

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 สถานการณ์และปัญหา

การดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวโดยใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่ในช่วงเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 ขึ้น โดยได้กำหนดอาชีพและวิชาชีพบางชนิดไว้สำหรับเฉพาะคนไทยตามแต่จะได้มีพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นหลายฉบับ ครั้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงแล้ว ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นอีกหลายฉบับบางสมัยตราเป็นพระราชบัญญัติ บางสมัยตราเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ ตามแต่สถานการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา ได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (พ.ศ.2515) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 (พ.ศ. 2515) สำหรับกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย ไม่ให้คนต่างด้าวมาแย่งงานคนไทย ทำช่วยให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐบาลยังมีความจำเป็นบางประการที่จะต้องอนุญาตให้คนต่างด้าวบางส่วนเข้ามาทำงานในประเทศ ดังนั้น การอนุญาตจึงเน้นถึงการสนับสนุนการส่งเสริมการลงทุน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทย อีกทั้งในปัจจุบันแนวโน้มสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกโดยรวมได้กดดันให้ประเทศไทยต้องก้าวเข้าสู่ระบบการค้าเสรี ทั้งในรูปของการค้าแบบทวิภาคีและการค้าแบบพหุภาคี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของคนต่างด้าวที่จะต้องปรับตัวให้สมดุล ระหว่างนโยบายสงวนอาชีพให้คนไทยและนโยบายการส่งเสริมการลงทุนและการค้าเสรี

การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่ผ่านมา ทางราชการได้รับความร่วมมือจากสถานประกอบการนายจ้างและคนต่างด้าวค่อนข้างน้อย เนื่องจากนายจ้างส่วนมากมุ่งแต่ประโยชน์ของกิจการมากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติ โดยเฉพาะกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก ประกอบกับนายจ้างเห็นว่าการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้มีโทษทางอาญาถึงจำคุก จึงมักแก้ไขปัญหาก็จะต้องถูกดำเนินคดีด้วยวิธีการอื่นซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์เข้าหาผู้มีอำนาจช่วยให้พ้นจากการถูกดำเนินคดีหรือการให้สินบนผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี นอกจากนี้ประชาชนทั่วไปในสังคมมักมองคนต่างด้าวในทางที่ตี มิได้เห็นว่าคุณต่างด้าวที่เข้ามาลักลอบทำงานนั้นเป็นภัยต่อสังคม ทำให้การดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่ทางราชการดำเนินอยู่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์

ปัญหาข้างต้นส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ โดยเฉพาะวิธีการลงโทษนายจ้างหรือคนต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้กำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามว่าจะต้องถูกปรับและจำคุก ซึ่งจะต้องถูกดำเนินคดีโดยเจ้าพนักงาน-ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล อันเป็นกระบวนการที่ใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นอาชญากร ทั้ง ๆ ที่นายจ้างและคนต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพที่สุจริต จึงควรมีกระบวนการลงโทษนายจ้างและคนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ ด้วยวิธีการที่เหมาะสม เช่น วิธีการเปรียบเทียบปรับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38 ดังนั้นผู้ขอประเมินจึงขอเสนอผลงานเรื่อง“การดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยวิธีการเปรียบเทียบปรับ”

### 1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาถึงวิธีการเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีโทษทางอาญาในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- (2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งกรมการจัดหางานได้ดำเนินการมาแล้ว

- (3) เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวด้วยการใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "การดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยวิธีการเปรียบเทียบปรับ" มีขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

- (1) การดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ในห้วงเวลาที่ผ่านมา
- (2) การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้ใช้วิธีการค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลายประเภท ทั้งที่เป็นรายงานการวิจัย หนังสือ บทความที่ได้ตีพิมพ์ในวารสารต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### 1.5 แนวทางที่ใช้ในการศึกษา

- (1) ศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ในห้วงเวลาที่ผ่านมา
- (2) ศึกษาแนวทางการดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (3) ศึกษาการกำหนดโทษและวิธีการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
- (4) ศึกษาการใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดทางอาญาซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(5) ศึกษาแนวทางการใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับ กับผู้กระทำความผิดฐานฝ่าฝืน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

#### 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ได้ทราบแนวทาง การนำวิธีการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดมาใช้กับผู้ฝ่าฝืน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
- (2) ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย
- (3) เป็นแนวทางปรับปรุงการดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

## บทที่ 2

### การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

#### 2.1 ความเป็นมาของการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

คนต่างด้าวได้เข้ามามีบทบาทอยู่ในประวัติศาสตร์ไทยเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นราชธานีโดยมีทั้งคนจีน แขก ญี่ปุ่นและยุโรป เข้ามาประกอบธุรกิจหรือทำงานรับจ้างในราชสำนักในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช จนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ได้ทรงนำประเทศไทยเข้าทำการค้าขายกับจีน และต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้ทรงนำสังคมไทยเข้าสู่สังคมโลก โดยรับแนวความคิดในการพัฒนามาจากประเทศในทวีปยุโรป ทำให้มีคนต่างด้าวเข้ามาสู่ประเทศไทยมากขึ้นเป็นลำดับ

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงประกาศใช้กฎหมายจดทะเบียนรถลากขึ้นใน พ.ศ. 2456 เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพรถ-ลากของชาวจีน และหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐบาลในสมัยนั้นได้เริ่มวางโครงการเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือการประกอบอาชีพของคนไทย โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2481 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้ดำเนินนโยบายชาตินิยมด้านต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคงและสามารถพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจได้ จึงได้มีมาตรการต่าง ๆ ออกมาเพื่อควบคุมจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของชาวจีน เช่น มีกฎหมายประกาศกำหนดให้โรงสีข้าวจ้างกรรมกรชาวไทยอย่างน้อยร้อยละ 50 กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมทั้งของรัฐและเอกชนจ้างคนต่างด้าวได้ไม่เกินร้อยละ 25 เป็นต้น และเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น ประเทศไทยได้เข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น จึงนำเอาวิธีการชาตินิยมอย่างรุนแรงเข้ามาใช้และวางข้อจำกัดทางเศรษฐกิจโดยประกาศใช้กฎหมายสงวนอาชีพบางชนิดไว้สำหรับผู้มีสัญชาติไทย โดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนจีนต่างด้าวโดยตรง

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้รับแนวคิดในการพัฒนาประเทศโดยอาศัยการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก มีการนำเข้าเทคโนโลยีและเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมการผลิต แต่เนื่องจากประเทศไทยยังมีความขาดแคลนกำลังคนในบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ เช่น วิศวกร ช่างเทคนิค จึงมีการนำช่างฝีมือผู้เชี่ยวชาญ ช่างชำนาญงาน จากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย ประกอบกับผลของการพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนคนไทยมีความเป็นอยู่ดีขึ้น แรงงานในภาคเกษตรกรรมเริ่มเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ บางส่วนได้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ จึงทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ส่งผลให้มีแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาหางานทำเป็นจำนวนมาก และได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสังคมไทยหลายด้านด้วยกันทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จากข้อเท็จจริงและปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยจึงได้ออกกฎหมายขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานของคนต่างด้าวให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในแต่ละช่วงเวลา ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484

ในช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะเริ่มขึ้น ผู้คนในสังคมไทยมีความรู้สึกที่ชาวจีนที่เดินทางมาจากนอกประเทศและเข้ามาตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย ได้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีเนื่องจากส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจ และมีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจเหนือคนไทย รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีนโยบายจะลดบทบาทชาวจีนให้น้อยลง โดยส่งเสริมให้คนไทยประกอบธุรกิจมากขึ้น จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นซึ่งมีเนื้อหากำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภทที่ให้คนไทยเท่านั้นสามารถทำได้ คนต่างด้าวไม่สามารถทำอาชีพที่กำหนดได้ในการนี้รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาขึ้นหลายฉบับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(2) พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหากำหนดให้นายจ้างในกิจการพาณิชย์กิจหรือธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งมีคนงานตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ในกิจการตามที่พระราชกฤษฎีกา

กำหนดจำนวน 9 กิจการ ต้องจัดให้มีคนงานที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนคนงานทั้งหมดของกิจการนั้น

### (3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

เมื่อปี พ.ศ. 2515 ได้เกิดการปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกเข้ามาบริหารประเทศ มีการตรากฎหมายขึ้นใช้หลายฉบับโดยออกมาในรูปของประกาศของคณะปฏิวัติ หนึ่งในจำนวนนี้ก็คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ซึ่งกำหนดประเภทธุรกิจที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบการ จำนวน 3 ประเภท รวม 63 ชนิด โดยแบ่งเป็นประเภท ก และ ข มี 49 ชนิด ห้ามคนต่างด้าวประกอบการเว้นแต่จะ  
ได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต ส่วนประเภท ค มี 14 ชนิด ห้ามคนต่างด้าวประกอบการ  
เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมทะเบียนการค้า

### (4) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322

หลังจากได้ใช้บังคับพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 ไปได้ระยะหนึ่ง ผู้บริหารประเทศในขณะนั้นเห็นว่าอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยทำ ยังไม่เป็นการเพียงพอ เนื่องจากยังคงมีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานต่าง ๆ ที่ไม่ใช่อาชีพที่สงวนไว้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งประเทศไทยก็ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการทำงานของ  
คนต่างด้าวอย่างแท้จริง จึงมีความคิดที่จะออกกฎหมายควบคุมการทำงานของ  
คนต่างด้าวขึ้น และประกอบกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้ารัฐบาลในช่วงเวลา  
ดังกล่าวได้เดินทางไปต่างประเทศ และพบเห็นกฎหมายควบคุมการทำงานของ  
คนต่างด้าวในหลายประเทศซึ่งอยู่ในเกณฑ์ดี น่าจะนำมาใช้ในประเทศไทย ท่านจึงให้  
ดำเนินการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของ  
คนต่างด้าวขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 แต่ก็มีปัญหาทางการเมืองหลายประการที่ ทำให้การร่างกฎหมายฉบับนี้  
ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 สมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็น  
หัวหน้าคณะปฏิวัติและเข้ามาบริหารประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับ  
การทำงานของ  
คนต่างด้าวขึ้นเป็นครั้งแรก คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322  
ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ได้กำหนดให้มีการสงวนอาชีพ  
จำนวน 39 อาชีพ ไว้ให้คนไทยทำ โดยห้ามคนต่างด้าวทำงานในอาชีพดังกล่าวเด็ดขาด  
ส่วนคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยก่อนที่จะประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 322 ก็ให้โอกาสคนต่างด้าวดังกล่าวมายื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ภายใน 90 วัน และเมื่อพ้น 90 วันไปแล้ว คนต่างด้าวจะทำงานได้เฉพาะอาชีพที่ไม่ได้กำหนดห้ามไว้เท่านั้น โดยคนต่างด้าวไม่ว่าจะทำงานโดยได้รับค่าจ้างหรือไม่ก็ตาม จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน

(3) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิม คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 นั้นมีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงคนต่างด้าวบางประเภท เช่น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อมาอยู่ในประเทศไทยถ้าไม่ได้ประกอบอาชีพเลย ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องเลี้ยงดู ประกอบกับประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจไปตามกระแสโลก ทำให้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศในขณะนั้น รัฐบาลสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่ขึ้น คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2521 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

## 2.2 ประเภทของการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว

คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีหลายสัญชาติ ส่วนใหญ่จะเดินทางมาจากทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย โดยเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็มีคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และประเทศที่อยู่ใกล้เคียง เช่น จีน อินเดีย บังคลาเทศ ลักลอบเดินทางเข้ามาโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงสามารถจัดแบ่งการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) คนต่างด้าวที่ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

คนต่างด้าวประเภทนี้มีทั้งที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยถือหนังสือเดินทางของประเทศเจ้าของสัญชาติ ได้รับการประทับตราวีซ่าอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรจากสถานทูต หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และเข้ามาโดยผ่านช่องทางด้านตรวจคนเข้าเมืองอย่างถูกต้อง



แล้วจึงมาขอรับใบอนุญาตทำงาน (WORK PERMIT) กับอีกพวกหนึ่งที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้อง ไม่มีหนังสือเดินทาง คนต่างด้าวกลุ่มนี้มี 4 ประเภท ได้แก่

(1.1) ประเภทได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ เป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่และทำงานในราชอาณาจักรอยู่ก่อนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ใช้บังคับ ปัจจุบันมีเหลืออยู่จำนวนน้อยแล้ว เนื่องจากเลิกทำงานไปเพราะชราหรือเสียชีวิตเป็นส่วนใหญ่

(1.2) ประเภทได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยถูกต้อง บางคนได้รับวีซ่าอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว บางคนได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรครั้งละ 5 ปี

(1.3) ประเภทเข้ามาโดยการส่งเสริมการลงทุน เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยถูกต้อง ได้รับวีซ่าอยู่ชั่วคราวประเภทผ่านการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(1.4) ประเภทลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ไม่มีหนังสือเดินทาง ซึ่งรอการส่งกลับประเทศ รอการเนรเทศ ถูกถอนสัญชาติ หรือไม่มีสัญชาติ ประเภทนี้จะได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวตามนโยบายของรัฐบาล

(2) คนต่างด้าวที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย กลุ่มนี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

(2.1) ประเภทเข้าเมืองถูกกฎหมาย แต่ทำงานโดยไม่ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีหนังสือเดินทางและวีซ่า แต่ทำงานที่มิได้เป็นงานห้ามตามกฎหมาย และไม่ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน

(2.2) ประเภทเข้าเมืองถูกกฎหมาย แต่ลักลอบทำงานที่กฎหมายห้ามทำ ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีหนังสือเดินทางและวีซ่า แต่ทำงานที่กฎหมายห้ามคนต่างด้าวทำ

(2.3) ประเภทเข้าเมืองผิดกฎหมาย และลักลอบทำงาน ได้แก่ คนต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทาง และทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน

### 2.3 งานที่คนต่างด้าวทำได้และห้ามคนต่างด้าวทำ

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 หากคนต่างด้าวประสงค์จะทำงานในประเทศไทย คนต่างด้าวจะต้องยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย และงานที่จะทำนั้นต้องไม่เป็นงานห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 นี้

- (1) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมง
- (2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ต้องใช้ความชำนาญงานเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทางทะเล
- (3) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
- (4) งานแกะสลักไม้
- (5) งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ
- (6) งานขายของหน้าร้าน
- (7) งานขายทอดตลาด
- (8) งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว
- (9) งานเจียรระโน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม หรือตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อหรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเขิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- (18) งานทำเครื่องลงหิน

- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม
- (21) งานทำบาตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์ด้วยผ้าไหมจากมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมิด
- (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้าหรืองานตัวแทน ยกเว้น งานนายหน้าหรืองานตัวแทน

ในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับงานออกแบบ และคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ

(30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ

- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- (33) งานมวนบุหรืด้วยมือ
- (34) งานมัดคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียกตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายและอรรถคดี

งานทั้ง 39 อาชีพข้างต้น ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาด คนต่างด้าวไม่สามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานในอาชีพดังกล่าวได้

## 2.4 การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศไทยใช้รูปแบบการกำหนดงานห้ามหรือวิชาชีพที่ไม่ประสงค์ให้คนต่างด้าวทำ โดยอาศัยเหตุผลทางด้านศาสนา ภูมิปัญญาไทย ศิลปวัฒนธรรม และความจำเป็นทางเศรษฐกิจบางอย่าง ส่วนงานที่ไม่ต้องห้ามให้ถือว่าทำได้ แต่คนต่างด้าวจะต้องได้รับใบอนุญาต ส่วนเจ้าหน้าที่ทางการทูตหรือพนักงานในองค์การระหว่างประเทศไม่อยู่ในบังคับของการควบคุมนี้ อย่างไรก็ตามคนต่างด้าวบางประเภทอาจทำงานบางอาชีพได้โดยอาศัยเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่จะต้องได้รับอนุญาตตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้กำหนดมาตรการสำหรับดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวไว้ ดังนี้

(1) คนต่างด้าวจะทำงานได้ต้องมีใบอนุญาตทำงาน โดยคนต่างด้าวจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อน และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจึงจะทำงานได้ อีกทั้งในขณะทำงานต้องมีใบอนุญาตติดตัวหรือเก็บไว้ที่สถานที่ทำงาน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ตลอดเวลาที่ทำงาน (มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 มาตรา 12 และมาตรา 18)

(2) คนต่างด้าวต้องทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น กล่าวคือต้องทำงานตามตำแหน่งงาน ลักษณะงาน สถานที่ทำงาน ห้องที่ทำงาน และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำงานเท่านั้น (มาตรา 9 และมาตรา 21)

(3) คนต่างด้าวต้องยื่นคำขอต้ออายุใบอนุญาต ก่อนที่ใบอนุญาตจะสิ้นอายุคนต่างด้าวต้องยื่นคำขอต้ออายุใบอนุญาต และสำหรับคนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุนต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลา (มาตรา 14 และมาตรา 15)

(4) คนต่างด้าวต้องขอรับใบแทนเมื่อใบอนุญาตชำรุดหรือสูญหาย (มาตรา 19)

(5) เมื่อเลิกทำงานคนต่างด้าวต้องคืนใบอนุญาต ในกรณีที่คนต่างด้าวเลิกทำงานตามใบอนุญาต ต้องส่งมอบใบอนุญาตคืนแก่นายทะเบียน (มาตรา 20)

(6) นายจ้างของคนต่างด้าวต้องแจ้งนายทะเบียนเกี่ยวกับการจ้างคนต่างด้าว เมื่อนายจ้างรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือให้คนต่างด้าวย้ายหรือออกจากงาน ต้องแจ้งให้นายทะเบียนการทำงานของคนต่างด้าวทราบทุกครั้ง (มาตรา 23)

ในการควบคุม กำกับ ดูแล การทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนี้ ได้แก่ อธิบดีกรมการจัดหางาน นายทะเบียนการทำงานของคนต่างด้าว และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยคนต่างด้าวหรือนายจ้างซึ่งไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องรับโทษทางอาญา ได้แก่ โทษจำคุกหรือปรับ แล้วแต่กรณี

## 2.5 ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

### (1) ในการดำเนินคดีนายจ้างและคนต่างด้าวที่กระทำผิดฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นายจ้างและคนต่างด้าวต้องเดินทางไปพบเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบและชำระค่าปรับที่สถานีตำรวจ เสร็จแล้วต้องเดินทางกลับมายังหน่วยงานของกรมการจัดหางานอีก เป็นการไม่สะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ

(2) คนต่างด้าวหรือนายจ้างที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งจะต้องถูกดำเนินคดีเพื่อเปรียบเทียบปรับนั้น ย่อมมีความรู้สึกหรือทัศนคติในทางลบต่อการดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวของกรมการจัดหางาน และกระทรวงแรงงาน เนื่องจากการเดินทางไปยังสถานีตำรวจทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดี เพราะบุคคลเหล่านี้มักจะเป็นนักธุรกิจที่ประกอบอาชีพสุจริต การที่ต้องไปพบเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ใช่เรื่องที่น่าสบายใจนัก ทั้ง ๆ ที่ความผิดของเขาบางครั้งมีโทษเพียงปรับ 500-1,000 บาท เช่น การไม่แจ้งเข้า-ออกจากงานของคนต่างด้าว หรือการที่คนต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุนไม่แจ้งการได้รับการขยายระยะเวลาให้อยู่ต่อ เป็นต้น พวกเขาสมควรต้องรับโทษ แต่ควรจะมีวิธีการลงโทษที่เหมาะสมต่อการทำผิดของเขาด้วย

(3) ในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับคดี ต้องมีการจัดทำหนังสือถึงสถานีตำรวจให้พิจารณาดำเนินคดีนายจ้างหรือคนต่างด้าว จากนั้นต้องเดินทางไปยังสถานีตำรวจ เพื่อให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้น และข้อกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดพร้อมทั้งบทกำหนดโทษ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาเกี่ยวกับขั้นตอนนี้ถึงประมาณครึ่งวัน เนื่องจากบางครั้งพนักงานสอบสวนติดภารกิจเกี่ยวกับคดีอื่น ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้ทันที ทั้งนี้ หากพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่ดำเนินการเสียที่สำนักงานยังสามารถให้บริการด้านอื่น แก่ผู้มาติดต่อรายอื่นได้อีกด้วย

## บทที่ 3

### การเปรียบเทียบคดีอาญา

#### 3.1 การลงโทษทางอาญา

การลงโทษเป็นวิธีการตอบโต้ของชุมชนต่อผู้ละเมิดกฎระเบียบของสังคมในการกระทำที่สังคมกำหนดข้อห้ามไว้ แนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่มีมาแต่เดิมเมื่อมนุษย์ยังต้องพึ่งพาอาศัยการอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยเด็ก ๆ ย่อมต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ขณะที่ตนเองยังไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ เด็กจะได้เรียนรู้การปฏิบัติตัวต่าง ๆ ทั้งประเพณี มารยาท และวัฒนธรรมของสังคมที่ตนอยู่ เมื่อโตเป็นผู้ใหญ่มากขึ้นก็จะได้รับทราบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตนต่อสังคมที่กว้างขวางและซับซ้อนยิ่งขึ้น การเรียนรู้ดังกล่าวเกิดจากระบบการให้รางวัลและการลงโทษในครอบครัวและชุมชน ทำให้เคยชินกับความคิดในเรื่องการลงโทษบุคคลในสังคม และยอมรับว่าการลงโทษกับการให้รางวัลนี้ต้องอยู่คู่กับสังคม และเป็นสิ่งที่สังคมยอมมีสิทธิทำได้ ต่อมาเมื่อสังคมใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นหน้าที่ของสังคม ไม่ใช่การแก้แค้นด้วยตนเอง และผู้เสียหายที่ไม่สามารถแก้แค้นผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเองเช่นในสมัยโบราณ ก็หวังว่ารัฐจะต้องยื่นมือเข้ามาลงโทษผู้กระทำความผิดแทนตนเองได้อย่างเหมาะสมกับความผิด

การลงโทษมีหลายประเภท เช่น การลงโทษทางสังคม การลงโทษทางวินัย การลงโทษทางเศรษฐกิจ แต่สำหรับในการลงโทษทางอาญานั้นมีลักษณะโดยเฉพาะ ดังนี้

(1) โทษจะต้องลงแก่ผู้กระทำการ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าการกระทำนั้น เป็นความผิดและมีโทษสำหรับความผิดนั้น

(2) โทษจะต้องเป็นไปโดยเสมอภาค

(3) โทษจะต้องบังคับใช้โดยรัฐ

(4) โทษนั้นจะต้องเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิด

(5) ผลร้ายนั้นเป็นไปเพื่อตำหนิการกระทำของผู้กระทำความผิด

การลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดอาญา มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปหลายแนวทาง ได้แก่

1. การลงโทษเพื่อแก้แค้น นับว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีมาแต่สมัยโบราณและแพร่หลายที่สุด แม้กระทั่งในปัจจุบัน ระบบการลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน ก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่งของการลงโทษ เพื่อเป็นการแก้แค้น ซึ่งกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าผู้กระทำความผิดสมควรจะได้รับการโต้ตอบด้วยการลงโทษอย่างสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เช่น ผู้ที่ฆ่าผู้อื่นตายโดยเจตนา ก็สมควรจะได้รับโทษให้ตายตกไปตามกัน ทั้งนี้เพื่อเน้นให้เห็นผลกรรมที่ได้กระทำไว้ต่อผู้อื่น

การลงโทษโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการแก้แค้นนี้ เป็นเครื่องมือที่นำสมดุลในสังคมที่มีอยู่ก่อนกระทำความผิด ให้กลับคืนมา ตามแนวความคิดนี้ผู้กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษ และโทษที่จะลงควรจะทำกับความเจ็บปวดและความยากลำบากที่สังคมหรือผู้เสียหายได้รับ

2. การลงโทษเพื่อเป็นการชดเชยความผิด ตามวัตถุประสงค์นี้ ผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ความผิดด้วยความทุกข์ทรมาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการลงโทษได้กระทำต่อหน้าสาธารณชน วัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้ก็จะมีมากยิ่งขึ้น การทดแทนหรือชดเชยความผิดอาจทำได้หลายทาง คือ

- โดยการลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น สำหรับความผิดที่ร้ายแรง
- โดยการใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายแทนการถูกลงโทษ
- โดยการลงโทษให้สาสมกับความผิดด้วย และให้ใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนด้วย

ในสมัยปัจจุบันไม่มีการลงโทษทางกายและการลงโทษก็กระทำในที่รโหฐานไม่ได้กระทำต่อหน้าสาธารณชนเช่นแต่ก่อน การลงโทษเพื่อเป็นการชดเชยจึงมีน้อยลง อย่างไรก็ตามประชาชนก็ได้รับความพอใจเมื่อทราบว่าผู้กระทำความผิดได้ถูกลงโทษ การลงโทษเพื่อเป็นการชดเชย ตามกฎหมายไทยในปัจจุบันมักจะใช้เป็นมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกหรือกักขัง เช่น ในกรณีกฎหมายบัญญัติให้มีโทษจำและปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลจะลงโทษปรับอย่างเดียวก็ได้ ส่วนการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน ถ้าโจทก์หรือผู้เสียหายได้ยื่นขอในการฟ้องคดีอาญาด้วย ศาลก็อาจให้ฝ่ายจำเลยชำระค่าเสียหายหรือค่าทดแทนให้ แต่ไม่เกินกว่าที่ขอหาในฟ้อง

3. การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน การลงโทษประเภทนี้ เพิ่งจะมีขึ้นในศตวรรษที่ 18 การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ก็เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิด เช็ดหลาบและเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการ เตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิด เพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน สมมุติฐาน ภายใต้นี้แนวคิดนี้มีอยู่ว่า ถ้าสังคมไม่สามารถจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่ระบบงานยุติธรรม และลงโทษผู้กระทำความผิดตามความผิดของเขาแล้ว ก็เท่ากับว่าสังคมส่งเสริมอาชญากรรม ทำให้อาชญากรรมเกิดมากขึ้น เพราะฉะนั้น การลงโทษจึงมุ่งที่จะหยุดหรือลดอาชญากรรม มิให้เกิดขึ้น และให้มีผลยับยั้งพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายด้วย

ถึงแม้ว่าตามเหตุผล การลงโทษเพื่อการยับยั้งหรือป้องกันน่าจะจะได้ผลดี แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะผู้กระทำความผิดส่วนมากไม่ได้คิดถึงโทษที่จะได้รับ ก่อนที่จะกระทำความผิดขึ้น การลงโทษแขวนคอและโทษอื่น ๆ ที่เบากว่าในที่สาธารณะก็มี ส่วนเกี่ยวข้องกับกลงโทษเพื่อยับยั้งเช่นเดียวกับการทดแทนหรือชดเชยการทำความผิด เป็นที่เข้าใจว่าลำพังการที่ประชาชนมองเห็นผู้กระทำความผิดถูกลงโทษอย่างรุนแรง จะมีผล ทำให้ประชาชนที่เห็นไม่กล้ากระทำความผิด เพราะเกรงกลัวว่าจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน แต่ความเข้าใจทำนองนี้ดูเหมือนจะไม่ถูกต้องนัก เพราะปรากฏว่าในประเทศอังกฤษ ผู้ไปชม การแขวนคอเหมือนกับการไปดูการแสดง ไม่มีใครเกรงกลัวหรือตกใจเลย ครั้งหนึ่งผู้กระทำความผิดฐานล้วงกระเป๋าคนหนึ่งถูกลงโทษแขวนคอในที่สาธารณะ ขณะที่การแขวนคownikโทษ กำลังถึงจุดสุดยอด นักล้วงกระเป๋าคนอื่น ๆ ก็ถือโอกาสล้วงกระเป๋าของผู้ชมที่มัวตะลึงการแขวนคอนั้น ดังนั้น ในเวลาต่อมาการลงโทษผู้กระทำความผิดในที่สาธารณะจึงถูกยกเลิกไป เพราะไม่มีผลในการยับยั้งการกระทำความผิดที่คาดว่าจะยับยั้งได้

(4) การลงโทษเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม การลงโทษแบบนี้ เริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจำคุกมาใช้ แต่ก่อนหน้านี้การลงโทษเพื่อเป็นการ แก่แค้น เพื่อเป็นการทดแทนและเพื่อเป็นการยับยั้งยังมีใช้อยู่เป็นอันมาก โดยการกำจัด ศัตรูทางการเมืองของผู้มีอำนาจปกครอง เนรเทศนักโทษการเมือง หรืออาจกำจัดด้วยวิธีการ ประหารชีวิตหรือขังในห้องใต้ดิน แต่สำหรับอาชญากรหรือผู้กระทำความผิดส่วนมาก การ กำจัดออกไปจากสังคม เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมยังมีได้นำมาใช้ ต่อมาเมื่อมีการนำโทษ จำคุกมาใช้ การจำคุกก็ถือได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นมาตรการเพื่อความปลอดภัยด้วย คือ นักโทษที่ถูกจำคุกอยู่ย่อมไม่สามารถจะออกไปก่ออาชญากรรมหรือความเดือดร้อนแก่



สังคมได้อีก อย่างน้อยก็เป็น การชั่วคราวระหว่างที่ถูกจำคุก นอกจากนี้การจำคุกผู้กระทำความผิดเป็นเวลานานก็เป็นมาตรการป้องกันมิให้นักโทษมีโอกาสอยู่ร่วมกับคู่สมรส อันอาจก่อให้เกิดผู้สืบสันดานได้

การลงโทษโดยการจำคุกเป็นวิธีการจำกัดอิสรภาพและความเคลื่อนไหวของผู้กระทำความผิด ได้มีการนำวิธีการนี้มาใช้กับผู้กระทำความผิดเกือบทุกประเภท ตั้งแต่จำคุกระยะสั้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต วิธีการป้องกันสังคมหรือคุ้มครองสังคม ได้ถูกนำไปใช้กับอาชญากรที่ทำผิดเป็นสันดาน และอาชญากรวิกลจริต

(5) การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุง การลงโทษประเภทนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้โทษจำคุกอย่างกว้างขวาง เหตุผลก็มีอยู่ว่า การลงโทษมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงผู้กระทำความผิดและอาจจะปรับปรุงแก้ไขได้สำเร็จ โดยการก่อให้เกิดความกลัวว่าจะมีการลงโทษซ้ำอีก โดยการก่อให้เกิดความสำนึกว่า อาชญากรรมให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษ หรือโดยการทำลายนิสัยต่าง ๆ ที่อาชญากรได้สร้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโทษเป็นการจำคุกระยะยาว ผู้กระทำความผิดก็จะไม่มีโอกาสแสดงนิสัยเหล่านั้น นอกจากนี้ระหว่างถูกลงโทษจำคุกผู้ต้องโทษยังจะได้รับการฝึกอบรมการให้ทำงาน และการอบรมจิตใจควบคู่กันไปด้วย เพื่อเป็นการปรับปรุงให้เป็นคนดี

ซึ่งในการนำการลงโทษทางอาญามาใช้นั้นจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการ แต่ที่จะให้สมประโยชน์ดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายระวางโทษให้เหมาะสมกับความผิด ประกาศให้เป็นที่รู้ทั่วไป และศาลจะต้องใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ มิให้นำทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาใช้เพียงอย่างเดียว

ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน

โทษปรับ เป็นการลงโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง มีขึ้นในสังคมที่คนเจริญมากแล้ว แต่การปรับมีความแตกต่างกันไปตามกาลเวลาและสถานที่ และพัฒนาไปตามปฏิริยาการลงโทษอย่างอื่น แรกทีเดียวเมื่อบุคคลคนหนึ่งถูกทำร้ายโดยบุคคลอีกคนหนึ่ง บุคคลที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายอาจเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าเสียหายตามค่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น และฐานะสังคมของผู้เสียหาย ต่อมาพระเจ้าแผ่นดินก็เรียกร้องส่วนหนึ่งของค่าเสียหายนี้ หรือเรียกให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าเสียหายเพิ่มขึ้นเป็นค่าพิจารณา คดี และเป็นค่าที่รบกวนความสงบของรัฐ ต่อมาส่วนที่ผู้เสียหายได้รับลดลงไปเรื่อย ๆ แต่ส่วนที่รัฐได้รับเพิ่มขึ้น จนในที่สุดรัฐก็ได้รับค่าชดใช้ทั้งหมด ค่าปรับเหล่านี้เป็นที่มาของรายได้แห่งรัฐ และการจำคุกก็ถูกนำมาใช้เพื่อบังคับให้ชำระค่าปรับ ส่วนผู้เสียหายต้องไปฟ้องร้องเอาเองทางแพ่ง

การปรับเป็นมาตรการแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ปรับก็แสดงให้เห็นว่าจำเลยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการรุนแรง เช่น การจำคุก และจำเลยไม่เป็นภัยต่อสังคม แต่ก็มีข้อเสียที่ว่า การลงโทษปรับเป็นภาระหนักแก่ผู้ยากจนที่กระทำความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ผลดีของการลงโทษปรับก็คือว่า ผู้ถูกลงโทษไม่มีมลทินติดตัวเหมือนกับการถูกลงโทษจำคุก นอกจากนี้การลงโทษโดยการปรับก็มีผลดีอีกบางประการ เช่น

- ถ้ามีการลงโทษผิดพลาดไป ศาลอาจคืนค่าปรับได้โดยง่าย
- เป็นวิธีการประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐ โดยเกือบไม่ต้องสิ้นค่าใช้จ่าย

แต่ประการใดเลย

- ค่าปรับนั้นสะดวกต่อการแบ่งและอาจปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดได้

สำหรับประเทศไทย การปรับเป็นโทษสำหรับความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือลหุโทษมีใช้มาตั้งแต่สมัยโบราณ แต่ก่อนทางราชการได้รับค่าปรับไว้เป็นรายได้ของแผ่นดิน ถ้าผู้ต้องโทษปรับไม่ใช้ค่าปรับจะถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับหรือถูกกักขังแทนค่าปรับ ปัจจุบันผู้ต้องโทษปรับมีจำนวนมากที่สุด โดยผู้ถูกจับกุมและต้องโทษปรับในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ มีประมาณร้อยละ 70 ของคดีทั้งหมด

### 3.2 การเปรียบเทียบปรับ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 บัญญัติว่า  
"คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้"

(1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับ  
ในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิพากษา

(2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่า  
ความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือ  
ความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อ  
ผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่า  
ความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิด  
ในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่สารวัตร  
ขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระ  
ค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว"

ดังนั้น การดำเนินการตามโทษปรับในคดีอาญา จึงสามารถแบ่งออกได้  
เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การชำระค่าปรับในอัตราอย่างสูง แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหาก  
อยู่ในชั้นสอบสวน พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่พนักงานสอบสวน หากพนักงานสอบสวนส่ง  
สำนวนให้พนักงานอัยการแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แก่พนักงานอัยการ หากได้ยื่นคำ  
ฟ้องแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่คือศาล

(2) การชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนหรือนายตำรวจได้  
เปรียบเทียบ ในกรณีนี้จะใช้ได้เฉพาะการดำเนินคดีชั้นพนักงานสอบสวนเท่านั้น และ  
จะต้องเป็นคดีที่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ  
หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือเป็นคดีความผิดต่อ  
กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(3) การชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยในปัจจุบันมีกฎหมายอื่นนอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกมากกว่า 20 ฉบับ ที่ได้กำหนดให้อำนาจเปรียบเทียบปรับแก่บุคคลหรือองค์กร ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้ให้อำนาจเปรียบเทียบไว้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบที่จะทำการเปรียบเทียบคดีความผิดตาม พ.ร.บ.ศุลกากร ที่มีโทษจำคุกถึง 10 ปี และขณะเดียวกัน ให้อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจสำหรับคดีมีโทษจำคุกไม่ถึง 10 ปี

### 3.3 กฎหมายที่บัญญัติให้มีการเปรียบเทียบปรับ

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 44 ทวิ กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 84 ได้ให้อำนาจเปรียบเทียบไว้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทนอธิบดีกรมอัยการ หรือผู้แทน และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง ที่จะทำการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ได้ยกเว้นความผิดบางส่วนไว้ และคณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบแทน โดยคณะกรรมการฯ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 62 ได้ให้อำนาจเปรียบเทียบไว้แก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่จะทำการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบแทนได้ โดยคณะกรรมการฯ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 93 กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมการจัดหางาน หรืออธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัตินี้ หรือความผิดเกี่ยวกับการทดสอบฝีมือตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษปรับหรือโทษ

จำคุกไม่เกินหกเดือน โดยอธิบดีกรมการจัดหางานและอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดนั้นก็ได้

นอกจากนี้ยังกำหนดว่า ในกรณีที่มีการสอบสวน ถ้าพนักงานสอบสวน พบว่าบุคคลใดกระทำความผิดที่มีโทษอยู่ในเกณฑ์ที่จะทำการเปรียบเทียบได้ และบุคคล นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือ อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่บุคคล นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 102 กำหนดให้ อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเปรียบเทียบ คดีซึ่งเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้อง เฉพาะความผิด ที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน

พระราชบัญญัติผู้ประสภภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 กำหนดให้ อำนาจนายทะเบียน คือ อธิบดีกรมการประกันภัยหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัย มอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 65 ได้ให้อำนาจ เปรียบเทียบไว้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมาย จำนวน 3 คน ให้มีอำนาจเปรียบเทียบ ปรับได้ สำหรับคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือ ได้รับโทษถึงจำคุก แต่ได้ยกเว้นความผิดบางมาตราไว้

และในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น และผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการ เปรียบเทียบคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 66 กำหนดให้อำนาจ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเปรียบเทียบคดี ซึ่งเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง แต่ในการ เปรียบเทียบต้องเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดนั้น

และในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้นและผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอม แต่การเปรียบเทียบหรือไม่ให้อยู่ในดุลยพินิจของเลขาธิการฯ และผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 159 กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเปรียบเทียบคดีซึ่งเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง

### แนวความคิดเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ

การเปรียบเทียบคดีที่รัฐบาลเป็นผู้เสียหาย ในทางปฏิบัติถือว่าเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้เสียหายแทนรัฐบาล ถ้าเป็นเรื่องที่เจ้ากระทรวงผู้มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐตามพระราชบัญญัติใด ๆ ได้กำหนดค่าปรับที่จะเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด พระราชบัญญัตินั้นไว้พนักงานสอบสวนจะต้องกำหนดค่าปรับให้เป็นไปตามคำสั่งหรือระเบียบนั้น ๆ (อัยการนิเทศ เล่ม 5 พ.ศ. 2536น. 199-202)

การเปรียบเทียบ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่กฎหมายให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำได้ในคดีอาญาบางประเภท เพื่อให้คดีนั้นเล็กน้อย ค่าปรับที่ผู้ต้องชำระเป็นค่าปรับที่ผู้ต้องหายอมใช้ด้วยความยินยอม มิใช่เป็นค่าปรับที่บังคับเอาฝ่ายเดียว จึงมีลักษณะไม่เหมือนกับการลงโทษให้ปรับ (อัยการนิเทศ เล่ม 5 พ.ศ. 2482น. 203-207)

การเปรียบเทียบคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีเจตนารมณ์เพื่อให้คดีอาญาที่มีอัตราโทษไม่สูง สามารถยุติได้โดยรวดเร็ว โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ อันมีผลให้คดีเล็กน้อยและสิทธินำคดีมาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 39 (อัยการนิเทศ เล่ม 55 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2536)

การที่จะนำคดีในความผิดทุกประเภทรวมทั้งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ มาศาล ย่อมทำให้เสียเวลาของเจ้าพนักงานและศาลโดยไม่จำเป็น ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงอนุญาตให้ความผิดบางประเภทที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงต่อความสงบสุขของชุมชน ให้เล็กน้อยได้โดยไม่ต้องนำมาฟ้องร้องต่อศาล (คะเนิง ภาไชย 2545)

## บทที่ 4

### แนวทางการนำวิธีการเปรียบเทียบปรับมาใช้ กับ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

#### 1. การกระทำความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญา

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติให้คนต่างด้าวหรือนายจ้างที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องได้รับโทษในทางอาญา คือโทษจำคุก หรือปรับ ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดและโทษที่จะลงแก่ตัวคนต่างด้าว ซึ่งได้กำหนดไว้ 12 กรณี คือ

1.1 ความผิดตามมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 12 งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องถิ่นใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพียงใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 33 คือ “คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

1.2 ความผิดตามมาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 10 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย...”

1.3 ความผิดตามมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามมาตรา 7 และ มาตรา 8 อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดเพื่อให้คนต่างด้าวปฏิบัติก็ได้...”

1.4 ความผิดตามมาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า “คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ จะทำงานใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ\

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่งได้ ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย"

โดยพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 34 คือ "คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 9 หรือทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

1.5 ความผิดตามมาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า "คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร...."

1.6 ความผิดตามมาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัว หรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงาน เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ"

1.7 ความผิดตามมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่คนต่างด้าวเลิกทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ให้ส่งมอบใบอนุญาตคืนให้แก่นายทะเบียนในท้องที่จังหวัดที่ตั้งสถานที่ทำงานภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่เลิกทำงานนั้น"



โดยพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 35 คือ “คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืน มาตรา 10 หรือ มาตรา 18 หรือ มาตรา 20 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

1.8 ความผิดตามมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 10 ได้รับการขยายระยะเวลาการทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลา...”

1.9 ความผิดตามมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ทราบการชำรุดหรือสูญหาย”

โดยพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 36 คือ “ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 14 หรือ มาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

1.10 ความผิดตามมาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน...”

1.11 ความผิดตามมาตรา 17 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม้ออกใบอนุญาตหรือไม้ออกตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 12 หรือไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 หรือไม้ออกให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานตามมาตรา 21 ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือนายทะเบียนแล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งไม้ออก...”

โดยพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 37 คือ “คนต่างด้าวผู้ใดทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยมีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ หรือได้ยื่นคำขอแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม้ออกให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 และคนต่างด้าวผู้นั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนหรือได้อุทธรณ์แล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม้ออกให้ต่ออายุใบอนุญาต ตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

1.12 ความผิดตามมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตทำงานอื่นใดนอกจากงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน ให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน”

โดยพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 38 คือ “ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(2) ความผิดและโทษที่จะลงแก่นายจ้างที่จ้างคนต่างด้าว ซึ่งได้กำหนดไว้ 2 กรณี คือ

2.1 ความผิดตามมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลได้รับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาต เข้าทำงานหรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต”

โดยพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 39 คือ “ผู้ใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.2 ความผิดตามมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลได้รับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือให้คนต่างด้าวย้ายไปทำงานในท้องที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือมีคนต่างด้าวออกจากงาน ให้บุคคลนั้นแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานหรือวันที่คนต่างด้าวนั้นย้ายหรือออกจากงาน แล้วแต่กรณี”

โดยพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 40 คือ “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

นอกจากนี้ในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ไว้ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน

(2) เข้าไปในสถานที่ใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงาน ในระหว่างเวลาที่เชื่อได้ว่ามีการทำงาน เพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (2) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคลผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวอำนวยความสะดวกตามสมควร

และได้กำหนดประเภทและอัตราโทษไว้ในมาตรา 41 ว่า "ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียก หรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือขัดขวาง หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดี หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท"

## 2. การจำแนกโทษทางอาญาตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

เมื่อได้พิจารณาถึงประเภทและอัตราโทษตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว สามารถจำแนกโทษตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ความผิดที่มีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งใช้กับการลงโทษคนต่างด้าว และการลงโทษนายจ้างผู้จ้างคนต่างด้าวทำงาน

1.1 ความผิดและโทษที่จะลงแก่ตัวคนต่างด้าว ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 17 มาตรา 21 มาตรา 22 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 โดยกำหนดอัตราโทษสูงต่ำเรียงกันมาดังนี้ คือ

(ก) จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 33

(ข) จำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 34 และ มาตรา 37

(ค) จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 38

1.2 ความผิดและโทษที่จะลงแก่นายจ้างที่จ้างคนต่างด้าว ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 39 คือ โทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

2. ความผิดที่มีโทษปรับอย่างเดียว ซึ่งใช้กับทั้งการลงโทษคนต่างด้าว การลงโทษนายจ้างผู้จ้างคนต่างด้าวทำงาน และการลงโทษผู้อื่นที่เกี่ยวข้องที่ได้กระทำการฝ่าฝืน กฎหมาย

2.1 ความผิดและโทษที่จะลงแก่ตัวคนต่างด้าว ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 15 มาตรา 19 มาตรา 40 และมาตรา 41 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 35 และมาตรา 36 ให้ปรับได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท และไม่เกินห้าร้อยบาท ตามลำดับ

2.2 ความผิดและโทษที่จะลงแก่นายจ้างที่จ้างคนต่างด้าว ได้แก่ ความผิดตามมาตรา 40 ให้ปรับได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท

2.3 ความผิดและโทษที่จะลงแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรือขัดขวาง หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดี นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ให้ปรับได้ไม่เกินสามพันบาท

ซึ่งโทษทางอาญาทั้งหมดตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพบว่า มีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้น อธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะผู้เสียหายจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น แล้วนำไปร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป โดยพนักงานสอบสวนอาจพิจารณาเปรียบเทียบหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินคดีในชั้นศาลแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ตามที่กล่าวมานั้น ส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งมีจำนวนมากกว่าครึ่งของคดีทั้งหมดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานต้องพิจารณาดำเนินคดี มักจะเป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการไม่แจ้งการได้รับการขยายระยะเวลาของคนต่างด้าวประเภทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้รับใบอนุญาตไม่มีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงาน ในระหว่างทำงาน หรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยื่นคำขอรับใบแทนเมื่อใบอนุญาตชำรุดหรือสูญหาย ซึ่งมีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือไม่เกินหนึ่งพันบาท ตามมาตรา 35 หรือมาตรา 36

### 3. การกำหนดวิธีเปรียบเทียบตามกฎหมายอื่น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ ซึ่งออกมาใช้บังคับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2541 และได้กำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเหล่านั้น จำนวน 9 ฉบับ (ในจำนวนนี้เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน จำนวน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541) ได้พบว่ามีกรณีการปรับโทษหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับไว้ ดังนี้

#### 1. ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

1.1 หัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติ ซึ่งรวมถึงผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการนั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคด้วย โดยมีพระราชบัญญัติ จำนวน 6 ฉบับ บัญญัติให้หัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติ อำนาจเปรียบเทียบปรับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 44 ทวิ กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพสามิตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 93 กำหนดให้อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แล้วแต่กรณี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 102 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 66 กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 กำหนดให้อธิบดีกรมการประกันภัยซึ่งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจเปรียบเทียบ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 159 กำหนดให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเปรียบเทียบได้

1.2 คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ มีพระราชบัญญัติจำนวน 3 ฉบับ บัญญัติให้มีคณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ในรูปของคณะกรรมการ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 84 กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบ ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมืองหรือผู้แทน มีอำนาจเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 62

กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 7 คนเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจเปรียบเทียบ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 65 กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาค โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมาย จำนวน 3 คน

## 2. อัตราโทษที่กำหนดให้เปรียบเทียบปรับได้

2.1 ความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว มีพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ ที่กำหนดให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบปรับเฉพาะความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว เท่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

2.2 ความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน มีพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ ที่กำหนดให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

แต่สำหรับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดเพิ่มเติมอีกด้วยว่าให้พิจารณาเปรียบเทียบปรับเฉพาะกรณีที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้อง เท่านั้น

2.3 ความผิดส่วนใหญ่ตามพระราชบัญญัติยกเว้นบางมาตรา มีพระราชบัญญัติ จำนวน 5 ฉบับ ที่กำหนดให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้โดยไม่มีการจำกัดอัตราโทษ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

แต่สำหรับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ยกเว้นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบางส่วน

มิให้มีการพิจารณาเปรียบเทียบ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติค่าทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้พิจารณาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก  
อนึ่ง พระราชบัญญัติเงินทดแทน ศ. 2537 ได้กำหนดบังคับไว้เป็นเฉพาะว่า ผู้เปรียบเทียบปรับต้องเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ เท่านั้น

### 3. ข้อกำหนดอื่นที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ

นอกจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจดำเนินการเปรียบเทียบ และอัตราโทษที่จะพิจารณาใช้มาตรการเปรียบเทียบแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวบางฉบับยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมบางประการ ดังนี้

3.1 กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบแทน โดยคณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขบางประการไว้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 84

3.2 ในกรณีที่มีการสอบสวน และพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดที่มีโทษอยู่ในเกณฑ์ที่จะทำการเปรียบเทียบได้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้หัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับใช้กฎหมายหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาภายในเวลาที่กำหนด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 159 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 65

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 66 กำหนดว่า แต่การเปรียบเทียบหรือไม่ ให้อยู่ในดุลยพินิจของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

### 4. แนวทางการนำวิธีการเปรียบเทียบปรับมาใช้

#### 4.1 อัตราโทษที่นำวิธีการเปรียบเทียบมาใช้

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นั้นการกระทำของคนต่างด้าวและนายจ้างมีทั้งกรณีที่มีเจตนาฝ่าฝืน และไม่มีเจตนาโดยอาจทำไป

เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจว่ากฎหมายห้ามมิให้กระทำ หรือกำหนดให้กระทำ ซึ่งผู้ที่กระทำผิดโดยมีเจตนาฝ่าฝืนนั้นถือได้ว่าเป็นอาชญากรต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสมควรจะได้รับโทษโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่ว ๆ ไป ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั่นคือมอบให้เป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน แต่ผู้ที่กระทำไปโดยไม่เจตนาหรือเป็นการกระทำ ความผิดเพียงเล็กน้อย ถือเป็นความผิดพลาดในการปฏิบัติของนักธุรกิจหรือผู้ประกอบการอาชีพโดยสุจริต ซึ่งสมควรจะใช้วิธีการลงโทษโดยวิธีการเปรียบเทียบปรับกับบุคคลกลุ่มหลังนี้ ดังนั้นจึงเห็นว่าความผิดที่สมควรจะนำวิธีการเปรียบเทียบปรับมาใช้ ได้แก่

(1) ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่ ความผิดของคนต่างด้าวตามมาตรา 10 มาตรา 18 มาตรา 15 มาตรา 19 มาตรา 40 และมาตรา 41 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 35 และมาตรา 36 ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทและไม่เกินห้าร้อยบาท ตามลำดับ เช่น การไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการไม่แจ้งการได้รับการขยายระยะเวลาของคนต่างด้าวประเภทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้รับใบอนุญาตไม่มีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างทำงาน หรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยื่นคำขอรับใบแทนเมื่อใบอนุญาตชำรุดหรือสูญหาย และความผิดของนายจ้างตามมาตรา 23 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 40 ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท คือ การไม่แจ้งรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน ย้าย หรือออกจากงาน

(2) ความผิดที่มีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ได้แก่ ความผิดของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 15 และมาตรา 17 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 34 และ มาตรา 37 จำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ทำงานที่มีใช้งานห้ามโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ทำงานนอกเหนือจากเงื่อนไขใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต เป็นต้น และความผิดตามมาตรา 21 ทำงานนอกจากงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ซึ่งมีโทษตามมาตรา 38 จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่กระทำ ความผิดดังกล่าวกระทำ ความผิดซ้ำซาก จึงสมควรบัญญัติไว้ด้วยว่า ให้พิจารณาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก

สำหรับการพิจารณาว่าผู้ใดควรจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบ ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ หัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับใช้กฎหมาย กับคณะกรรมการเปรียบเทียบ



#### 4.2 ผู้มีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับ

การกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับนั้น เป็นรูปแบบที่เหมาะสมมากกว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่ทำการศึกษา มักจะกำหนดให้ใช้รูปแบบนี้ ประกอบกับการให้หัวหน้าส่วนราชการผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับจะมีความสะดวกต่อหน่วยงานผู้ปฏิบัติและคนต่างตัวหรือนายจ้างที่มาติดต่อราชการ เพราะสามารถกำหนดรายละเอียดและบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ดำเนินอยู่แล้ว อีกทั้งจะก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ เพราะไม่ต้องเดินทางไปติดต่อหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ กฎหมายที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานใช้ในการบริหารแรงงานก็ใช้รูปแบบนี้ทั้งหมด

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ผลจากการที่ประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนาประเทศในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา โดยใช้รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบสังคมนิยมตะวันตก ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ทำให้คนต่างด้าวชาวต่างประเทศพากันเดินทางเข้ามาประกอบอาชีพและธุรกิจในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งจากทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป และเอเชีย ประกอบกับในช่วงสิบปีเศษที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างส่งเสริมการค้าระหว่างกันมากขึ้น จนขยายตัวไปสู่การจัดตั้งองค์การการค้าโลก หรือ WTO รวมทั้งมีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้าแบบทวิภาคี หรือ FTA ระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เปรู จีน อินเดีย ญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ ความสำเร็จของการพัฒนาการขนส่งและคมนาคมระหว่างประเทศทำให้การเดินทางติดต่อไปมาใช้เวลาอันน้อยลง จึงเป็นผลให้ปริมาณคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในบรรดาคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานประกอบอาชีพและทำธุรกิจในประเทศไทยนั้น มีทั้งผู้ที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องซึ่งมีส่วนช่วยเสริมสร้างพัฒนาเศรษฐกิจของไทย และผู้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งนอกจากจะเป็นการแย่งงานคนไทยทำอันเป็นการทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทยแล้ว บางส่วนยังก่อให้เกิดการทำลายความมั่นคงทางสังคมและวัฒนธรรมของไทยอีกด้วย ดังนั้น การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวจึงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลที่จะช่วยสร้างสมดุลในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ เพราะในสถานการณ์ปัจจุบันคงเป็นไปได้ไม่ว่าจะห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

การดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โดยใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานเท่าที่ผ่านมา ยังไม่สามารถประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราออกมานานเกือบสามสิบปีแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น อัตราโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่ต่ำเกินไป ทำให้ไม่มีผลช่วยยับยั้งการกระทำความผิดของคนต่างด้าวและนายจ้าง นอกจากนี้วิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดทัศนคติในเชิงลบของนักธุรกิจทั้งที่เป็นคนต่างด้าวและนายจ้าง ดังนั้น หากจะมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยนำเอาวิธีการเปรียบเทียบปรับมา

ใช้ในกระบวนการลงโทษผู้กระทำความผิด ก็คงสามารถสร้างให้เกิดเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการช่วยแสวงหาความร่วมมือจากคนต่างตัวและนายจ้างที่มีความจำเป็นต้องจ้างคนต่างตัวเข้าทำงาน เพราะว่าอัตราโทษและวิธีการลงโทษที่เหมาะสมจะสร้างทัศนคติที่ดีในการให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมาย

จากการศึกษาในครั้งนีพบว่า ในบรรดาพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ และได้กำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเหล่านั้น จำนวน 9 ฉบับ มีพระราชบัญญัติ จำนวน 4 ฉบับ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน คือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานทั้งสี่แห่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาเปรียบเทียบปรับ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้พิจารณาเปรียบเทียบปรับเฉพาะในกรณีความผิดซึ่งมีอัตราโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดเพิ่มเติมอีกว่าให้พิจารณาเปรียบเทียบปรับเฉพาะกรณีที่เลขธิการสำนักงานประกันสังคมหรือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้อง

(2) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้โดยไม่มีการจำกัดอัตราโทษ และให้พิจารณาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก และโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดบังคับไว้ว่าผู้เปรียบเทียบปรับต้องเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ เท่านั้น

(3) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการสอบสวน และพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดที่มีโทษอยู่ในเกณฑ์ที่จะทำการเปรียบเทียบได้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดีกรมการจัดหางาน หรืออธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พิจารณาภายในเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กำหนดว่า การเปรียบเทียบหรือไม่ ให้อยู่ในดุลยพินิจของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาเรื่องการเปรียบเทียบปรับในครั้งนี้ พบว่ามีการใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับในการควบคุมบังคับใช้กฎหมายเป็นที่แพร่หลายพอสมควร โดยเฉพาะในช่วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ. 2522 ซึ่งอาจเนื่องมาจากการยอมรับมากขึ้นเกี่ยวกับแนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางเศรษฐกิจ ว่าพวกเขาไม่ใช่อาชญากรที่สมควรจะต้องรับโทษทางอาญาเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดอาญาทั่ว ๆ ไป

ทั้งนี้ ความผิดและอัตราโทษที่กฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดให้ใช้วิธีการเปรียบเทียบแก่ผู้กระทำความผิดทั้งหมด เป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทั้งสิ้น การที่มีได้กำหนดให้ใช้วิธีการเปรียบเทียบกับคนต่างด้าวและนายจ้างผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ จึงดูจะเป็นการล่าหลังกฎหมายฉบับอื่นอย่างมาก

2. กรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวควรจะเร่งรีบผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อย่างเร่งด่วน เนื่องจากในอนาคตอันใกล้จะต้องมีการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งในระดับผู้บริหาร ผู้ประกอบวิชาชีพ และแรงงานระดับล่าง อันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การดำเนินการของกรมการจัดหางานในเบื้องต้นจะต้องมุ่งสร้างเครือข่ายที่จะสนับสนุนผลักดันให้มีการบรรจุวิธีการเปรียบเทียบปรับเข้าไว้ใน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยการรวบรวมรับฟังข้อคิดเห็นจากกลุ่มนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการค้า รวมทั้งกลุ่มองค์กรลูกจ้างต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง พร้อม ๆ กับการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้

3. กรมการจัดหางานควรดำเนินการจัดเตรียมบุคลากร และยก่างระเบียบกฎ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระบวนการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล ให้มีความพร้อมสำหรับรองรับการดำเนินการเปรียบเทียบปรับที่จะมีขึ้นในอนาคต ด้วยการจัดส่งไปศึกษาดูงาน และจัดการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องการเปรียบเทียบปรับให้ทั่วถึง

4. นอกจากการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยบรรจุวิธีการเปรียบเทียบปรับเข้าไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แล้ว ควรจะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษในพระราชบัญญัตินี้ไปพร้อมกันด้วย เนื่องจากอัตราโทษในปัจจุบันโดยเฉพาะโทษปรับนั้นอยู่ในอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าของเงินบาทที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้โทษปรับที่มีอยู่ไม่มีผลเป็นการยับยั้งไม่ให้คนต่างด้าวหรือนายจ้างกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย

5. นอกจากมาตรการเปรียบเทียบปรับที่สมควรจะนำมาใช้ในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวดังกล่าวแล้ว จากการศึกษายังพบว่าพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตทำงานไว้ให้ชัดเจน เช่นเดียวกับการเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ประกอบกับปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย ดังนั้น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงควรจะได้มีการกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เสียด้วย

