึง	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
4 ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะตัวในการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีปัญหา โดยเฉพาะเพื่อความเร็วในการปฏิบัติงาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
5 อำนาจการตรวจค้นยังต้องอาศัยตำรวจ จึงไม่ทันเหตุการณ์	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
6 กรณีที่ปรากฏความผิดชัดเจน ควรให้อำนาจการจับกุมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
7 ควรแก้ไขโทษเปรียบเทียบปรับ ตามมาตรา 93 ในส่วนภูมิภาค ให้เป็นอำนาจของจัดหางานจังหวัด	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
8 ควรใช้วิธีประณามประนอม หรือคัดเตือนก่อน จึงจะใช้กฎหมายบังคับ	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

บทบาทหรืออำนาจองค์กรบริหาร (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
9 การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ไม่ตรงกับผู้บังคับบัญชา บางครั้งไม่กล้าตัดสินใจ และการดำเนินคดีใน ทางปฏิบัติค่อนข้างลำบาก และหลายขั้นตอน (ระหว่างจังหวัดกับกรมฯ)	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

- ที่มา : 1. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี จำนวน 9 ราย
2. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย
รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตาราง 3.6 แสดงปัญหาบทบาทหรืออำนาจองค์กรบริหารในการนำกฎหมาย
จัดหางานไปใช้บังคับแก่ผู้ฝ่าฝืน คือมีปัญหาบุคลากรไม่มีความรู้ทางกฎหมายหรือมีแต่
ไม่เข้าใจเป็นแนวทางเดียวกันมากที่สุดถึง 30.44% ส่วนปัญหาอื่น ๆ ได้เรียงลำดับจาก
มากไปน้อยแล้ว รายละเอียดตามตารางดังกล่าว

ตารางที่ 3.7 แสดงปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด
ที่ไม่สามารถนำกฎหมายจัดหางานไปใช้บังคับแก่ผู้ว่าจ้าง

ปัญหาอุปสรรค	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
1 คนหางานมาร้องทุกข์ขาดพยานหลักฐาน ทำให้การกระทำผิดของสาย นายหน้า บริษัทจัดหางานไม่ชัดเจน	10 (43.48%)	13 (56.52%)	-
2 เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการนำกฎหมายจัดหางานไปใช้ให้ถูกต้อง	8 (34.78%)	15 (65.22%)	-
3 การประสานงานระหว่างกรมการจัดหางานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดไม่ดี	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-
4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-
5 มีผู้อิทธิพล สนับสนุน ช่มขู่ผู้เสียหาย ทำให้ไม่กล้าร้องทุกข์	3 (13.05%)	20 (86.95%)	-
6 พยานบุคคลไม่ให้ความร่วมมือ	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
7 บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่อง สายเถื่อน นายหน้าเถื่อน ตัวการ ตัวแทน ไม่ค่อยชัดเจนเท่าที่ควร	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
8 ไม่มีอำนาจในการจับกุม	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

ปัญหาอุปสรรค	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
9 สำนักงานจัดหางานจังหวัด ยังไม่มีอำนาจเพียงพอ เช่น การพักใช้,เพิกถอนใบอนุญาต	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
10 เจ้าหน้าที่มีน้อย ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย จัดหางานไม่ทั่วถึง	1 (4.35%)	22 (95.65%)	

- ที่มา : 1. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี จำนวน 9 ราย
 2. ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจากจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย
 (จังหวัดละหนึ่งราย) รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตาราง 3.7 แสดงปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถนำกฎหมายจัดหางานไปใช้บังคับแก่ผู้ฝ่าฝืน ก็มีปัญหาคอนหางานมาร้องทุกข์ขาดพยานหลักฐาน ทำให้การกระทำผิดของ นายหน้า บริษัทจัดหางานไม่ชัดเจน มากที่สุดถึง 43.48% ส่วนปัญหาอื่น ๆ ได้เรียงลำดับจากมากไปน้อยแล้ว รายละเอียดความตารางดังกล่าว

ตารางที่ 3.8 แสดงข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรค ในการบริหารและ การบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน

ข้อเสนอแนะ	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
1 อบรมความรู้ทางกฎหมายจัดหางานให้แก่ เจ้าหน้าที่	9 (39.13%)	14 (60.87%)	-
2 ควรแก้ไขกฎหมายจัดหางานให้สอดคล้องกับ สภาพปัจจุบัน	10 (43.48%)	13 (56.52%)	-
3 เพิ่มจำนวนบุคลากรในสำนักงานจัดหางาน จังหวัด	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
4 ติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินคดีตามกฎหมาย อย่างมีระบบทั่วประเทศ อย่างสม่ำเสมอ	2 (8.70%)	21 (91.30%)	-
5 ควรปรับปรุงเรื่องการมอบอำนาจในการพิจารณา อนุญาต และการร้องทุกข์	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
6 บทลงโทษบริษัท เรื่องการพักใช้ใบอนุญาต ไม่ค่อยได้ผล ควรเพิ่มโทษให้หนักขึ้น	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
7 การจัดส่งคนหางานไปต่างประเทศโดยรัฐ จะ เป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ดีขึ้น	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
8 จัดระบบกองตรวจและคุ้มครองคนหางาน หรือ กองนิติการ เป็นระบบเขต หรือ ภาค เพื่อความ สะดวกในการทำงาน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
9 จัดทำคู่มือในการใช้กฎหมายและให้มีตัวอย่าง ในการดำเนินคดีต่าง ๆ ไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

ข้อเสนอแนะ	ความเห็น		หมายเหตุ
	มี	ไม่มี	
10 ควรหัดให้มีการฝึกอบรมและทดลองปฏิบัติงานจริงอย่างน้อย 3 เดือน ก่อนส่งเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ ไปประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัด	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
11 สรุปข้อเท็จจริงในการดำเนินคดี ผลการดำเนินการเกี่ยวกับการหลอกลวงคนหางาน หรือข้อร้องทุกข์ต่าง ๆ ส่งให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดเป็นประจำ	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
12 รวบรวมประเด็นข้อกฎหมาย สถานการณ์ที่ควรติดตาม ส่งให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกแห่ง	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
13 กำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นแนวทางเดียวกัน	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
14 กรมการจัดหางานควรส่งเจ้าหน้าที่อบรมด้านกฎหมาย ไปประจำทุกจังหวัด	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
15 ควรมีหน่วยงานเฉพาะกิจระดับภาค หรือ ระดับจังหวัด ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-
16 ควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการให้มากยิ่งขึ้น	1 (4.35%)	22 (95.65%)	-

ที่มา : 1 ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุตรธานี จำนวน 9 ราย
 2 ข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดอื่น จำนวน 14 ราย
 (จังหวัดละหนึ่งราย) รวมทั้งหมด 23 ราย

จากข้อมูลตารางที่ 3.8 แสดงข้อเสนอแนะที่มีข้อเสนอแนะให้มีการอบรมความรู้ทางกฎหมายจัดหางานให้แก่เจ้าหน้าที่มากที่สุดถึง 39.13% ส่วนข้อเสนอแนะอื่น ๆ ได้เรียงลำดับจากมากไปน้อยแล้ว รายละเอียดตามตารางดังกล่าว

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน” นี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานจัดหางานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 15 จังหวัด เพื่อแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของกิจกรรม กระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานรวมถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน โดยมุ่งเน้นที่จะศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ในกระบวนการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน คือ

1. กฎหมายจัดหางาน
2. นโยบายการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่
3. ปัจจัยเกื้อหนุนต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายจัดหางาน

ในการดำเนินการศึกษา ได้ใช้แบบสัมภาษณ์จำนวน 1 ชุด เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัด เพื่อประกอบการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจำนวน 23 ราย รวม 15 จังหวัด และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลในแบบการสร้างข้อสรุป ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. กฎหมายจัดหางาน

กฎหมายจัดหางานหรือพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2511 - พ.ศ. 2528 ได้มีผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานโดยส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหานานาประการ เช่น มีการโฆษณาหลอกลวงคนหางานให้ไปสมัครงานโดยไม่มีงานให้ทำเรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินสมควร คนหางานที่เดินทางไปต่างประเทศแล้วไม่ได้งานตามที่ตกลงกันไว้มาขอจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง คนงานหญิงถูก

นายจ้างหรือญาติของนายจ้างลาวนลาม ช่มจีน ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้รับความทุกข์ยาก นานาประการ คนหางานที่มีปัญหาเหล่านี้มักจะหลบหนีไปอยู่ที่สำนักงานแรงงานไทยหรือสถานทูตไทย ทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย ผู้จัดหางานส่วนมากก็อ้างว่า ไม่มีเงินช่วยเหลือคนงานดังกล่าว และจะเรียกเงินจากผู้ซึ่งค้าประกันคนหางานในการขอหนังสือเดินทางก็กระทำได้อย่าง เพราะติดตามตัวผู้ค้าประกันไม่ได้ นอกจากนี้ยังมีคนหางานบางรายซึ่งไปกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศอีก ทำให้ทางราชการต้องเข้าไปช่วยเหลือและตกเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของประเทศ เพราะมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองคนหางานในต่างประเทศได้ ในการนี้สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยรีบด่วน กำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานให้รัดกุมยิ่งขึ้น แยกการควบคุมการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจัดให้มีกองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานไทยในต่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะ รวมทั้งปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจด้วย ต่อมาในปี พ.ศ.2537 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใหม่โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและเสนอแนวทางการพัฒนาระบบจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และสมควรให้ความคุ้มครองคนหางานเพิ่มขึ้น โดยให้รวมไปถึงการไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานด้วย และเพื่อให้เป็นที่เชื่อถือแก่การจ้างงานสมควรควบคุมสถานทดสอบฝีมือและการดำเนินการทดสอบฝีมือไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลียงกฎหมายโดยการนำลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ จึงสมควรมีบทบัญญัติควบคุมการส่งลูกจ้างไปฝึกงานขึ้นไว้ อีกทั้งสมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการคืนหลักประกัน และการส่งเงินกับการได้รับประโยชน์จากกองทุนและอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สรุปลักษณะสำคัญของกฎหมายจัดหางาน

1.1 กำหนดมาตรการควบคุมการจัดหางานในประเทศและจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยแยกการควบคุมการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

- 1.2 ควบคุมสถานทดสอบฝีมือและการดำเนินการทดสอบฝีมือไว้เป็นการเฉพาะ
- 1.3 จัดให้มีกองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานไทยในต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ
- 1.4 และจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและเสนอแนวทางการพัฒนาระบบจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน
- 1.5 การควบคุมและบทกำหนดโทษ

ลักษณะของกฎหมายจัดหางานมีจุดประสงค์หลัก คือการควบคุมการจัดหางานของเอกชนและคุ้มครองคนหางาน จากจุดประสงค์ดังกล่าวได้นำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติ อาทิ เช่น

1. กำหนดขอบเขตของการใช้กฎหมายจัดหางาน เช่น นิยามคำว่า จัดหางาน,คนหางาน, ผู้รับอนุญาตจัดหางาน ฯลฯ
2. กำหนดคุณสมบัติผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศและมีการวางหลักประกัน 100,000 บาท ให้ไว้กับรัฐเพื่อเป็นหลักประกันไว้ให้คนหางาน
3. กำหนดคุณสมบัติผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และมีการวางหลักประกัน 5 ล้านบาท ให้ไว้กับรัฐเพื่อเป็นหลักประกันไว้ให้คนหางาน
4. ให้การคุ้มครองคนหางาน เช่น มีการเรียกคืนค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายจากผู้รับอนุญาตที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางานถ้าไม่ยินยอมจ่ายคืนให้หักจากหลักประกัน
5. มีการควบคุมสถานทดสอบฝีมือและมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้เงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางาน
6. มีการกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจค้น ชี้ด หรืออายัดเอกสารเกี่ยวกับการจัดหางานของเอกชน
7. มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางาน

ดังนั้น คำบทกฎหมายจัดหางานจึงเป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากลักษณะของกฎหมายจัดหางาน วัตถุประสงค์และประโยชน์เชิงสัมพัทธ์

2. นโยบายการดำเนินงาน

ผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 15 จังหวัด และวิจัยเอกสารได้สรุปเห็นว่า ที่มาของการฝ่าฝืนกฎหมายจัดหางานก็คือมีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษมากที่สุด และมีข้อหารับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางานแล้ว ไม่จัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมากที่สุด และมีข้อหาจัดหางานเพื่อคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลำดับรองลงมา ซึ่งข้อมูลอันนี้สรุปให้เห็นว่าคนหางานมีการสมัครงานไปทำงานต่างประเทศกับบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้นมากกว่าสมัครงานกับสายหรือนายหน้าเถื่อน และเมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจะนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้ปรากฏว่ามีปัญหาอุปสรรคจากการที่คนหางานเมื่อเกิดปัญหาจะให้ปากคำไม่ชัดเจนและขาดพยานหลักฐาน จึงสรุปได้ว่าการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้ เกิดจากบุคลากรไม่มีความรู้ทางกฎหมายจัดหางาน หรือมีแต่ไม่เข้าใจในทางเดียวกันและเกิดจากคนหางานที่มาร้องทุกข์ขาดพยานหลักฐาน ทำให้นโยบายการดำเนินงานของกรมการจัดหางานเกี่ยวกับการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้ไม่ดีเพียงพอ

3. ปัจจัยเกื้อหนุนต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายจัดหางาน

จากการศึกษาครั้งนี้มีประเด็นสำคัญที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายจัดหางานหรือไม่ยอมรับ คือ

3.1 ความรู้เกี่ยวกับสาระสำคัญของกฎหมายจัดหางาน เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั้งหมดมีความเห็นพ้องต้องกันว่า บริษัทจัดหางานมักจะใช้สายหรือนายหน้าเถื่อนให้ติดต่อกับคนหางานเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายและเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบของคนหางาน

3.2 เกี่ยวกับคนหางาน เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด มีความเห็นพ้องต้องกันว่า คนหางานจะไม่เชื่อฟังคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ แต่จะเชื่อบริษัทจัดหางาน

สาย หรือนายหน้ามากกว่า คนหางานไม่ให้ความร่วมมือในการจับกุมสายหรือนายหน้า
เถื่อน และเมื่อคนหางานเกิดปัญหาจะให้ปากคำไม่ชัดเจน และขาดพยานหลักฐานคนหา
งานส่วนใหญ่จะไม่ดำเนินการให้ถึงที่สุด เนื่องจากเสียเวลาหรือไม่ต้องการดำเนินคดีให้ถึง
ที่สุดเพียงต้องการเงินค่าบริการคืน และมักจะมาร้องทุกข์ล่าช้าเนื่องจากการประวิงเวลาของ
สายหรือนายหน้าบางครั้งทำให้คดีขาดอายุความ

3.3 เกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเอง มีความเห็นพ้องต้อง
กันว่า บุคลากรมีน้อยเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการนำกฎหมายจัดหางานมาบังคับ
ใช้ มีผู้อิทธิพลข่มขู่เจ้าหน้าที่และผู้เสียหายไม่ให้ดำเนินคดีตามกฎหมายจัดหางาน เจ้าหน้าที่
ที่ตำรวจไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ทำให้จับกุมผู้ฝ่าฝืนไม่ได้และต้องการให้กรมการ
จัดหางานจัดการอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ทางกฎหมายจัดหางาน

3.4 เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด มีความเห็น
พ้องต้องกันว่า การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ไม่ตรงกับผู้บังคับบัญชาบางครั้งไม่กล้าตัดสินใจ
และการดำเนินคดีในทางปฏิบัติค่อนข้างลำบากและมีหลายขั้นตอน

3.5 เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดหางานเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางาน
จังหวัด มีความเห็นพ้องต้องกันว่า เห็นควรแก้ไขหลายประการ เพื่อให้การปฏิบัติงาน
ของเจ้าหน้าที่ในการนำกฎหมายจัดหางานไปบังคับใช้เป็นไปด้วยดียิ่งขึ้นรายละเอียดตาราง
ที่ 3.4

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นเพียงกรณีศึกษากรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นแง่มุม
หนึ่งของการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน แม้ว่าจะเป็นการศึกษาวิเคราะห์บนฐาน
ข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 15 จังหวัด แต่ก็
มีลักษณะเชื่อมโยงให้เห็นภาพรวมของการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานทั้งระบบ
ว่า มีปัญหาและอุปสรรคประการใดบ้างที่ทำให้การจัดหางานและคุ้มครองคนหางานไม่
สามารถบรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ประเด็นสำคัญที่ได้รับจากการศึกษาอาจจะกล่าวได้ว่าเป็น
ความคิดพลาดในทางทฤษฎี (Theoretical Failure) คือความไม่สมบูรณ์ของตัวบทกฎหมาย
และนโยบายการดำเนินงานส่วนหนึ่งและเป็นความคิดพลาดในทางปฏิบัติ (Implementation
Failure) อีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือ การบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางานเป็นกระบวนการ
ในการนำนโยบายของรัฐในการคุ้มครองแรงงานไปสู่การปฏิบัติ ที่มีลักษณะของการ
จำกัดขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับปฏิบัติในการจัดหางานและคุ้มครองคน

หางานในด้านต่าง ๆ ดังนั้น แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและบังคับใช้กฎหมาย จัดหางานสำหรับสังคมที่อยู่ในช่วงระหว่างการพัฒนาจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคม อุตสาหกรรม ซึ่งมีความแตกต่างช่องว่าง และความเหลื่อมล้ำกันระหว่างองค์ประกอบและ กลไกต่าง ๆ ในสังคมเป็นอันมาก จึงควรมุ่งเน้นการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การพัฒนาโลกและกระบวนการบริหารและบังคับใช้กฎหมายจัดหางาน โดยการนำแนวความคิดทางด้านการบริหารและเทคโนโลยีสมัยใหม่ มาใช้ในการจัดหางาน และคุ้มครองคนหางานที่เน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือความเป็นธรรมให้แก่คนหางานให้ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น หน่วยงานระดับ ปฏิบัติในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานจึงต้องเป็นกลไกแรกที่จะต้องได้รับการพัฒนา ไปเป็นหน่วยงานที่มีระบบข้อมูลและความคล่องตัวสูงในการเผชิญกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาทางด้านแรงงาน ทั้งนี้จะต้องมุ่งเน้นที่ศักยภาพของหน่วยงานและบุคลากร มากกว่าการเพิ่มปริมาณบุคลากร

2. กระตุ้นให้ปัจเจกเกื้อหนุนต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายจัดหางาน ทั้งผู้รับอนุญาตจัดหางานและคนหางานให้สามารถแสดงบทบาทในหน้าที่ของตัวเองได้อย่าง ถูกต้องและเป็นธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความสงบสุขในสังคม

3. เนื่องจากในปัจจุบันคนหางานมีความประสงค์ทำงานโดยการติดต่อผ่านผู้ รับอนุญาตจัดหางานเพื่อให้ดำเนินการจัดหางานเป็นจำนวนมาก ทำให้ธุรกิจจัดหางานมี การเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและปัญหาการหลอกลวง โดยใช้กลวิธีต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น ผู้รับ อนุญาตจัดหางานพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของกฎหมายจัดหางานอยู่ ตลอดเวลา จึงควรปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายจัดหางานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และให้มีความชัดเจนนำไปใช้บังคับได้ เป็นต้นว่า หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อ ไปทำงานในต่างประเทศที่กำหนดไว้เป็นจำนวนห้าล้านบาทนั้นควรจะมีการเพิ่ม จำนวนการวางหลักประกันให้มากขึ้น หรือ การจัดหางานในประเทศไม่ได้มีการบัญญัติไว้ ให้มีการหักหลักประกันที่วางไว้ ทำให้ไม่สามารถหักหลักประกันคืนเพื่อบรรเทาความ เลือดร้อนให้แก่คนหางานได้ ควรจะให้นายทะเบียนหักหลักประกันคืนคนหางานได้ เช่น เดียวกับจัดหางานในต่างประเทศ

เค็ดร่อนให้แก่คนหางานได้ ควรจะให้นายทะเบียนหลักประกันคืนคนหางานได้ เช่นเดียวกับจัดหางานในต่างประเทศ

4. กฎหมายจัดหางานเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีความละเอียดซับซ้อนต่างกับกฎหมายทั่วไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่นำกฎหมายไปใช้บังคับอาจมีความสับสนไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง จึงควรจัดให้มีการฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายจัดหางานแก่เจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายจัดหางานให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานได้เข้าใจถึงขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดหางาน

5. ปัญหาในการนำกฎหมายไปใช้บังคับในการปฏิบัติงานแต่ละจังหวัด ต่างก็มีปัญหาแตกต่างกันไป จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อแก้ไขและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะได้อำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน ควรแก้ไขกฎระเบียบที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน

บรรณานุกรม

- สำนักงานเลขาธิการที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม “วิวัฒนาการนโยบายแรงงานไทย พ.ศ. 2475-2536”
- กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย “การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2533-2534”
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ “เอกสารสรุปผลการสัมมนา เรื่อง สถานการณ์แรงงานปัจจุบันกับสถานะแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ”
- วิชา มหาคุณ “การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย” สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534
- กอนนิตการ กรมการจัดหางาน “รวมกฎหมายกรมการจัดหางาน”
- รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม”
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม “แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540-2544)”
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544”
- ชายน่า ภาววิมล “การบริหารและบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน สานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2534