

Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia: The Prospects of Thailand's Migration Policy in Light of the Regional Economic Recession

Returnees to Thailand

Asian Research Center for Migration (ARCM)
Institute of Asian Studies
Chulalongkorn University



Supported by

Thailand Research Fund
Japan Foundation, Asia Center
International Organization for Migration



July 2001

Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia: The Prospects of Thailand's Migration Policy in Light of the Regional Economic Recession

Returnees to Thailand

**Asian Research Center for Migration (ARCM)
Institute of Asian Studies
Chulalongkorn University**



Supported by

**Thailand Research Fund
Japan Foundation, Asia Center
International Organization for Migration**



July 2001

Executive Summary

Labor Migration Flows

Migration flows have continued to increase with a shift to the Asia-Pacific region as a destination over the past decade. In 1994, 56,165 workers migrated to this region and by 1999, this was 163,986. Taiwan and Singapore are the major labor markets, employing Thai workers in construction and manufacturing industries. Projections would suggest that the expansion will continue for at least the next few years.

The labor market in Japan has an acute need in the services sector but foreign trainees are confined to other sectors and are predominantly found in the manufacturing sector. Annually, 6,000 Thai workers are accepted as trainees by Japan, and the remainder are employed illegally. For Malaysia, the flows are spontaneous with predominantly Thai Muslim workers from the south of Thailand to labor markets mostly in the northern states of Malaysia. The ongoing scale of the largely undocumented flow of labor and the potential for absorbing more labor from Thailand is not acknowledged. Some intervention from the Thai government is needed in order to provide workers with their rightful legal status.

The main reasons for Thai workers going abroad are economic - primarily they are seeking better job opportunities and higher wages. Local unemployment (especially fishermen from the South), and social networks that facilitate their leaving, are also given as reasons for moving. Future trends of migration will see more women moving for work in the services sector. This will have an impact on the family and relationships with their spouses, making gender a significant issue in labor migration.

Recruitment System

The current system is totally market driven, with minimal input from the government bodies in regulating private recruitment agencies. Most job seekers comply with agency demands and are willing to pay high fees to get jobs. Many agencies are run by, or backed up by, politicians who use their influence to abuse the system, sometimes resulting in job seekers being cheated. There is an urgent need for the Thai government to intervene, otherwise only the recruiting agencies, and informal moneylenders who help to raise the fees for the workers, will gain any benefit from labor migration.

Between 1996-1998, more than 15,000 workers were cheated by unlicensed employment recruiting agencies and illegal brokers. This resulted in losses of \$463 million, of which the Department of Labor Promotion can only draw an indemnity of \$200 million to pay back to workers. The most common deceitful practice is to charge workers a fee but never find them a job.

Informal social networks also play a significant role in assisting workers to find jobs abroad. The services of such networks can be either money-oriented or gratis. Trafficking syndicates use such networks to cheat female workers. For Japan and Malaysia, networks of friends and relatives are more common than for Taiwan and Singapore. Networks in destination countries provide accommodation and meals to new arrivals and help them find jobs. In the case of trafficking networks, illegal agencies in Thailand work with illegal agencies, brokers or employers in destination countries. State-run employment recruitment services are perhaps the safest, but they are scarce and limited in their reach, unable to facilitate provincial job seekers adequately. Thus, workers are forced to depend on the private agencies.

Laws and Regulations on Migration for Employment

The Immigration Law B.E. 2522, and the Law of Employment Recruitment and the Protection of Job Seekers B.E. 2528 (amended B.E. 2537), are the two major legal instruments on the Thai side. These instruments do not prevent migration, and cannot protect job seekers when they do migrate. There are no regulations to stop travelers who are well-equipped with travel documents to emigrate. Labor control check-points may be able to stop those intending to migrate but when they are disguised as travelers or tourists, as many are, they cannot stop them. Penalties meted out for swindling job seekers or

illegal recruitment are not severe, and thus offer little protection for job seekers.

Laws and regulations in Japan, Singapore and Taiwan are more specific; they attempt to curb the number of migrant workers. They have placed various state organizations working on labor migration under one single unit to facilitate policy and administrative processes, and more efficient coordination. As for Japan, the government does not accept non-skilled migrant workers but allows trainees who receive lower wages and inadequate welfare. The government strictly controls the hiring of trainees. Thai workers who are currently employed in Japan are illegal, and are regularly apprehended and deported back to Thailand. The number of deportees was 1,465 in 1996, 1,457 in 1997, and 1,181 in 1998. Yet, official figures suggest that there are still 37,000 Thais who work illegally in Japan, mainly long stayers. Some have the tendency to settle there, especially those who have Japanese partners. The major problem for this group is the legal status of their children born in Japan.

Taiwan has the highest number of overseas Thai workers. The law allows migrant workers to do domestic work, work for the rehabilitation of Taiwan's economic and social development, and do other types of work which Taiwanese do not want to do. Since 1996, Taiwan has adopted a policy to hire migrant workers only for large businesses with huge investments, and to reduce the wage of workers in order to discourage new comers. It also introduced government-to-government negotiation procedures for recruitment processes. Although the law provides welfare to workers, 54% of Thai construction laborers in Taiwan suffer from deteriorating health through undertaking extended hours of work. A policy of deducting partial wages from workers, ostensibly to help them save, is another issue with workers complaining of not receiving those deductions before their departure.

Singapore has the strictest law on migrant workers. The state has a policy of upgrading the national labor force to the skilled level, including foreign workers. Consequently, they set a high levy for the use of unskilled labor and encourage employers to take the workers for skill tests, in order to upgrade their status and wage. Since 75% of Thai workers in Singapore are in the construction industry, skill upgrades and tests prior to departure would benefit the workers. In terms of protection, Singapore is beginning to be aware of a healthier working environment for workers. However, health problems including nocturnal sudden-death syndrome, and deteriorating health among Thai construction workers prevail, probably due to bad nutrition and occupational health.

Malaysia has no law for foreign workers but instigated cabinet decisions and ministerial decrees to administer workers and employers. Nonetheless, most Thai workers are undocumented. The recruitment needs to be regulated through bilateral negotiations. Despite their illegal status, due to religious, language and cultural similarities, the working environment in Malaysia is the friendliest for Thais.

Impact of Labor Migration for Thailand

Positive impacts

Economically, labor migration reduces local unemployment and yields a huge amount of remittances, estimated at more than \$35 billion per year. Remittances are a source of income to rural populations and thereby alleviating rural poverty. For workers, higher wages means that they can have some savings after paying off debts caused by the high recruitment fees. If they manage their savings efficiently, they can have a small business and improve their living conditions. However, most workers do not have income mobility and occupational mobility after their return, and end up wanting to emigrate again.

Socially, returnees are more acknowledged by their neighbors, although only 10% of them become more active in local/community affairs, or local politics. Generally, the skills acquired while working abroad are not used when they return home, and thus there is no transference of new technologies or skills to local villagers, who are predominantly agricultural workers. Female returnees, it was found, often became more self confident and independent, sometimes leading to difficulties with their husbands.

Negative impact

The high costs associated with recruitment fees was found to be a major disadvantage to workers, with most having to work 8-12 months to break even. Some costs are paid to brokers in destination countries to obtain positions. In addition, since most Thais are unskilled workers, they receive low wages and are not welcome in some labor markets, especially Singapore and Japan. An indirect impact of this is that more workers with good skills will migrate while those with low skills will be left in local employment, resulting in lower productivity.

The social costs of migration are not always apparent, especially in the short term. Many workers experience loneliness and homesickness as a consequence of long stays abroad. Deteriorating physical and mental health (especially for undocumented female workers) is common. In regard to family life, extramarital relationships, polygamy and divorce were found to occur, especially among those who returned from Taiwan.

Thai workers are not considered to be adaptable to new working and living conditions, no doubt a result of inadequate pre-departure orientation.

Regarding comparative costs and benefits of migration, the empirical result showed that only Thai workers in Japan and Malaysia are better off since their net return becomes positive. In contrast, their counterparts in Taiwan and Singapore appear vulnerable with cost exceeding benefits. However, for benefit and cost streams analysis under some assumptions, those in Japan and Taiwan turn to receive higher economic status while the rest are unlikely to gain from their emigration.

When considering positive and negative impacts on their lives, almost half of the sample thought there were more positive impacts, thus over half perceived more negative consequences. However, this is only a short-term assessment in that most had only returned for one year.

Employment Opportunities after the Economic Crisis

Opportunities vary between the four destination countries. For Japan, semi-skilled jobs in the service sector are available (especially in caring for the elderly), but need to be negotiated. Unskilled work should be discouraged, due to the fact that workers cannot have legal status doing such jobs. The trainee channel should be broadened to cover services work.

In Malaysia, the manufacturing and service sectors still have jobs for workers, especially in the northern states of the country. Seasonal agricultural work is also available. It is possible that more workers can commute between Thailand and Malaysia, and the common Muslim culture and language shared by Thai workers and Malay employers can allow for a safety net and ample job opportunities.

Construction work in Taiwan may decline within 3-4 years and workers only hired by large manufacturing companies. The biggest labor market for Thais may be shrinking soon if there is no immediate and appropriate intervention from the Thai side. Negotiations to maintain the quota of Thai workers in Taiwan, and the possibility of workers obtaining jobs through government-to-government mediation without broker's fees are required immediately. Also, an alternative to encouraging more labor exports might be to promote greater foreign direct investment in Thailand, given the comparative advantages that Thailand has in this region. In addition, the Thai Ministry of Labor must intervene in the recruitment system to reduce the high costs of recruitment so that Taiwan can remain an attractive destination for Thai workers. More direct recruiting services, provided by the Ministry itself, without involving charges, will also assist in keeping the market viable.

Recommendations

The negative consequences of migration should deter Thailand from adopting a high priority policy on the export of labor. At the same time, those who do migrate need to be supported with protective mechanisms from the government. Simultaneously, alternatives for local employment with good wages must be provided. The following recommendations are proposed:

To the Ministry of Labor

1. Investigate the over all labor market for Thai workers in order to develop a more concrete policy, covering types of employment, level of skills, and locations of destination areas to be promoted
2. Cooperate with the Ministry of Foreign Affairs to initiate government to government dialogues with destination countries in regard to the inclusion of the service sector and the trainee channel to employ workers, increase job quotas and attempts to regulate irregular migration.
3. Intervene in the present recruitment system by urgently providing, from the ministry itself, more services to job seekers; and brainstorm ideas for the establishment of an independent organization to administer labor recruitment, and if possible, collect tax from recruitment fees and allocate it to provinces/areas from where most workers originate.
4. Increase workers' skills and provide nation-wide skill tests and training so that most job seekers will be recruited as semi-skilled workers.
5. Provide reasonable accommodation in Bangkok for provincial workers who need to come for skill tests, and training or orientation, and other preparations before departure. All services should be in one-stop centers.
6. Improve the pre-departure orientation program to cover language skills, legal knowledge and cultural practices in destination countries. A manual for specific major destinations should be prepared and distributed to workers. The program should last one week instead of 2-3 hours.
7. Revise the mandate of overseas labor offices to provide protection to both regular and irregular migrant workers. Add more staff and more branches for Taiwan, establish an office in Malaysia, and activate the one in Japan. All offices should focus on protecting workers' rights and occupational health.
8. Revise the Law of Labor Recruitment to emphasize more on the mandate of protection. Special articles on female workers and trafficked persons should be added. Penalties for crime syndicates, traffickers and swindlers should be more severe.
9. Cooperate with the Ministry of Health to form a joint medical team to offer medical services to overseas Thai workers in major destinations.
10. Earmark an amount from the Assistance Fund for Job Seekers to offer low-interest-loans to workers for their recruitment fee. Also use such loans for skills promotion training.
11. Develop a database on Thai migrant workers in all destinations, including information on swindling, and blacklist all illegal recruiting agencies, disseminate such names widely.
12. Promote local labor markets as an alternative for job seekers. Mobilize Foreign Direct Investment (FDI) for more local job opportunities
13. Develop and operate plans to re-integrate returnees into local socio-economic systems. Channeling workers into situations where they use their acquired skills, and transfer those skills to local low-skilled workers. Encourage the use of returnee's savings for investments to help ensure a sustainable livelihood that might prevent remigration. Explore the means to restore family life.
14. Campaign for a more productive use of remittances: using remittances for agricultural production and processing of agricultural products, and for investments with tax exemption incentives, with training for Small and Medium Enterprises (SMEs).

To the Immigration Office

1. Cooperate with the Ministry of Labor to improve labor control check points at the immigration control to prevent irregular migration for employment.
2. Consult with NGOs and embassies to develop active measures to combat female trafficking, and to screen female travelers using tourist visas, or those departing for marriage to certain destinations like Japan, Germany, the Netherlands and Australia.

To the Ministry of Foreign Affairs

1. Instruct embassies to provide protection and assistance to both regular and irregular Thai workers and their family members. A database on overseas Thais who request assistance should be compiled for coordination and monitoring purposes at each embassy.
2. Cooperate with commercial banks to offer services to Thai workers in sending remittances or transferring savings to Thailand.
3. Cooperate with the Ministry of Labor to initiate bilateral agreements with major destination countries with regard to protecting workers' rights and expanding labor markets. Negotiate for an orderly return of deported workers so that they can pursue necessary measures before departure and that the Thai government can have enough time to prepare for sustainable reintegration.
4. Cooperate with NGOs to disseminate news about Thailand to overseas workers. Offer regular recreational services, such as, print and visual media (VDO, cassettes, magazines), communal activities, sports, non-formal education, legal advice, and cultural events.
5. Seek new labor markets for semi-skilled work and work in the service sector, excluding entertainment businesses.
6. Mobilize FDI from industrial countries, especially from countries with policies to reduce labor migration, emphasizing the strategic location of Thailand with good access to markets in the Middle east, Europe and Africa, plus reasonable wages and political stability in comparison to other countries within the region.

TABLE OF CONTENT

Page

Executive Summary

Introduction

Supang Chantavanich

1

Thai Migrant Workers who Returned from Japan, Malaysia, Singapore and Taiwan

Supang Chantavanich

Andreas Germershausen

Samarn Laodumrongchai

Subordas Warm Singh

5

The Costs and Benefits of Migration

Chuta Manusphatboon

70

Laws and International Agreements: Impact on Thai Migrant Workers in Destination Countries

Pornchai Danvivathana

90

Comparative Study on Labor Regulations in Three Destination Countries

Pornchai Danvivathana

105

Thailand's Overseas Employment and Recruitment Law

Phunthip Kanchanachitra Saisunthon

110

Conclusion

Supang Chantavanich

136

Appendix:

Summary of Papers in Thai

Introduction

Supang Chantavanich

Objective of Research

It is the general objective of this research project to investigate the existing migration systems between Thailand and four destination countries, namely Japan, Malaysia, Singapore and Taiwan. In this context, the labor market segments into which Thai migrants are being recruited will be identified and the factors which facilitate the migratory process will be evaluated. The research will evaluate Thailand's costs and benefits of sending workers abroad and the impact of regional economic recession on the prospects of Thai migrant workers. More specifically, the objectives of the present project can be subsumed under six headings:

1. To investigate migration flows from rural communities and urban areas to the four major destination countries. This work segment includes the documentation and analysis of a) working and living conditions on a micro-level in receiving countries and b) statistical data with regard to the migration traditions, the present size, potentials and major tendencies of migratory movements. While hard figures are available for legal migrants only, analysis is to be extended to cover also undocumented migration flows.
2. To investigate the functioning of the recruitment of Thai citizens for foreign labor markets and to delineate specifically the labor market segments where Thai migrants are being employed. The investigation will cover both the official recruitment systems and its informal ways. To study the role which family-, kinship- and community - networks play in facilitating the migratory process will be subsumed under this work segment also.
3. To investigate the legal regulations and administrative procedures which are being applied in Thailand and in the four destination countries. In this context, the question as to what chances migrants have in evading the legal procedures will also be addressed.
4. To investigate the impact which the present migration movements bear upon Thailand in general, and more specifically, upon the cost - benefit ratio of the present labor export policy.
5. To explore the prospects of Thai workers in the labor markets in destination countries as the consequence of economic trends within the Southeast Asian region.
6. To compare systematically the functioning of the recruitment process, the employment situation abroad and the impact upon the communities from which Thai migrants originate, within the scope of the four migration systems.

Research Methodology

Research Design

The project consists of two major activities. The first was a survey which collected data from six provinces of Thailand. The second was the collecting of data from various sources which include existing studies and secondary data from relevant organizations. The two activities were operated simultaneously. The results from survey were analyzed using descriptive statistics together with qualitative data obtained in the field. This was supported by secondary data collected to present clearer pictures of migration during the recession.

The Survey: Sampling Techniques

In order to select areas to undertake primary data collection for the present study, a multi-stage selection approach was adopted. The total sampling size was 461. At the regional level, the sampling data was collected from the northern, northeastern and southern parts of Thailand. The number of respondents

interviewed from the above-mentioned regions is shown in Table 1.1, accounting for 22.8%, 44.0% and 33.2% of the total of 461 respondents respectively. The collection from each region was also made according to the four main destination countries - Taiwan, Japan, Singapore and Malaysia, accounting for 22.9%, 12.4%, 26.5% and 34.3% respectively (Table 1.2).

Table 1.1 Percentage Distribution of Sample

Region	Migrants leaving in 1998	Sample
Northern	22.3	22.8
Northeastern	71.9	44.0
Southern	0.2	33.2
Eastern	1.1	0.0
Western	0.5	0.0
Central	3.8	0.0
	(91,364)	(461)
Total	100.0	100.0

Table 1.2 Percentage Distribution of Migrants leaving and Sample

Destinations	Percent of Total leaving in 1998	Migrants leaving for countries	Sample
Taiwan	73.0	91.1	22.9
Japan	0.9	1.1	12.4
Singapore	5.2	6.5	26.5
Malaysia	0.8	1.0	34.3
		(73,197)	(461)
Total	-	100.0	100.0

At the provincial level, the study uses data collected from six provinces in Thailand, namely Udon Thani, Nakornratchasima, Phayao, Chiang Rai, Satun and Pattani during February and July 1999. The number of respondents interviewed from each province and destination countries is shown in Table 1.3 below. Interviews were made mostly among migrants from northeastern provinces, especially Udon Thani, who moved to Taiwan, Singapore and Japan, accounting for 46.1%, 28.1% and 24.2% respectively.

Table 1.3 Percentage Distribution of Sample by Sending Provinces

Destinations	Northern		Northeastern		Southern		Total
	Chiang Rai	Phayao	Udon Thani	Nakornratchasima	Pattani	Satun	
Taiwan	67.0	0.0	46.1	5.3	0.0	0.0	26.9
Japan	14.3	64.3	24.2	5.3	0.0	0.0	12.4
Singapore	17.6	21.4	28.1	89.3	0.0	0.0	26.5
Malaysia	1.1	14.3	1.6	0.0	100.0	100.0	34.3
	(91)	(14)	(128)	(75)	(85)	(68)	(461)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

The selection of district, sub-district, village and households was made randomly. It is important to note here that the random selection was made together with (as well as by consulting with) officials in districts, heads of sub-districts and villages to seek their advice in the areas most affected by migration. The field team spent some days visiting these areas and talking to villagers before the final selection of communities to be surveyed was made. The selected households were located while the appointment was made for an interview. The same method was applied to select replacement households.

Institution and Personnel

In this survey, the Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University undertook responsibility for all procedures of data collection and analysis. The researchers consisted of experts from various fields related to international migration such as economists, anthropologists, sociologists and demographers. Interviewers were recruited from among graduates and members of ARCM. The full time research assistants were responsible for fieldwork planning, data collection and analysis under close supervision of experts.

Fieldwork

Permission to conduct the survey was sought from the provincial governors, heads of districts, heads of sub-districts and heads of villages. The district officials were very cooperative and introduced us to heads of sub-districts and heads of villages. From this introduction, heads of villages also introduced the team to their assistants and announced our arrival throughout the village. Before the actual survey began, a pilot survey was carried out for several purposes. Firstly, it was to evaluate the level of response and cooperation that could be received from local people. Secondly, it was used to pre-test questions to see if they were understood by respondents and effective in obtaining the required information. It was also a chance to discuss the actual migratory situation with inhabitants in the villages. At the same time, the individual questionnaires were pre-tested and modified.

It became apparent once the survey began that the accuracy of the sampling frame was not as great as had been expected. It was found that many households randomly selected (including substitute households) were empty or were occupied by elderly people. This is due to the fact that many people tend to migrate seasonally during February to April when there is little or no demand for agricultural work (Chamratrithirong *et al*, 1994; 1995; Goldstein and Goldstein, 1986; Sussangkarn, 1987). In this situation the closest household to the sampled household which was vacant was selected instead. We asked the head of each village together with his/her assistants to underline households in which people were actually living at the time of the survey.

Questionnaire

The questionnaire was developed based on the ILO (International Labor Organization) Guideline (1997) with special reference to migration progress section. It was also modified to suit the case of Thailand in terms of rural context whereby people have moved abroad for over two decades. Information was collected from return migrants who returned home within 5 years. The questionnaire includes eight sections: personal information, household situation before leaving, reasons for moving, living conditions abroad, attitudes towards migration, remittances, reintegration and impacts after return. Each section was assigned to yield details on migration experiences of returnees, making sure a single question was drawn upon retrospective approach.

In each household, a returnee was interviewed in detail on his/her migration experience within the framework of 5 years after return. The respondents consist of both males (83.7%) and females (16.3%) (Table 1.4). The average length of an interview was 30 - 45 minutes. Information was written and interpreted day by day. In this study, migration information was also obtained from in-depth interviews with key informants. This was to collect more detailed information on particular issues from key informants, such as village heads or local leaders, to support the quantitative information obtained in the survey. The key informant interviews began with identification of respondents who were most highly respected and knowledgeable in the village. They could be village heads and elderly villagers. In this survey, all village heads were interviewed as well as some elderly villagers. The interviews were taped and analyzed by the researchers.

Table 1.4 Sample by Gender

Gender	Total migrants leaving	Sample
Male	87.1	83.7
Female	12.9	16.3
	(91,364)	(461)
Total	100.0	100.0

Coding and Editing

Once the interviews were completed, a code book was constructed. This was to guide the coding of information from the questionnaires before entering them into the computer. This task was done at the ARCM. The computer experts were assigned to code questionnaires. With facilities provided at ARCM, all the data was entered into microcomputers using a data entry package which had been programmed with consistency and range checks. A range of descriptive statistics was used to analyze the data. These included frequency distributions and cross tabulations. Comparison between destination countries and sending areas was made as to individual characteristics and social and economic well-being. The analysis was undertaken by using the Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) Program.

Secondary Data

Apart from the survey, the study collected information from many existing studies. Statistics on international migration was also collected from a wide range of organizations as follows:

1. Overseas Employment Administration Office
2. National Economic and Social Development Board
3. Department of Customs
4. Passport Division
5. National Statistics Office
6. Bank of Thailand
7. Division of Immigration
8. Department of Police
9. Department of Employment
10. Private Recruiters

Thai Migrant Workers Who Returned from Japan, Malaysia, Singapore and Taiwan

*Samarn Laodumrongchai
Supang Chantavanich
Andreas Germershausen
Subordas Warm Singh*

Historical Background of Thai Labor

At this juncture when the labor market in the Middle East is declining, some countries in the Asia region have an increasing need for foreign labor, beginning with Singapore, Brunei, Hong Kong, Malaysia, Japan and Taiwan. These countries have many investment and national development projects. However, they lack sufficient domestic labor. This can be seen from the fact that in 1985 this group of countries needed only 7,931 Thai laborers and this figure steadily increased until 1993, when the number of Thai laborers who went for work in the Asian region was 118,600. This represented 86% of the total number of Thai migrant laborers seeking employment abroad (137,950). In contrast, those who went to work in the Middle East were only 17,019 or 12.3% and in other countries, another 2,321 workers or 1.7% (Wongse Chanthong, 1994). In the period between January to September 1999, there were 71,486 Thai workers who went to Taiwan; 3,668 to Japan; 1,781 to Singapore; and 1,322 to Malaysia (Ministry of Labor and Social Welfare, 2000).

Somchai Ratanakomutra (1996) who carried out research concerning Thai laborers who went to work abroad found that Thai laborers have been going abroad for the past three decades. For the most part, the migrant laborers have been from the Northeast and North. In addition, Saranya Bunnag and Sawapha Chaimusik (1985) have found that Thai migrant workers who went to work in Singapore came mostly from the Northeast and, after that, from the North, Central and South Thailand, in that order. Most of the workers going abroad are from farm backgrounds and their income is less than their expenses. Thus, they seek work in Singapore in the hope that they will earn higher incomes.

In this study, the sample group of Thai workers who went to work abroad, principally in Japan, Taiwan, Malaysia and Singapore, came from different geographical areas in Thailand. Of the sample group who had previously worked in Japan, the workers came from Udon Thani province (54.39%), from Chiang Rai (22.81%), and from Phayao (15.79%). As for the sample group that had previously gone to work in Taiwan, 49.19% came from Chiang Rai and 47.58% from Udon Thani. Of those who previously had worked in Malaysia, 53.8% came from Pattani and 43.04% from Satun. Regarding the sample group who had previously worked in Singapore, 54.92% came from Nakorn Srithammarat, 29.51% from Udon Thani, and 13.11% from Chiang Rai (Table 1.1).

Studies of Thai labor migration abroad and steps taken to send Thai labor abroad have found that seeking work abroad by Thai laborers has been going on for a long time, both legally and illegally (Wongse Chanthong, 1994). Research findings indicate that, based on a sample of Thai workers going to Japan, 89.47% were illegal; only 10.53% were working in Japan legally. This is despite the fact that Japan has very strict laws forbidding foreigners to work in Japan and the cost of living there is very high. However, as wages in Japan are higher than elsewhere in Asia, an endless stream of foreigners will enter illegally seeking work. Research findings show that those who enter illegally to work are 89.47%. As for Malaysia, 89.24% of a Thai worker sample worked illegally and only 10.76% worked legally. This may be because Malaysia borders on Southern Thailand and entering Malaysia is relatively convenient as one can enter by car, train or boat and the expense involved in crossing the border to seek work is very little when compared with elsewhere. As for Taiwan, 94.35% of a sample group of Thai worked legally while only 5.65% worked illegally. For Singapore, 78.69% of the Thai worked legally while 21.31% worked illegally. This is because these two countries open themselves to receive foreign workers. Thus, there are hiring contracts between Thai labor and business contractors in those countries (Table 1.2).

From research on sex and age variables in the sample group of Thais who went abroad to work, it was found that men and women were in different age groups. In the sample group of Thai men who worked abroad, 21.74% were in the range of 31 to 35 years old; next, 19.95% were in the 36- to 40-year old range; and 17.65 %were in the 26- to 30-year old range. The majority of women in the sample group

who went abroad for work were in the 21- to 25-year old range, a percentage of 28.57; in the 26- to 30-year old range, a percentage of 22.86; and in the 31- to 35-year old range, a percentage of 15.71. From these initial findings, it may be seen that for the most part, Thai labor is of working age, that is in the 21- to 40-year old range (Figure 1.1) which is consistent with the research carried out by Pongsapich on Thai laborers who returned from migration to the Middle East for work during 1983-1984. The research was based on the 10 provinces in North and Northeast Thailand with the greatest numbers of workers who went abroad to work. The majority of the workers were male, in the 31- to 40-year old range; married, with primary grade four education, from families with an average size of 5.1 people (Pongsapich, 1991).

From the present research study, it was found that 45.77%, representing the majority of the Thai migrant workers, finished primary education grades 1 to 4 and 26.03% finished primary school grades 5 to 6. It appears that the majority of Thai laborers who went to work abroad finished the first level of primary school which is set by the Ministry of Education. The laborers do not need to have much education and from the study of the relation between the education level and the four destination countries that took Thai laborers, it appears that 51.61% of the sample group in Taiwan finished the primary education grades 1 to 4, 25.81% finished primary education grade 5 to 6. For the sample group in Japan, 56.14% finished the primary education grades 1 to 4 and 12.28% finished grades 5 to 6 of the secondary school and higher than high school levels. As for the Thai laborers in Malaysia, 31.01% finished primary education grades 5 to 6 and 25.95% finished primary education grades 1 to 4. In Singapore, 60.66% of the sample group finished primary education grades 1 to 4. The next in order were 26.23% who finished the primary school grades 5 to 6 (Table 1.3).

From the study of the legal status and the educational level of the sample group of Thai migrant workers, it was found that 48.81% of the sample group of Thai laborers went to work illegally abroad. The majority, 73.33 % of the workers have an education higher than the secondary school level. Next in order were 60.22% who finished secondary school, and 44.41% finished primary school. Of the sample group, 51.19% went to work legally. Of these, 55.59% which represented the majority, finished primary school; 39.78% finished secondary school; and 26.67% finished education higher than secondary school level (Table 1.4).

An important means of education for Thai men, following the old custom in Thailand, was to be ordained as a monk, for the Thai people in the old days believed that they would receive education as a member of the Sangha or monkhood. There are families in the rural areas that would bring their children to live in the temple in order for them to study with the monks. From this research study, it was found that 40.35% (Figure 1.2) of the sample group had studied with the monks. There are workers who had studied with the monks for as little as 3 days and as long as 40 years. The average amount of time that the sample group of Thai laborers studied with the monks was 3 years.

In the area of marital status, the sample group of Thai migrant workers who went to work abroad had varied marital status. The majority of Thai laborers who were married had the responsibility to support their families. Because of the economic crisis these days, they were forced to go to work abroad in order to earn money to support their families. Of the sample group of Thai laborers who went to work in the four countries, 77.22% were married and 18.66% were single. In country comparison, 88.71% of the sample group who had worked in Taiwan were married and 5.65% were single; 85.96% of the sample group in Japan were married and 10.53% were single; 86.07% of the sample group who worked in Singapore were married and 9.02% were single; 58.23% of the sample group who worked in Malaysia were married and 39.24% were single while they were working there.

The majority of the Thai workers who went to work at the destination country were married, and taking care of their children was one of their family's burdens. Studying the number of children in each family of the sample group of Thai workers, it was found that 77.84% of the sample group had children and 15.4% had no children. Again, of the sample group who had children, 34.92% had an average of 2 children per family and 21.91% had one child. From the study, it was found that 0.22% of the sample group had as many as 9 children (Figure 1.3).

From the study of the sample group of Thai migrant workers who received vocational training in Thailand, it was found that only 14.1% were actually trained while 85.03% were not trained. In the

group that was trained, 5.42%, representing the majority of the Thai workers, were trained in construction skills. Next in order were 3.69% who were trained in skills for work in factories; 3.25% were trained in agricultural sector, and the rest were trained in service and fishery jobs (Table 1.6). The minimum duration of time for training was 1 day and the maximum time was 6 years. Besides being trained in vocational skills, some of the sample groups of Thai workers were also trained in agricultural, service, construction, and industrial sectors. However, this involved only a small number of workers.

In the area of the organizations that provided the vocational training for the sample group of Thai migrant workers, 4.56% were agencies in the Ministry of Labor and Social Welfare, such as the Department of Skill Development and Labor, the Center of Skill and Technical Development and the Center of Vocational Development. Other government agencies formed 2.6% - these were agencies such as the Department of Livestock, District Office, the Department of Rural Development, District Agricultural Office, the Department of Land and the Red Cross Society. The Thai Royal Armed Forces cooperated in the training of the workers in 0.65% of the cases. Private companies, such as employment placement companies and garment companies, provided the training in 0.65% of cases. In the community of the sample group of Thai workers in the village, the housewives and the territorial maritime defense group provided 0.43% of the training. The education institutions such as out-of-school education centers, provincial technical colleges, agricultural colleges, and the typing schools provided 1.74% of the training (Table 1.6).

Status in Thailand

Research into the family status of the sample group of Thai workers showed that in this sample group, 52.60% were heads of households. From this, it can be seen that half of the sample groups of Thai workers who go abroad for work are heads of households who have the responsibility to care for and earn money to support the family. And next after the sample groups that state they are the heads of the households come those that answer their fathers are the heads of the households in a percentage of 25.16. Both the mother and father are joint heads the households in 6.94% of the cases (Figure 1.4).

From a survey of the number of family members in the sample groups who have an occupation so as to help earn money to support the family and who live together in Thailand, it was found that 31.67% had one family member who sought money to support the family; 36.01% had two family members who sought money; 9.76% had three family members and 10.2% had four family members (Figure 1.5). Thus, we can see that, for the most part, the families of the Thai workers had one to two family members who sought to make money to support their families. Sometimes, this is not sufficient to support the many members in the family including children and the elderly.

If one compares the status of families in the sample groups of workers with people in the village, 65.73% of the sample group replied that their status was about the same as others in the village; 24.08% believed their status to be a little better. It is worth observing that there are very few of the sample groups that replied that their condition was worse or much worse than that of fellow villagers. Thus, only 5.64% replied that their condition was worse, and only 22% replied that it was much worse.

The total income of the family is one important factor in pushing the sample group to decide to seek employment abroad. From the research, it was found that the sample group of Thai workers had a family monthly income in a range from less than 1,000 baht to more than 10,000 baht. Representing the majority, 45.52% had an income of 1,001-3,000 baht a month; next in order, 18.53% had an income of 3,001-5,000 baht a month; and 16.39% had an income of 5,001-10,000 baht a month, while 7.16% reported that they had no income except for what they produced on the farm which was just enough to support their families. Thus, the average income comes to about 5,000 baht per month.

From the research it was found that, for the most part, Thai laborers who went abroad were from the agricultural sector and were unskilled. There was a steadily decreasing wage rate in the agricultural sector at a yearly rate of 1.62% while the wage rate in other production sectors, aside from agriculture, was increasing at a rate of 3% (Thosanguan and Chalamwong, 1991). In this research, there was a study of occupations undertaken by migrant Thai workers before they went to work abroad, and it was found that 61.61%, representing the majority of the sample workers, worked in the agricultural

sector. Next in order were 11.71% working in the fishery sector. It was found that, for the majority, the occupation of the sample group of Thai workers is farming which provides the main labor force in the rural areas. Furthermore, 8.46% of the sample group were construction workers. The majority of these construction workers worked as general construction workers. Next in order were, for example, house construction workers, crane and tractor drivers. About 3.25% worked in the service sector and the majority here worked as beauticians. Besides that, there were those who worked as motorcycle drivers transporting people, and as maids. Of the sample group, 2.60% worked in the industrial sector, such as garment and furniture makers which represented the majority of the industrial workers. Only 0.43% worked as civil servants, such as teachers in the mechanic schools and the Regional Electricity Authority workers. Besides that, 4.56% worked in other jobs such as private business operators. Others were air-condition repairmen, grocery storeowners, motorcycle repairmen, and rubber tree cutters. According to our study, there were 7.38% of the workers who did not have any jobs before they went to work abroad (Figure 1.8).

When considering occupations of the sample group of Thai migrant workers according to their sex (Table 1.7) it was found that 68.41%, representing most of the Thai male workers, worked in the agricultural sector. Next in order were 13.74% who worked in the fishery sector. The same applied for female workers where the majority of them worked in the agricultural sector (54.10 %). Next in order were 6.56% who worked in the fishery sector and in the industrial factories.

From the study of Thai laborers who worked in the agricultural sector, it was found that 70.66%, representing the majority of those workers, finished primary school education, 58.97 % finished their secondary school, and 33.33 % finished education higher than secondary school. For the sample group of workers who worked in the fishery sector, 14.10 % finished secondary school and 11.36% finished primary school (Table 1.8).

This research also studied the relationship between the occupations of the Thai workers before they went to work abroad and the legal status of the Thai workers while they were working abroad. It was found that 79.82% of the workers who went to work legally worked in the agricultural sector. Next in order were 4.82% who worked in the construction sector and 4.39 % worked in the industrial sector. For the Thai laborers who went to work abroad illegally, 50.76% originally worked in the agricultural sector. Next in order were 24.37% who worked in the fishery sector; 4.06% worked in the service sector (Table 1.7).

From the study of the work places where the Thai migrant laborers used to work before they went to work abroad, it was found that 68.33% of the sample group of the workers used to work in their own households. Next in order were 12.58 % who used to work in the small business enterprises (no more than 10 persons). Only 4.56% and 6.07% worked in big enterprises (more than 100 persons) and medium enterprises (11-100 persons) respectively (Table 1.9). When considering the occupations of the Thai workers with the size of the work places where they used to work before they went to work abroad, it was found that 78.85% of the workers who worked in the agricultural sector worked in their own households. Next in order were 47.62 % of the workers who worked in big enterprises, 29.09% worked in small enterprises. Also, 43.64%, representing the majority of workers who worked in the fishery sector, used to work in small enterprises. Next in order were 32.14% who worked in medium enterprises; 6.09% worked in their own households. Representing the majority of industrial factories workers, 23.81% used to work in big enterprises while 7.14% used to work in medium enterprises. Besides that, 21.43% representing the majority of the workers in the construction sector worked in medium enterprises. Next in order were 12.73% who worked in the small enterprises, and 4.76% who worked in big enterprises (Table 1.10).

According to the study of the relation between the Thai migrant workers and work places, it was found that 62.04% had their own business. Besides that, 22.78% worked in the places where they were not related to the business owner, and 6.72% were related to the business owner. Considering the relationship between the occupations of the Thai workers with the work places, it was found that 80.50% of the workers in the agricultural sector had their own business; 41.94 % were workers who were related to the business owners; 34.95% had no relationship to the business owners. Of the fishery workers, 38.71% were related with the enterprise owners; 24.27% had no relationship with the enterprise operators; 5.32% of the workers had their own business (Table 1.11 and 1.12).

Some of the groups of Thai migrant workers worked in other jobs besides their main jobs. According to the study, it was found that besides their main jobs they also worked in sideline jobs because the income that they received from the main job was not enough to support their families. Those people who farmed rice would also go to work in other jobs after they finished the harvest. From the research data, it was found that 10.41% of the workers had agricultural sector jobs, such as farming rice, cutting the sugar cane and rubber trees for other people so as to earn supplementary wages. Next in order were 9.93% who worked in the service sector in jobs such as waiters or waitresses in restaurants, baking cakes, working in fast food restaurants, in beauty salons, and as board painters; there were also workers who worked in the construction sector as household construction workers, tractor drivers, painters and welders. Besides that, 3.90% worked in their own businesses and 0.43% worked in the industrial sector in jobs such as vehicle repairmen and lathe operators. Only 0.22% worked as apprentice workers in the private businesses (Figure 1.10).

From the study of the last income of the sample group of Thai workers before they went to work at the destination country, 36.88% representing the majority of Thai laborers, earned their last monthly income of an amount between 2,001-5,000 baht. Next in order were 34.92% who had an income lower than 2,000 baht. Besides that 7.59% of the sample group of the Thai workers had no income before they went to work abroad. Of the 381 people who answered that they earned some income before they went abroad, it was found that the average earned income was 3,700 baht per month. The lowest income that Thai workers earned was 200 baht per month and the highest was 50,000 baht per month (Figure 1.8).

Most of the Thai laborers who went to work abroad used to work in the agricultural sector. Therefore, the land that was used for farming purposes was important to them. Of the Thai laborers, 71.15% farmed on their family's land; 8.68% farmed on other people's land. Besides that, 2.17% of the Thai laborers did not work in the agricultural sector (Table 1.10).

After studying the amount of land that the sample group possessed, it was found that 30.59% of the sample group of Thai laborers possessed their parents' land. Next in order were 22.78 % who possessed their family's land; 21.69% possessed their own land, and 8.89 % possessed the land as a married couple.

Considering the amount of land that the parents of the sample group owned, it was found that 15.18% of the sample group's parents possessed 1-10 *rai* of land; 8.46% possessed 11-20 *rai*; 5.86% owned 21-50 *rai*; 0.87% owned 51-100 *rai*; 0.22% owned more than 100 *rai* of land. Some 74.19% answered that their parents did not own any land. As to the workers who owned their family's land, 9.98% of the workers owned 1-10 *rai* of land, 6.72% owned 11-20 *rai*; 5.21% owned 21-50 *rai*, 0.87% owned 50-100 *rai*. Of the sample group 57.05 % answered that they did not own any family land. For the sample group of Thai laborers who possessed their own land, 13.23% of the workers owned 1-10 *rai* of land 4.34% owned 11-20 *rai*; 4.12% owned 21-50 *rai*; 58.17% of the sample group did not own any land. According to the study of the sample group who owned the land as a married couple, 5.21% of the sample group owned 1-10 *rai* of land; 2.39% owned 11-20 *rai*; 1.08% owned 21-50 *rai*; 0.22% owned 51-100 *rai*; 70.93 % of the sample group did not own any land as a married couple.

Besides the amount of land that was mentioned above, this research also studied the amount of land owned by people other than the workers themselves, such as the wife's parents, siblings and relatives, which was represented by 5.64% of the sample. Some 2.60% owned other people's land with an area of 1-10 *rai*; 1.74% owned 11-20 *rai*; 1.08% owned 21-50 *rai*; and 0.22% owned 51-100 *rai*. Some 74.19% answered that they did not own any land belonging to the household's other members (Table 1.13).

Most of the Thai laborers who used to go to work abroad would work for a designated period of time because of the set employment contract of the destination country. Representing the majority of Thai workers in Taiwan, 56.45 %, worked for 1-2 years. Next in order were 20.97% of the workers who worked no more than a year. Some 28.07%, representing the majority of Thai workers in Japan, worked from 3-5 years. Next in order were 26.32 % of the workers who worked for 2-3 years, and also 26.3 % who worked more than 5 years. About 26.00%, representing the majority of Thai workers in Malaysia

worked and lived there no more than a year. Next in order were 23.33 % of the workers who worked more than 5 years. Some 44.26 %, representing the majority of Thai workers in Singapore, worked for 1-2 years. Next in order were 24.59% of the workers who worked no more than a year (Table 1.14).

According to the above data, it can be seen that the group of Thai workers went to work in different modes. Some countries had employment contracts with a fixed working period, such as in Taiwan and Singapore where most of the employment contracts with the Thai workers were fixed for 2 years. While in Japan, most of the Thai workers there worked illegally because Japan has a very strict law against the foreign laborers who wished to go to work there. Thus, once the workers entered Japan, they tended to work and stay there for a long time, as it would be difficult for them to return back to Japan again after they had returned to Thailand. The Thai laborers who went to work in Malaysia also tended to work there for a long time as Malaysia borders Thailand, making it easier to go in and return back to visit their homes as compared to other more remote countries. Therefore, there were groups of Thai workers who went to work abroad for both long and short periods.

Reasons for Emigration

According to the study of Prachanphon and Thiranaed (1991), it was found that the Thai workers who went to work in the Middle East countries received high wages and were able to cope with the economic factor and the unemployment problem. Thus this was an important push factor attracting Thai laborers to go to work abroad. This was consistent with the studies of Peeratthep Roongshivin and Suchai Piyaphan who found that because of the high cost of living and the low output of agricultural goods many Thais wished to find places to work to earn more income domestically and abroad. Also, the study found that an important motive that made Thai people go to work abroad was money. A high wage rate in foreign countries influenced them to seek work abroad because of the higher economic reward when compared to Thailand. Comparing the minimum wage rate between the countries in the Middle East such as Kuwait and the countries in the Far East such as Taiwan, it was found that the minimum wage rate for skilled laborers was equal to 80 Kuwait dinar or approximately 7,000 baht (1 Kuwait dinar was equal to 87.6285 baht). The skilled laborers would receive wages of approximately 100 Kuwait dinar and had a monthly income including overtime payments of no less than 150 Kuwait dinar or approximately 13,000 baht. In Taiwan the skilled laborers such as welders would receive wages of 16,000 Taiwan dollars or approximately 16,500 baht (1 Taiwan dollar was equal to 1.0269 baht). Wages in Taiwan for the skilled laborers would be no less than 20,000 Taiwan dollars or approximately 21,000 baht. This shows that the labor wages in Taiwan were very high and clearly higher than the labor wages in the Middle East countries and was the reason that influenced the laborers to choose to go to work in Taiwan rather than the countries in the Middle East.

From the study of the main factor that influenced the sample group of Thai laborers to go to work abroad, it was found that 74.19 % of the sample group was dissatisfied with the income that they got in Thailand and wished to earn more income than before. Next in order were 35.79 % who could not find jobs in Thailand, and 24.51% wanted to earn money to pay off their debts. Besides the above-mentioned factors, there were other reasons to go to work abroad. For example, 7.59% wanted to seek adventure and go to foreign countries, 5.64% were dissatisfied with their work environment, 4.77% and 3.04% answered that they wanted to follow or join with their friends and relatives in the destination countries. Family problems were another factor: 0.65% had divorced and wanted to move away from home. Besides the above, 0.43 % had personal problems, such as problems with their employers or other problems at their work places, 0.22% had no friends or relatives. There were also other reasons for the sample group of Thai laborers to go to work abroad. For instance, their families wanted them to go or it was easy and did not cost much to go, and they received information that the cost of living in Singapore was cheap. They wanted to have new experiences and improve the status of their families, or members of their family could not go so they went, the broker persuaded them to go; they wanted to go as they saw their friends go, and so on (Table 1.15).

Individual family members and friends have an influence on the decision of the sample group of Thai workers to seek employment overseas. From the study it was found that 17.40% of the sample group replied that they decided by themselves; next were 7.81% who replied it was their parents or father-in-law, and 6.29% who said it was a friend or friends who influenced their decision (Figure 1.12). It was

also found that the amount of time taken to make the decision to seek employment abroad is also relevant: 50.76% of the sample worker groups replied that the amount of time taken was less than one month while 26.25% replied that they spent less than half a year before deciding to seek employment abroad (Figure 1.13).

Examining to what extent the condition of the Thai economy influences the decision of the sample group to seek employment abroad indicates that as the sample group constitutes those who went abroad for work and returned to Thailand before the downturn in the economy, the condition of the economy had no influence in the past on the decision to work abroad. However, when the question is posed in the present time as to the condition of the economy as playing a part in the decision to work abroad, 21.69% of the sample group thinks that such condition is one factor in making the decision and they would remain in Thailand if the economy does not further deteriorate; 20.17% replied that the condition of the economy played only some role in pushing them to go abroad and they would stay if the economy did not worsen; 14.10% replied they were not certain and were already looking into seeking work abroad. And 13.23% said the condition of the economy had no influence on their decision as they already wanted to work abroad while 25.38% replied that they had gone abroad to work before the economic crisis hit Thailand (Figure 1.14).

From research data on work and living in the destination country, Saranya Bunnag and Sawapha Chaimusik have surveyed Thai workers in Singapore. It was found that steps taken in going to work abroad usually involved contacts or a middleman broker from a private employment agency who provided data on work and living conditions in Singapore; the contact or broker who arranges employment abroad usually is a local person whom the worker knows. Thus, for the most part, in making contact to work in Singapore the workers did not go through the Department of Labor but through individuals who gave them information (Saranya Bunnag and Sawapha Chaimusik, 1985).

In this research, source of information is one factor influencing the struggle of Thai laborers to go abroad. There are two kinds of sources of information that reach the Thai workers, direct and indirect. It was found that the most influential source came from relatives and friends in Thailand (33.84%). Next in order as a source of information were relatives and friends in the destination country at 26.25%. After that came private employment placement agencies or job brokers at 18.44%.

Another sample group of Thai workers, 2.82%, answered that their sources of information were private employment agencies and labor brokers. Next were 2.60% who received information from relatives and friends, and 1.95% from private employment agencies in Thailand. Also, 1.08% of another sample group of Thai workers answered that their sources of information were private employment placement agencies in Thailand. Next in order were 87% who answered that the sources of information were private job placement agencies and job brokers (Table 1.16).

When studying the quality of the information on work and daily living (in the destination countries) that the laborers received, it was found that 32.97% of the sample group answered that it was good data. Next in order were 22.56% who answered that it was decent enough. However, 19.09% of the sample group answered that they did not have any information regarding the work situation in the destination countries before they went there to work. For the information data about the daily living in the foreign countries, 31.45% of the sample group answered that they received decent information data; 23.9% answered that the information they had was adequate. However, 21.69% answered that they did not have any information regarding the daily living in the destination countries before they went to work there (Table 1.17).

Travel and job seeking arrangements in the destination countries were other elements that pushed the Thai laborers to go to work abroad. According to the study, it was found that 55.10% of the sample group of workers already had relatives and friends in the destination countries; 40.78% (Figure 1.15 and 1.16) of the sample group answered that their relatives and friends helped and supported them when they arrived at the destination countries for the first time. In the area of helping the Thai laborers, 30.37% of the sample group of workers answered that there were relatives and friends who helped them find the jobs; next in order were 25.38% who answered that their relatives and friends helped them find accommodation when they arrived there. Also, 19.31% of the sample group answered that they received

assistance from relatives and friends in getting food when they arrived in the destination countries while 8.24% received assistance from relatives and friends in getting household goods and money. About 0.87% answered that they were helped in negotiating with the authorities when they had problems in the destination countries, and 0.65% answered that they received assistance in translating and advice in language use.

The sample group of the Thai laborers who went to work abroad did not have many differences in their backgrounds. Most came from the work force in the agricultural sector and did not have much education, were poor, and more than half of them had an income of less than 3,000 baht per month. Nevertheless, they had enough land to work on and a fair amount of money to support their families. Most of those in the sample group of the workers were the heads of the households who had the burden to take care of their families. Some of the families had both children and elders. Some had many family members in their household. Most of the people in the sample group of the Thai workers had very little income and were just able to support their families. However, there was not enough money for other expenses, such as their children's education fees, and so on. Nevertheless, the present economic recession did not have any influence in pushing the Thai laborers to decide to go to work abroad because these people went before the economic crisis. About 27% of the sample group of the workers expressed the opinion that they wanted to go to work abroad no matter whether the economic situation got worse or not, while 42 % were expressed the opinion that they would choose to work in Thailand if the economic situation did not worsen. Before the sample group of the Thai workers went to work abroad, the main factor that made the Thai workers decide to go was that they had information about the work and living conditions abroad. Their relatives abroad assisted them by providing the information and supported them when they arrived there. Nevertheless, the main reason that pushed the Thai laborers to go to work abroad was that they wanted better financial rewards than what they would get in Thailand, so as to improve their family's status.

Table 1.1: Interview Place and Destination Countries of Thai Migrant Workers

Interview Place	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Udon Thani	54.4	47.6	1.3	29.5	27.8
Nakhonratchasima	7.0	3.2	---	54.9	16.3
Chiang Rai	22.8	49.2	0.6	13.1	19.7
Phayao	15.8	---	1.3	2.5	3.0
Pattani	---	---	53.8	---	18.4
Satun	---	---	43.0	---	14.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.2 : Legal Status and Destination Countries of Thai Migrant Workers

Legal Status	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Illegal	89.5	5.7	89.2	21.3	48.8
Legal	10.5	94.3	10.8	78.7	51.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.3: Thai Migrant Workers by Education and Destination Countries

Education Level	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Primary 1-4	56.1	51.6	26.0	60.7	45.8
Primary 5-6	12.3	25.8	31.0	26.2	26.0
Secondary 1-3	12.3	8.9	17.7	4.1	11.1
High school 4-6	7.0	12.1	14.6	---	9.1
Up to high school	12.3	1.6	2.5	1.6	3.3
Not specified	---	---	8.2	7.4	4.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.4: Legal Status and Education of Thai Migrant Workers

Legal status	Education level				Total
	Primary	Secondary	Up to high school	Not specified	
Illegal	44.4	60.2	73.3	50.0	48.8
Legal	55.6	39.8	26.7	50.0	51.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.5: Thai Migrant Workers by Marital Status and Destination Countries

Marital status	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Never married	10.5	5.7	39.3	9.0	18.7
Married	85.9	88.7	58.2	86.1	77.2
Cohabitation	---	0.8	---	1.6	0.6
Separated	1.8	0.8	0.6	0.8	0.9
Divorced	1.8	2.4	0.6	2.5	1.7
Widow/ widower	---	1.6	1.3	---	0.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.6 : Vocational Training in Thailand of Thai Migrant Workers and Training Organization

Vocational Training	Frequency	Percent	Organization	Frequency	Percent
Construction Skills	17	3.7	Ministry of Labor and Welfare	10	2.2
Agriculture Skills	9	2.0	Other government office	27	5.9
Manufacturing Skills	12	2.6	Thai Army	3	0.7
Service Skills	13	2.8	Profited companies/ private recruiter	3	0.7
Fisherman	2	0.4	Groups in Village	1	0.2
			School / College	5	1.1
Total	53	11.5	Total	49	10.6
No training	404	87.6	No training	404	87.6
Not specified	4	0.9	Not specified	8	1.7
Total	408	88.5	Total	412	89.4
Total	461	100.0	Total	461	100.0

Table 1.7: Thai Migrant Workers by Main Job before Leaving Thailand and Sex / Legal Status

Main Job	Sex		Total	Main job	Legal Status		Total
	Male	Female			Illegal	Legal	
Farming	68.4	54.1	66.4	Farming	50.8	79.8	66.4
Industry	2.2	6.6	2.8	Industry	1.0	4.4	2.8
Construction	4.7	--	4.0	Construction	3.0	4.8	4.0
Service	2.5	4.9	2.8	Service	4.1	1.8	2.8
Fisherman, Fishery	13.7	6.6	12.7	Fisherman, Fishery	24.4	2.6	12.7
Helper in a family	0.3	1.6	0.5	Helper in a family	0.5	0.4	0.5
Government servant	0.6	--	0.5	Government servant	1.0	--	0.5
Others, specified	7.7	26.2	10.3	Others, specified	15.2	6.1	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	Total	100.0	100.0	100.0

Table 1.8: Thai Migrant Workers by Main Job before Leaving Thailand and Education

Main Jobs	Education				Total
	Primary	Secondary	Up to high school	Not specified	
Farming	70.6	59.0	33.3	42.9	66.4
Industry	1.9	6.4	--	4.8	2.8
Construction	5.4	--	--	--	4.0
Service	2.5	5.1	--	--	2.8
Fisherman, fishery	11.4	14.1	--	33.3	12.7
Helper in a family	0.3	1.3	--	--	0.5
Government servant	--	--	22.2	--	0.5
Others, specified	7.9	14.1	44.5	19.0	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.9: The Enterprise in Thailand which Thai Migrant Workers Worked for

Size of Enterprise in Thailand	Number	Percent
Large or medium enterprise (more than 100 employees)	21	4.5
Relatively small enterprise (>10, <100)	28	6.1
A very small enterprise (less than 10 employees)	58	12.6
Household business	315	68.3
Sub-Total	422	91.5
Have not worked in Thailand	39	8.5
Total	461	100.0

Table 1.10: Thai Migrant Workers by Main Job and Size of Enterprise before Leaving Thailand

Main Job	Size of Enterprise				Total
	Large or Medium	Relatively Small	Very Small	Household Business	
Farming	47.6	14.3	29.1	78.8	66.35
Industry	23.7	7.1	1.8	1.3	2.8
Construction	4.8	21.4	12.7	1.0	4.0
Service	4.8	3.6	1.8	2.9	2.8
Fisherman, fishery	--	32.1	43.6	6.1	12.7
Helper in a family	--	--	--	0.6	0.5
Government servant	4.8	3.6	--	--	0.5
Others, specified	14.3	17.9	10.9	9.3	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.11: Relationship to the Owner of Business Worked for

Relationship	Number	Percent
A relative of yours	31	6.7
Someone else, no close relative	105	22.8
It was respondent's own business	286	62.0
Have not worked in Thailand	39	8.5
Total	461	100.0

Table 1.12: Thai Migrant Workers by Main Job and Relationship to the Owner before leaving Thailand

Main Job	Relationship to the Owner			Total
	A relative of yours	Someone else, no close relative	Own business	
Farming	41.9	35.0	80.5	66.4
Industry	3.2	6.8	1.4	2.8
Construction	3.2	12.6	1.0	4.0
Service	3.2	3.9	2.5	2.8
Fisherman, fishery	38.7	24.3	5.3	12.7
Helper in a family	--	1.0	0.3	0.5
Government servant	--	1.9	--	0.5
Others, specified	9.7	14.6	8.9	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.13: Total Land of All Members of Thai Migrant Workers 's Household Collectively

Amount of Land	Status of Land					
	Family	Myself	Spouse	Parents	Other relatives	Other Persons
1-10 <i>rai</i>	10.0	13.2	5.2	15.2	2.6	2.6
11-20 <i>rai</i>	6.7	4.4	2.4	8.4	1.7	1.7
21-50 <i>rai</i>	5.2	4.1	1.1	5.9	0.7	1.1
51-100 <i>rai</i>	0.9	---	0.2	0.9	0.7	0.2
101 <i>rai</i> and more	---	---	---	0.2	---	---
Total	22.8	21.7	8.9	30.6	5.6	5.6
No	57.1	58.1	70.9	49.2	74.2	74.2
Did not work in farm	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2
Total	77.2	78.3	91.1	69.4	94.4	94.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.14: Thai Migrant Workers by Duration of Time and Destination Country

Duration of Time	Destination Country				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
1 year and less	7.0	21.0	26.0	24.6	21.9
More than 1 year to 2 years	12.3	56.5	20.0	44.3	35.5
More than 2 years to 3 years	26.3	16.9	11.4	9.8	14.3
More than 3 years to 5 years	28.1	3.2	19.3	14.7	14.8
More than 5 years	26.3	2.4	23.3	6.6	13.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.15: Reason for Leaving Thailand to Work Abroad

Reason	I could not find a job	Unsatisfactory earnings and hope for better earnings	Work conditions unsatisfactory	Had to repay debt	Personal problem with employer or others at work
No	64.2	25.8	94.4	75.5	99.6
Yes	35.8	74.2	5.6	24.5	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.15: Reason for Leaving Thailand to Work Abroad (continued)

Reason	Personal problems felt uncomfortable with relatives/ friends /community there	Divorce, wanted to get away	Lack of close relatives, friends in area	Adventure, wanted to go abroad	Had prospective spouse waiting abroad
No	100.0	99.3	99.8	92.4	99.6
Yes	--	0.7	0.2	7.6	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.15: Reason for Leaving Thailand to Work Abroad (continued)

Reason	To accompany or join spouse	To accompany or join other relative	To accompany or join friend	Other reasons
No	100.0	97.0	95.2	96.1
Yes	--	3.0	4.8	3.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 1.16: The Main Information Sources about Destination Countries

Information Sources	Main information 1		Main information 2		Main information 3	
	Number	Percent	Number	Percent	Number	Percent
Relatives/friends/living in Thailand	156	33.8	8	1.7	---	---
Relatives/friends living this country	121	26.3	12	2.6	1	0.2
Newspaper, magazines	7	1.5	1	0.2	2	0.4
Radio	4	0.9	3	0.7	2	0.4
Television	---	---	1	0.2	1	0.2
Labor recruiter, contractor	85	18.4	13	2.8	4	0.9
Private employment agencies in Thailand	64	13.9	9	2.0	5	1.1
Government employment agency in Thailand	7	1.5	4	0.9	5	1.1
Employer	7	1.5	2	0.4	---	---
Visited this country earlier	3	0.7	3	0.7	1	0.2
A vocational school	1	0.2	---	---	---	---
Tour agency	1	0.2	---	---	---	---
No	5	1.1	405	87.9	440	95.4
Total	461	100.0	461	100.0	461	100.0

Table 1.17: Information that Thai Migrant Workers Received about Working and Living Condition in Destination Countries

Opinion	Working Condition		Living Condition	
	Number	Percent	Number	Percent
I hardly knew anything	88	19.1	100	21.7
I had some impression	87	18.9	83	18.0
Okay	104	22.5	110	23.9
Good	152	33.0	145	31.4
Very good	24	5.2	16	3.5
Do not answer	6	1.3	7	1.5
Total	461	100.0	461	100.0

Main Assistance	Housing	Food	Other material support	Help me find a job	Help me get along with officers	Help me translate language, made suggestions
No	29.7	35.8	46.9	24.7	54.2	54.5
Yes	25.4	19.3	8.2	30.4	0.9	0.7
Does not apply, no relatives' friends	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Figure 1.1: Cross tabulation between Present Ages and Sex of Thai Migrant Workers

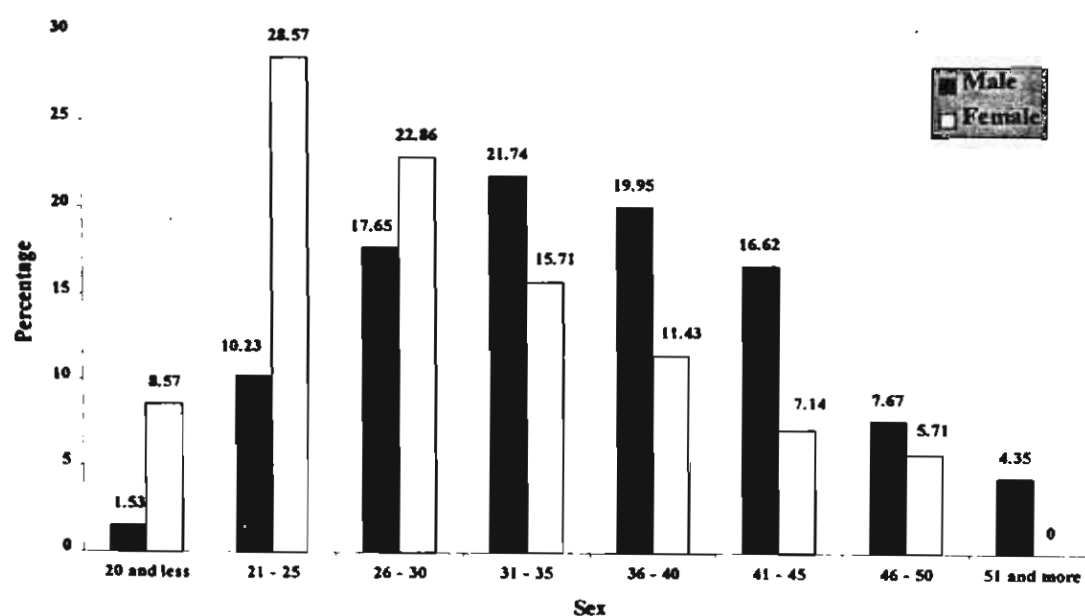


Figure 1.2: Thai Migrant Workers who received Education from Monks

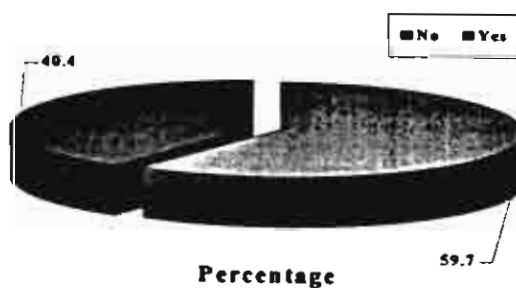


Figure 1.3: Number of Children in Household

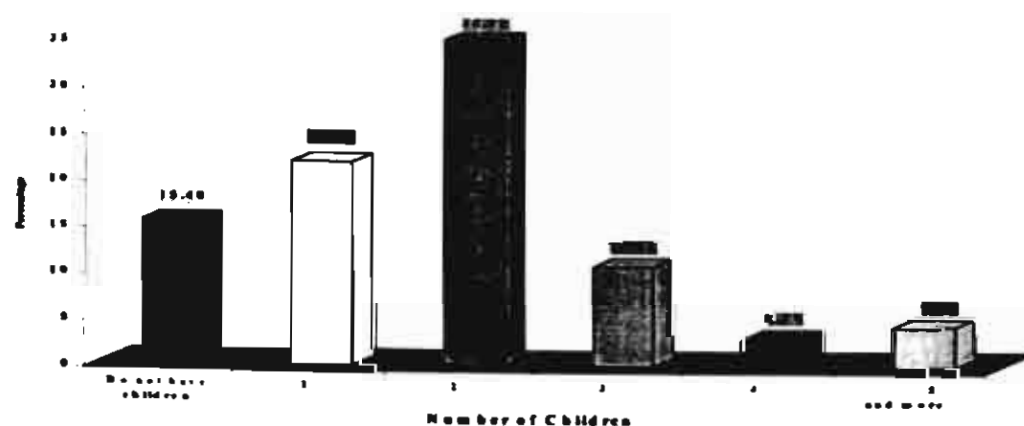


Figure 1.4 : Status in Household

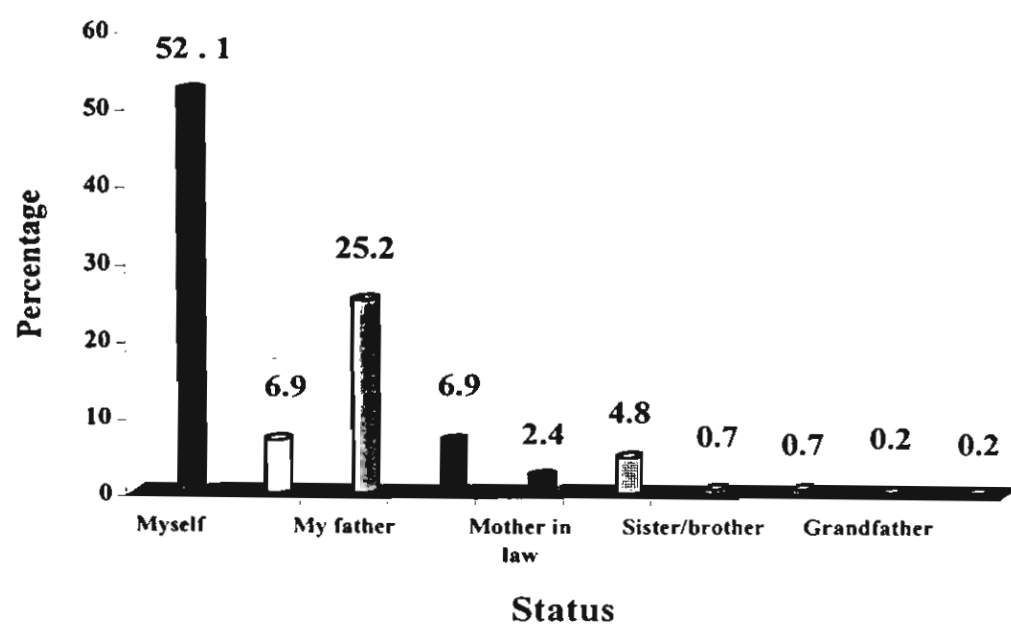


Figure 1.5: Economically Active Persons Living in the Household

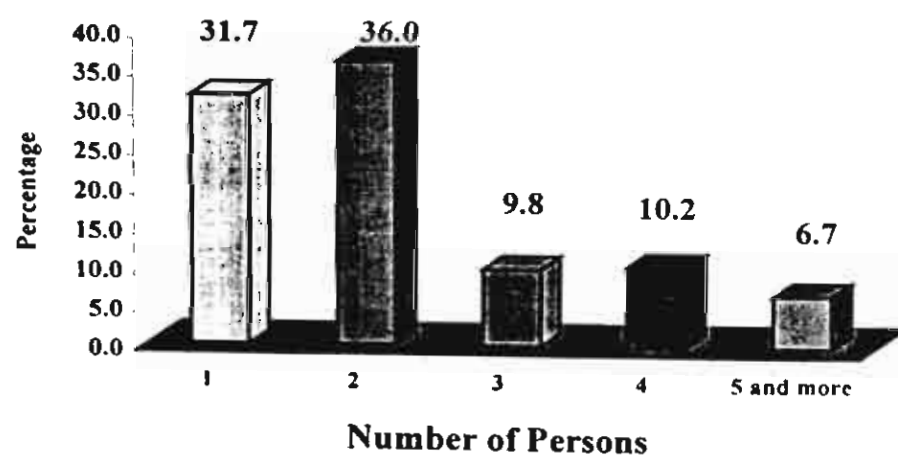


Figure 1.6: Comparison of Thai Migrant Workers' Household in Village

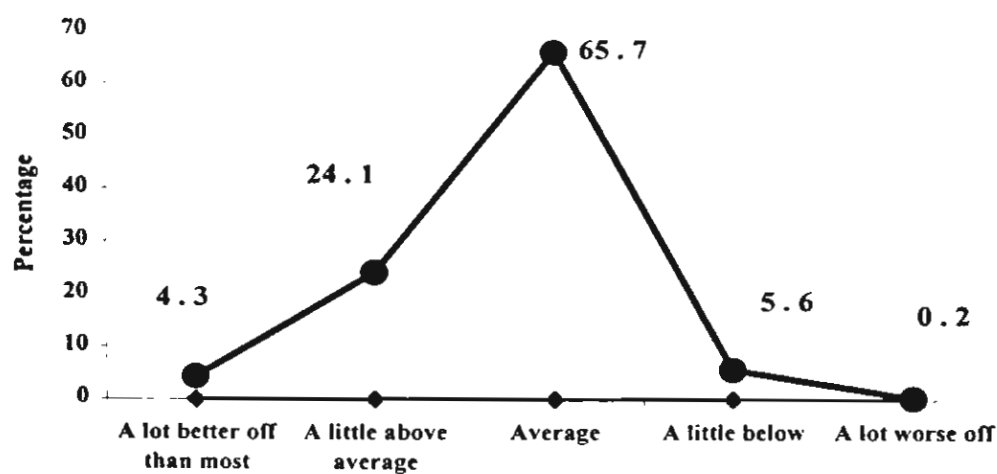


Figure 1.7: The Overall Income in Household

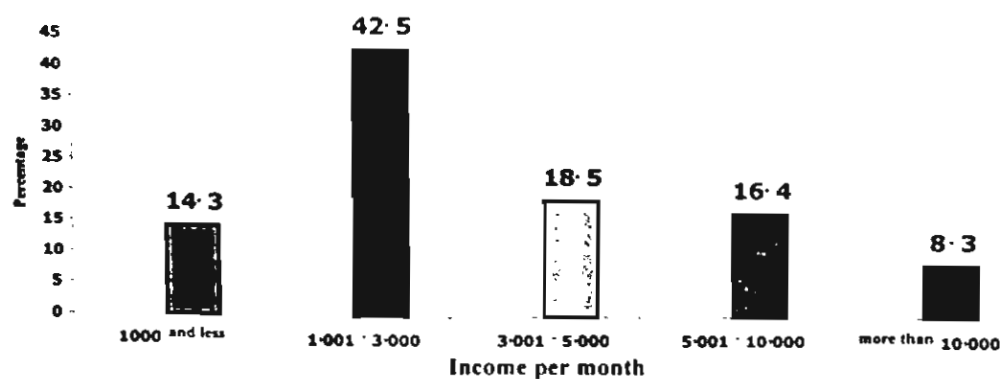


Figure 1.8: Last Income Earned in Thailand

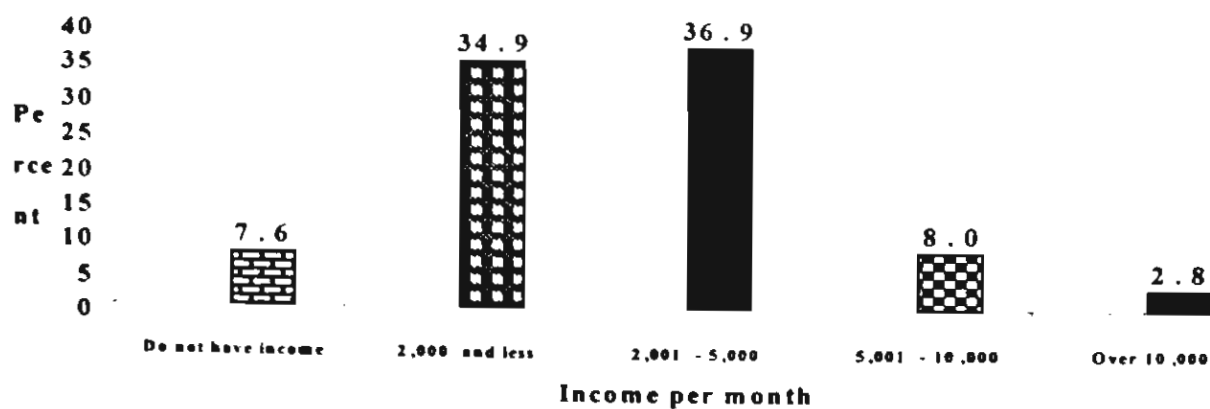


Figure 1.9: Main Jobs in Thailand before Leaving

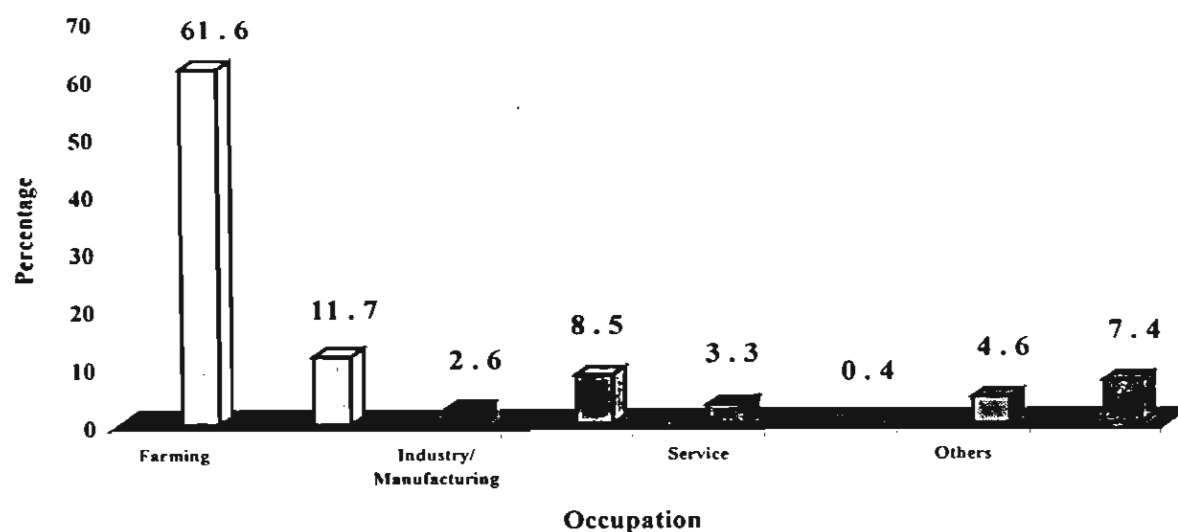


Figure 1.10: Additional Job in Thailand of Thai Migrant Workers before Leaving

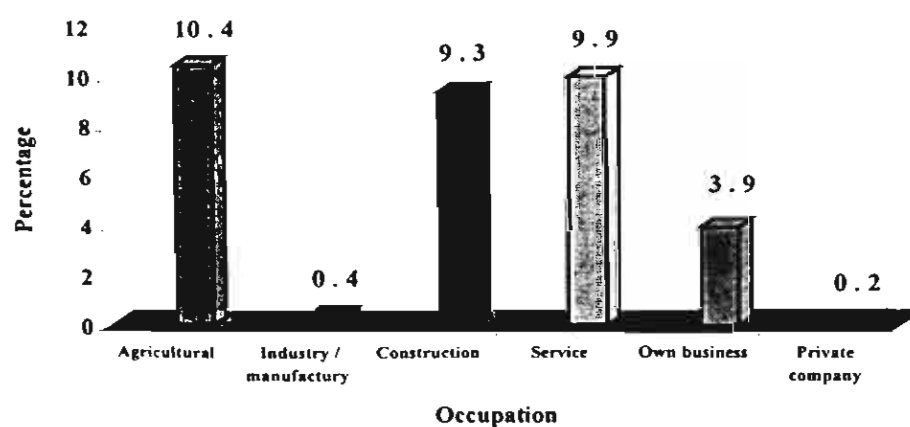


Figure 1.11: Kind of Land Worked by Thai Migrant Workers



Figure 1.12: Influence on Decision to Work in Destination Countries

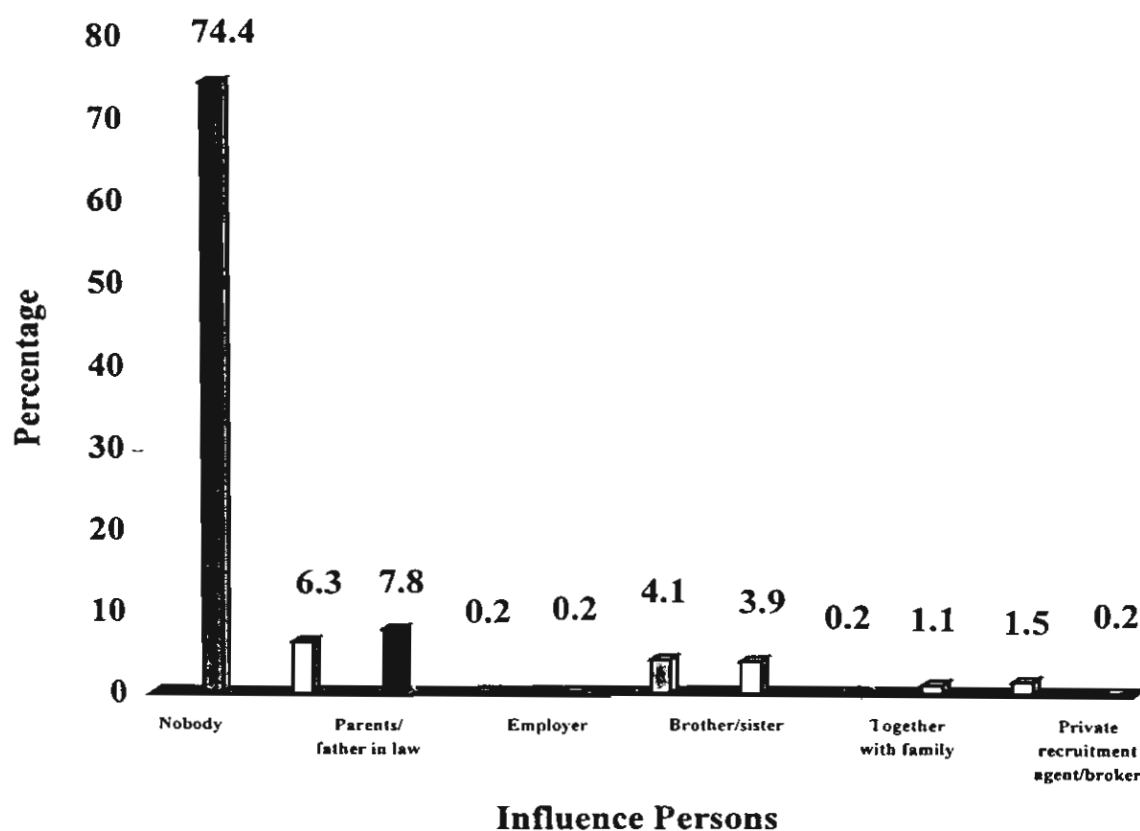


Figure 1.13: Period of Time before Making Decision to Leave Thailand

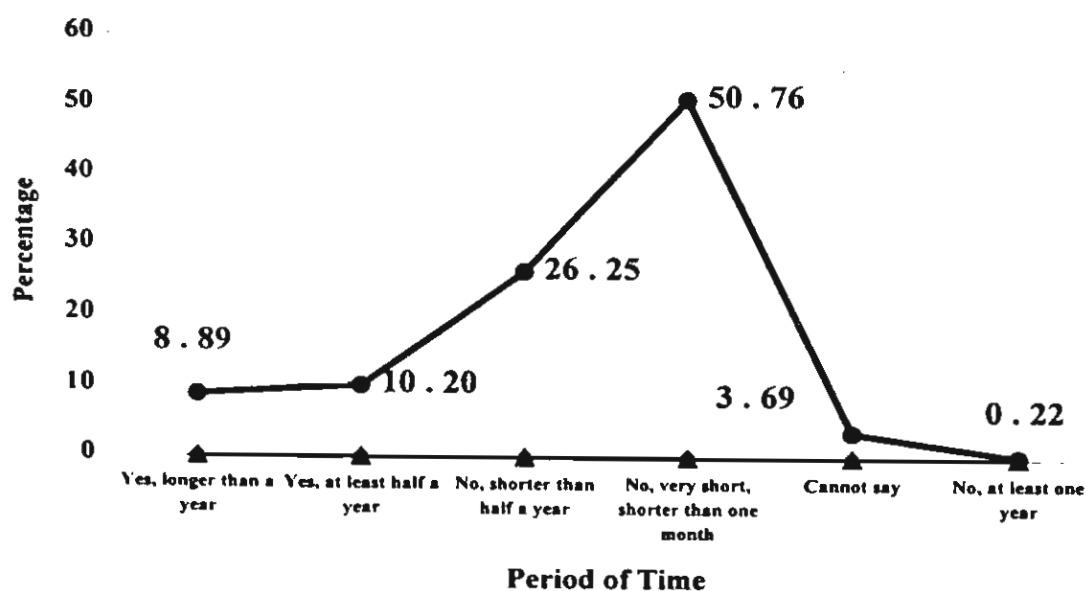


Figure 1.13: Did Thailand's Economic Crisis have an Important Impact on Decision to Leave?

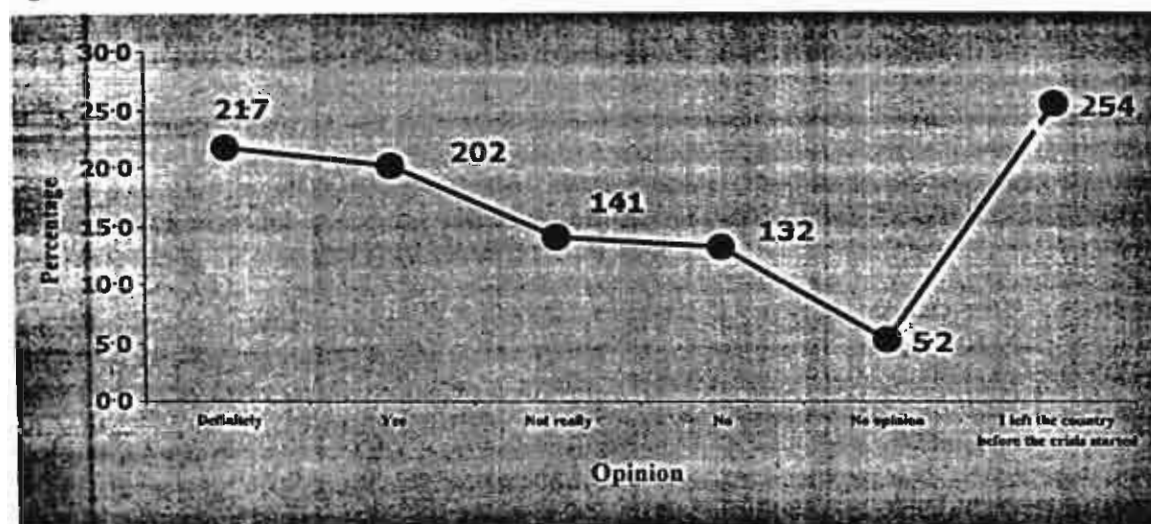


Figure 1.15: Percentage of Thai Migrant Workers Who Have Relatives / Friends in Destination Countries

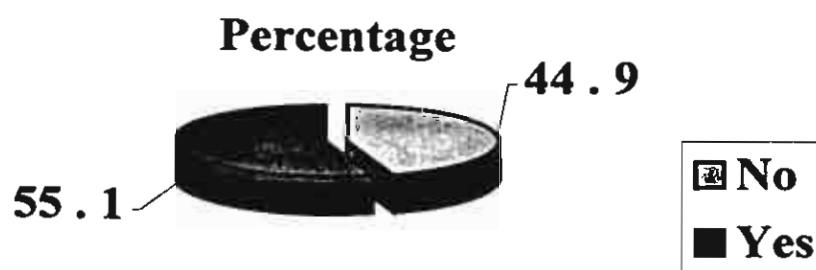
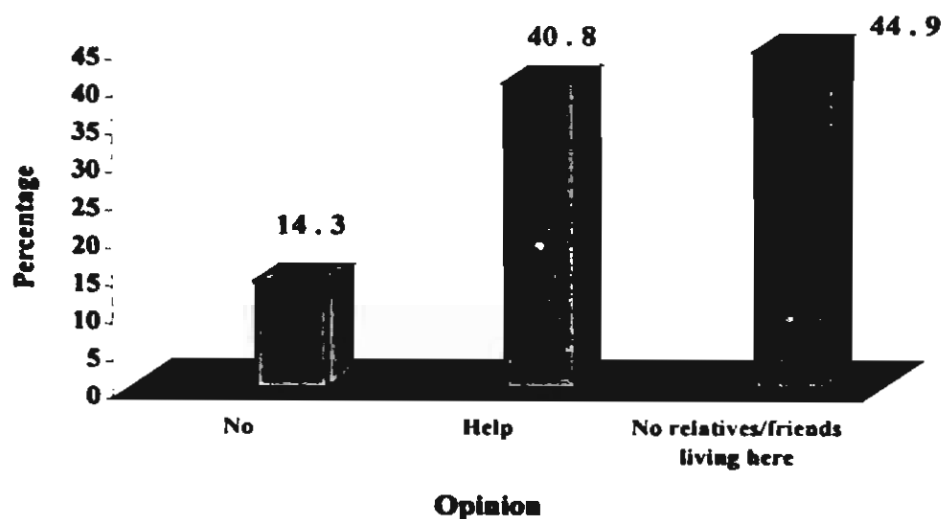


Figure 1.16: Help from Relatives or Friends on Arrival in Destination Countries



Recruitment

Background Information: Mode and Procedures of Labor Recruitment

Employment recruitment in Thailand is controlled by the Employment Recruitment Act 1985 (Revised 1994). According to the act, private recruiting agencies are allowed to offer services to job seekers and charge them a certain fee. Nonetheless, Thai workers can also find employment for themselves or use the services of the Department of Labor Recruitment. Thus, there are five major channels which Thai workers can go to work abroad.

They are:

1. Private employment recruitment agencies
2. Self arrangement
3. Services of the Ministry of Labor
4. Employment as trainee
5. Recruitment by employers

Actually, the first two channels of recruitment occupy almost 80% of all annual departures for work. Governmental services are minimal, covering not more than 5% of all departures and so are the other two channels. Trainees are only for Japan.

Since private recruiting agencies play an important role in sending workers overseas, more information will be provided about them. There are about 200 companies who operate as employment recruiting agencies. Those agencies usually contact brokers in destination countries to buy vacant positions then announce the posts to Thai job seekers. The companies have "agents" at the village level to reach young people who look for overseas job. Two or three installments of service fees will be paid to agents by job seekers through the process of recruitment. Once all the preparations and documents are done, workers will sign contract and will be brought to the Ministry of Labor for approval and pre-departure orientation which lasts a half day. Then they are ready to migrate for work. It should be noted that many companies are owned by or affiliated to politicians from various parties.

Self arrangement is another popular means of employment recruitment. Formerly, there were Thai returnees from the Middle East countries or Singapore who knew how to manage to be employed again in another destination country. They therefore arranged their own preparation, sometimes with former employers who wanted to hire them again. However, there are also new job seekers who use the services of unlicensed recruitment companies and claim that they arrange for overseas employment by themselves in order to be approved by the Ministry of Labor for their departure. This new trend has emerged during the last 2-3 years and has made the proportion of workers under the channel "self arrangement" higher than before. We do not really know how many workers really arrange employment by themselves and how many use the services of illegal recruiting agencies to facilitate them to go for overseas job.

Labor recruitment procedures cover the stages of passport and visa arrangement, medical check-up, crime record check, preparation of work contract, skill tests for technical work, and pre-departure orientation. In this chapter, data from the interviews of returned workers will give us details about the recruitment process.

How do Thai migrants go abroad? There is only one law governing the movement of Thai people overseas, that is the Employment Recruitment and Labor Protection Act 1983. The law allows private agencies to operate recruitment services to workers. But it does not prevent Thais who prefer to leave, on their own or by other means, from doing so. There are five channels that Thai workers can use to go abroad: going on one's own; through the arrangement/service of the Ministry of Labor and Social Welfare (MLSW); going with the employers who come to Thailand to recruit them; going as trainees to countries which have set up a system of accepting trainees to work temporarily as apprentices; and going with the private recruitment agencies.

Table 2 shows the relative popularity of different recruitment agency services. In 1997, 95,128

(51.80%) workers used private recruiting services, while 15,950 (8.68 %) went on their own. The rest (which were not high in number) used other channels. It should be noticed that the utilization of the services of the MLSW was minimal, with only 0.89% of workers using this channel. The MLSW explained that it maintains the service just to offer alternatives to prospective migrants, and has no intention to compete with or to replace private agencies (Interview with MLSW, 10 June 1998). The trends of recruitment during 1995-1997 confirm this policy. In Table 2 the mode of recruitment through the five channels displays a consistent pattern that private recruiting agencies are the most popular, followed by self-arrangement, with MLSW or trainee program recruitment by employers having the lowest percentage.

Private Employment Recruitment Agencies

There were approximately 200 recruitment agencies operating in Thailand in 1997. Some agencies have existed since 1984, but some were quite recent. These agencies are widespread, both in Bangkok and up-country, especially in the northeast and the north of the country. The following page shows the list of top-twenty employment recruitment companies that sent 3,803 workers abroad within October 1997. The highest number of workers sent was 428 by Wince Placement Co., a newly established company, with its license number dating back to 1996. The second major sending company was V. Siam Interbid that sent 356 workers during the same period. The company is an older company if we consider the date of the license number which was 1984.

The major recruiting agencies for Taiwan are as follows:

1. Sincere Supply Manpower (License no. 189/1984)	(118)
2. Udom E.P.A. International (License no. 218/1984)	(236)
3. A.B. Thai Commercial (License no. 317/1984)	(115)
4. Best Bromha International (License no. 327/1984)	(261)
5. C.F. (License no. 405/1985)	(111)
6. Fortunate (License no. 520/1987)	(142)
7. Nithiroj Center Service (License no. 015/1984)	(45)
8. S.A.P. World Business (License no. 747/1992)	(113)
9. Sincere International (License no. 076/1984)	(106)
10. Thaicharn (License no. 680/1990)	(220)

(*The number in brackets is the number of workers recruited in October 1997.)

The major recruiting agencies for Singapore are as follows:

1. Great Columbia (License no. 418/1985)	(30)
2. The Mass (License no. 438/1985)	(20)
3. K.C. Consultant and Manpower (License no. 443/1985)	(23)
4. P.S. 86 (License no. 466/1985)	(126)
5. Thai Empire (License no. 665/1990)	(1)
6. Sara Overseas (License no. 720/1991)	(18)
7. Big One Overseas (License no. 757/1992)	(104)
8. Big One Overseas (License no. 855/1994)	(1)
9. Ezprime (License no. 864/1995)	(10)

Unfortunately, we do not have lists of major recruiting agencies for Japan and Malaysia. Japan is an exceptional case because Japan only offers vacancies for trainees and the number of vacancies is usually given to the MLSW, not to private agencies. In 1996-97, 10 private recruitment agencies were revoked of their licenses due to malpractice. Some of the types of malpractice these agencies were charged with were that such agencies often take advantage of the workers by charging high recruitment fees and sometimes, workers who paid the fee never departed because they were cheated by the agencies. Other workers find that the jobs agencies promised them never existed. Many workers are left with heavy debt due to such exploitation. The swindling of Thai migrant workers by private recruitment agencies is

not uncommon. During the period from 9 April 1996 to 25 July 1996, 364 workers were cheated by the agencies, making a total of 26.21 million baht swindled from workers. Japan and Taiwan are the two destinations of highest swindling, followed by Laos and Brunei. But the ranking by amount of money swindled is Japan, Taiwan, Slovak Republic, Brunei, and Israel respectively.

Recruitment Arrangement

Findings from 461 Thai workers who returned from overseas employment will include the existing networks of facilitators which help workers to go abroad, characteristics of recruitment mode, signing of work contracts, workers' satisfaction regarding available information and services for them, pre-departure skills training and recruitment costs.

(1) Social Networks

Job seekers need someone to facilitate them to go abroad for employment. Very few of them could manage to find overseas jobs by themselves. Only those who had been abroad and had some knowledge of the overseas labor market could use his/her personal network to actualize his/her plan. In Table 2.1, there are only 2.8% of such cases. On the other hand, approximately 46% of the sampling depended on their informal networks, mainly relatives or acquaintances who lived in the destination country that workers were planning to go to. Those persons were the catalysts who facilitated prospective migrants to make the decision to go and enabled job seekers to make their travel possible. Friends played an important role as 24.3% of workers used this kind of network to help them to find jobs. Parents, siblings and other relatives constituted the second biggest network with 3.7% and 7.4%. It is interesting that the use of brokers (job agencies) in destination countries accounted for 5.9%, which means that unlawful recruitment services exist in destination countries and can be a pull factor to more undocumented workers. For the rest, the use of brokers in Thailand and employers in destination countries are the possible choices. As 50.5% of all workers got a job before leaving Thailand, the other half got a job after their arrival; in other words, the latter left Thailand without proper documents. Findings here reveal the many possible overseas facilitators who can help workers to find a job. These existing networks enable workers to leave as tourists or even to clandestinely enter destination countries with the hope of finding jobs there and the workers are really able to realize their hopes.

(2) Mode of Recruitment

For the sample of 461 Thai workers who had been working in Japan (57 persons), Taiwan (124 persons), Malaysia (158 persons) and Singapore 122 persons), self-arrangement and the use of private recruitment agencies or brokers were the most common mode of recruitment as 44.7% of all workers were self-arranged and 47.1% were recruited by private agencies. Only 7.8% was recruited in Thailand by employers and very few (0.4%) went through the Thai government recruitment office (Table 2.2).

If we break down the mode of recruitment by destination, we will find that Malaysia has the highest percentage of self-arrangement workers (91.8 %), while only 1.9% use private agencies. On the contrary, Japan has a high percentage of workers who use private agencies (59.7%) but also a high percent of self-arrangement (31.6%). Taiwan is the most orderly entrance destination because 81.5% of workers came through recruitment companies and only 14.5% made their own arrangement to go. Singapore follows the same pattern as Taiwan but has a lower percentage (64.8%) of workers using private agencies and a higher percentage (20.5%) of those with self-arrangement. There is a tendency that the self-arrangement channel is closely associated with being undocumented. Therefore, destination countries with a high percentage of workers using their own personal network tend to have a higher number of undocumented immigrants.

Who makes the first contact to approach workers to go? Table 2.3 demonstrates that 34.5% of respondents initiated the contact by themselves and 36.7% was approached by the recruiters. This proportion indicates that self-activated and recruiter-initiated job seekers are of almost equal number and each category constitutes one third of all respondents. For the rest, 28.2% are those who used some other modes (e.g. being informed or contacted by their own overseas informal networks) and are thus not approached by any of the recruiting agencies.

(3) Signing Work Contract

As the Employment Recruitment Act BE 2528 indicates that all Thai workers must be equipped with a work contract before they leave, it is interesting to compare the reality with the regulation. In Table 2.4, we can see that there is almost a half-half proportion between those who signed and those who did not sign contracts: 48.8% of respondents signed work contracts while 51.2% did not. There are more workers who graduated secondary school and did not sign contracts than those who signed. Therefore, education level does not determine their intention to legally sign a work contract and to protect themselves by such contracts. With regard to primary school graduates, they already constitute the majority of Thai overseas workforce. Therefore, their higher percentage in both sign and non-sign categories just reflects the higher proportion of primary school graduates in terms of education level. The percentage of workers who signed is slightly higher than that of those who did not sign for this level. The total number of respondents in Table 2.4 is not 461 because the rest of them achieved other levels of education.

Signing a work contract does not guarantee workers' security since some workers do it without full knowledge of what is contained in the contract. Setting apart the 51.0% of respondents who did not sign contracts, of the rest, only 25.6% understood completely the content of the contract, 15.2% understood only the general points in the contract, and 7.8% did not understand anything in it (Table 2.5). One may ask whether previous overseas work experience can help a worker to be more vigilant in signing a contract. Yes, this can help to a certain extent. There are fewer workers who had worked abroad and who did not sign a contract as 27.4% of experienced workers did not sign while 60.2% of inexperienced workers did not. Among the experienced ones, 39.5% completely understood the contract, 19.4% understood the general points and 13.7% still did not understand at all. For the inexperienced, the percentage of those who understood only the general points, or did not understand anything was 13.7 and 5.6% respectively.

(4) Workers' Satisfaction with Available Information and Services

The Department of Employment which is responsible for overseas employment promotion disseminates information about employment opportunities abroad. Concurrently, private recruiting agencies use their local networks to do the same thing. As we know that they are more outreaching than the government office, respondents were asked about their satisfaction toward both kinds of organizations. Although a large number of workers were self-arranged for their departure, they could use the information services provided by both agencies. The results of the satisfaction scales indicate that more workers are satisfied with the private recruitment agencies than government agencies.

For those who preferred the private agencies, reasons given for their preference were prompt services (11.9%), being able to get a job without work permit requirement (1.3%), having better access to jobs in destination countries (0.9%), having guarantee and being well-attended (0.9%), and all the three previous reasons together (0.9%). The government agency was praised for giving reliable information (8.5%), for attending to workers well (3.5%), being inexpensive or no fees charged (2.4%), all the three previous reasons (2.4%), and interestingly, being assured not to be cheated (0.2%). If we compare the reasons for workers' preference, it is quite clear that private agencies are their favorite for their promptness and their 'zigzag' (crooked?), dubious operations while the government agency is accepted for its reliability and honesty. Although workers know that the government agency does not charge them recruitment fees, the limited, passive and slow services do not attract workers adequately.

(5) Pre-Departure Skills Training

In this survey, not many workers, except for 11.9%, had been trained in their skills before leaving Thailand. The majority (88.1%) was not trained (Table 2.6). Among the four destination countries, Singapore and Taiwan had a higher number of trained workers (23 and 19 persons respectively); Japan and Malaysia had the highest percentage of workers without training, 94.7 and 93.7% respectively. Most workers were therefore unskilled laborers. Among those who had been trained, electronics, construction, welding, bricklaying and carpentry were types of skills offered

Between workers who were self-arranged and those recruited by private agencies, the number of trained laborers was not very different: 23 among self-arrangement workers and 27 among private agency recruitment workers (Table 2.7). It should be observed that the only 2 persons who were recruited by the government services were not trained. The low number of trained workers indicates the lack of human resource development policy for Thai migrant workers, which resulted in their low competitiveness when compared with migrant workers from other countries (Chantavanich, 2000). Regarding the organization that offered available training services, data in Table 2.8 shows that Thai employers/companies are the organizations that trained the largest number of workers (15 workers), followed by the Thai government recruitment office (13 persons) and private recruitment company (10 persons).

The ambiguity in the pre-departure skills training information lies in the fact that only those migrant workers who will be employed in machinery work need to take the skills test. Other workers are not required by the law to pass the skills test. As a result, very few workers had been trained. Of those who needed the skills test (13.4% of all respondents), most of them (12.1%) passed.

Trained workers were mostly hired in construction and manufacturing industry (Table 2.9). The rest of them worked in farm, services and fishery, without prior training.

(6) Recruitment Fee and Other Expenditures

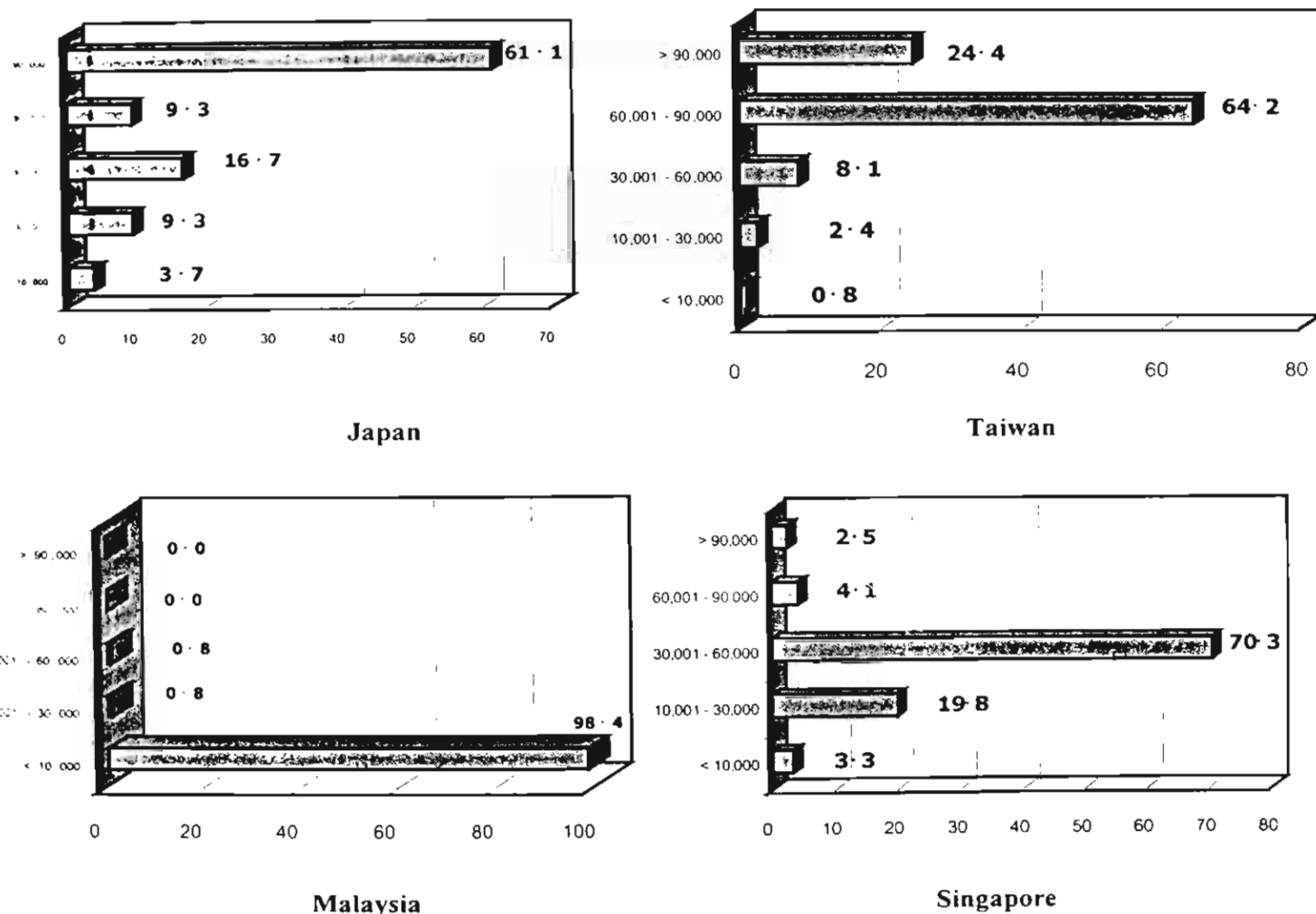
Although MLSW sets a rate for recruitment fee for each destination country, the actual amount of charges a worker had to pay in order to be recruited was usually higher than the set rate. The rates in 1999 were as follows:

Japan:	No recruitment for workers
Taiwan:	56,000 baht
Malaysia:	16,000 baht
Singapore:	16,000 baht

In Table 2.10, 31.1% of the sample paid less than 10,000 baht, which is the lowest rate. The majority, 24.7% and 20.9%, paid up to 30,000 - 90,000 baht, representing the normative rate of charges. However, 15.5% even paid higher than 90,000 baht for the services. When broken down by destination, Malaysia is the country where charges are the lowest, as 98.4% of workers paid not more than 10,000 baht and this is the majority of such category for all destinations. Japan has the highest rate of recruitment fee, as 61.1% of all workers to Japan spent more than 90,000 baht; followed by Taiwan where 24.4% spent the same amount. But Taiwan has lower charges than Japan since 64.2% of all Thai workers who had been working there paid 60,000 - 90,000 baht. Workers paid moderately to go to Singapore, due to the island's closeness to Thailand which makes travel cost cheaper. Therefore, its recruitment fees fall in the category of 30,000 - 60,000 baht (70.3%), followed by the lower category 10,000 - 30,000 baht (19.8%). The graphic below presents the variation in recruitment fees to different destination countries.

Migrant workers who were recruited by private agencies usually paid higher fees than those who went on their own. Since these are the two most popular modes of recruitment, a comparison in Table 2.11 indicates that self-arrangement costs a worker less than 10,000 baht (68.0%), followed by the category 30,000 - 60,000 Baht (14.3%). But private agencies can cost most workers up to 90,000 baht (33.8%) or even higher (25.0%). Only 11.6% of workers who used private agencies paid less than 30,000 baht. In terms of payment, the other 29.6% paid between 30,000 - 60,000 baht which is within the rate for going to Taiwan. The use of recruiting agencies usually costs workers higher than self-arrangement as more than half of those who used such services paid more than 60,000 baht. Some 70.7% of all workers paid such recruitment fees in a lump sum. The rest paid by installments.

Chart 1: Recruitment Fees by Destination Countries



What are the major financial sources that Thai workers used in order to pay recruitment fees? Table 2.12 shows that 36.9% of all workers responded that they could not remember whether they had borrowed money or not. But the rest (38.8%) had to borrow money. Within this group, 30,000 - 60,000 baht is the most common amount of money being lent to them (13.9%), followed by 7.6% who borrowed up to 90,000 baht, 3.7% up to 120,000 baht, and 3.3% up to more than 120,000 baht, which is very high.

Breakdown analysis by destination reveals that Malaysia is the country where most workers could go without borrowing or by borrowing just a small amount of money (less than 10,000 baht). This confirms the earlier finding that most of them went through self-arrangement, thus not paying recruitment fees or paid very low charges. Japan is the contrary, with an extreme affordability, i.e. 29.8% of workers did not borrow money, but 22.8% borrowed a high amount of more than 120,000 baht to pay the recruitment fees. The former might be frequent travelers to Japan who could make good savings and returned to Japan with their own money, while the latter might be newcomers who really dared to risk incurring a high amount of debt for this specific country. For the other two destinations, it is easy to conclude that most migrants who went to Taiwan borrowed a higher amount of money (60,000 - 90,000 baht) while those who went to Singapore borrowed from 30,000 to 60,000 baht. The number of workers who could afford to go to Singapore without borrowing money was also higher than those to Taiwan.

With regard to workers' geographical origin, those from the Northeastern and Northern regions incurred debts for their recruitment amounting to 30,000 - 60,000 baht and 60,000 - 90,000 baht on average, respectively (Table 2.13). Workers from the North have a higher percentage (7.7%) of debt amounting to more than 120,000 baht than those from the Northeast (3.5%) which reflects the fact that migrants from the North paid a very high fee in order to go to difficult destinations like Japan, with the

hope that they could earn more than what they had paid.

Usually, workers borrowed money from moneylenders to pay the recruitment fees. Table 2.14 shows that for 22.7% of workers, moneylenders were their source of loans. The second highest source was parents and relatives (father-in-law, mother-in-law, siblings and other relatives) constituting 15.0% of all respondents. The third biggest source was the banks. There are two or three Thai banks that offer loans with low interest to workers who want to work overseas. This is a financial scheme recommended by the government in order to enable prospective workers to go abroad with proper credit and to reduce workers' risk of being cheated by any informal sources of loans. However, there were 3% of workers who sought loans from banks without such a scheme, which means that they paid the normal interest rate. Friends and recruiting agencies are the two last sources of loans, with only 4.1% each of respondents using such sources. Overall, moneylenders and relatives, both informal sources of loans, constitute more than one third of all sources while the banks can cover only 15.8% of all workers who need loans. This confirms that the attempt to go to work abroad depends greatly on workers' individual efforts rather than on the state's support.

Legal Status and Type of Visa

As reported in earlier, 48.8% of the sample was undocumented while 51.2% were documented migrant workers. Japan has the highest percentage (89.5%) of undocumented workers. Malaysia ranks the second (89.2%), followed by Singapore (21.3%). Taiwan hosted the lowest percentage (5.7%) of undocumented workers and the highest percentage (94.4%) of documented ones. It is not surprising to note that Japan has the lowest percentage (10.5%) of documented workers from Thailand.

Workers' status also varies according to the type of visa they obtained when they entered the destination countries. Of the 461 workers, 64.6% had proper visa to enter, 24.1% did not and 10% did not need a visa. (Malaysia and Singapore are member countries of ASEAN, and nationals of most other member countries can travel within the ASEAN region without visa requirement.) Among those who obtained visas, 40.4% had a temporary resident visa, 16.27% had tourist visas (which means that they worked illegally), while 3.5% used border passes (for Malaysia), and the rest had student, marriage and trainee visas respectively (Table 2.18). If we look at the different destinations, Taiwan has the highest percentage of workers with proper temporary resident visa (80.7%), followed by Singapore (64.75%). Malaysia and Japan both have a low percentage, 3.2 and 3.5% respectively. On the other hand, these two destination countries have the highest percentage of Thai immigrants who entered as tourists, 84.2% for Japan, and as illegal entrants, 75.3% for Malaysia (Table 2.18). This information confirms the macro statistics that indicate that undocumented migration from Thailand is more significant for Japan than for other destinations. As for Malaysia, the data yields new findings on the undocumented migratory trend to this neighboring country.

Travel to Destination Countries

Three major steps for workers to travel to destination countries are obtaining a passport, obtaining visa and passing border control. Workers need someone to help or give suggestions as to how to pass the border control safely. Table 2.15 reveals that most workers could manage to obtain a passport by themselves but needed to rely/depend on others in order to get visa, as 68.3% of them obtained passport by themselves. On the other hand, 46.9% of them obtained visas through the private recruitment agencies. As for passports, 16.5 % of workers also needed assistance from private agencies. For the rest, government agencies (0.9%), relatives or friends (1.7%), and employers (1.7%) were the other types of facilitator. However, 10.0% of workers did not use passports. Most of this group would be migrants who went to Malaysia by using border passes.

A high percentage of workers (146 persons or 31.7%) did not have or did not apply for visa. This is also the same group of workers who went to Malaysia. Our sample in this study of those who went to Malaysia totaled 158, and thus, the 146 persons without visa are very close to the 258 respondents leaving for Malaysia. (Breakdown of visa status by destination countries will tell us more about how workers entered destination countries. This will be presented later.)

Other persons who facilitated workers to obtain visas (Table 2.15) were employers (7.4%), government agencies (5.2%), and relatives and friends (1.8%). It is interesting that 3% (14 respondents) did not know who helped them to obtain a visa which means that they depended completely on their brokers.

Visa Arrangement

Table 2.16 indicates that 24.1% of all respondents did not have a proper visa, which means that they were undocumented. Another 64.6% had proper visas and 10.0% did not need visa for travel to destination countries. Roughly speaking, one fourth of the sample went without required visa.

As to whether workers had problems in getting a visa before their departure, most workers (33.0%) did not have any problem while another 33.2% did not get a visa (Table 2.17). A high percentage (28.0%) of workers who obtained visa did not know whether there was any problem in getting one because it was arranged for them. We do not know whether there were any fake visas arranged for this group of workers or not. Only a small number of workers had problems, mostly concerning the long procedures of waiting and queuing at the embassies/consulates and the cost of visa fees.

There are many kinds of visas that workers obtained to go abroad. As shown in Table 2.18, a temporary resident permit, which is the kind of visa granted to migrant workers, constitutes 40.35% and only 0.43% of workers were granted trainee visa. These are the two categories of visa that allow migrants to work overseas. For the rest, visas granted were not for the purpose of employment. They are tourist, resident, border pass, student and marriage visas. Tourist visas formed a high percentage of 16.3% while border passes was 3.5%. This means that a significant number of workers used other kinds of visa or travel documents which are not meant for workers in order to enter destination countries, then violated the law by working illegally. If we look at the breakdown by destination (Table 2.18), Japan has the highest number of such clandestine work: 48 workers (84.2%) entered Japan with a tourist visa and only 2 workers (3.5%) entered with proper visas which allowed them to work legally. Malaysia ranks the second as 14 persons (8.9%) entered as tourists and 119 persons (75.3%) admitted that they entered illegally without a visa, while only 16 persons (10.1%) used border passes. Taiwan is the most successful destination to host 80.7% of all migrant workers with proper visas. Only 4.8% entered as tourists and 12.9% indicated that they could not remember. It is very likely that this 12.9% were those who entered illegally. Singapore came second in regulating the new arrivals: 64.8% of workers had proper visas. But 18.9% admitted that they entered illegally and 4.9% could not remember.

As a visa shows whether a worker is documented or not, we can also analyze who arranged for such visa status. Table 2.19 shows how different modes of recruitment are related to visa types. When we group various visa types into two categories: legal entry with work permit and legal entry without work permit; 45.6% of all workers had the work permit and 16.7% did not. Among the documented ones, the majority are those who went by private recruitment agencies. Of all 217 persons who used these services, 64.5% had visa with work permit; 18.0% had visa but no work permit; 7.8% said they did not know about their visa status; and 9.7% admitted that they entered illegally, with no visa at all.

Self-arrangement, which covered 206 respondents in this study, had the following distribution: 24.3% had visa with work permit; 16.5% were without work permit; 3.9% did not know; and 55.3% entered illegally. It is obvious that this mode of recruitment (self-arrangement) is highly related to illegal entry while the private recruitment service is related to legal entry with work permit. This fact is complicated and requires intensive interpretation. It can be interpreted that:

1. Private recruitment agencies tend to provide workers with proper travel and employment documents, but they are also operating undocumented migration for work, as 18.0% of workers had no work permit and 9.7% still entered illegally with their assistance.

2. Self-arrangement is a means to reduce the high recruitment fee by using one's own informal network. This turns out to be a possible illegal way to go for work since 55.3% of workers who arranged for their own travel entered destination countries illegally. But the majority of this group is the workers who went to Malaysia. They just entered without proper visa and work permit. Then they stayed and

worked for a while before returning to Thailand. Among other workers who were self-arranged, 24.3% had visa with work permit and 16.5% had no work permit. Self-arrangement therefore can lead to both documented and undocumented status, but the former is higher in number and percentage. The latter is lower, but still significant because no new workers can migrate illegally without the assistance of existing informal networks. These networks can cover both relatives and friends on the one hand and illegal brokers for employment on the other. The latter can operate without license and are thus not subject to any regulations of the MLSW and the Labor Recruitment Act. This new trend of informal, illegal brokers disguised under the self-arrangement mode is rising and alarming.

Border Control

Most workers did not have problems when they passed the border control. Table 2.20 shows that 86.8% of them was in this category. Only 12.6% had problems at the immigration crossing checkpoints. Among those who had problems, their problems ranged from customs clearance (8.0%), language problem (0.7%), visa problem (0.6%) and work contract/permit problem (0.4%) (Table 2.21).

To summarize, Thai migrant workers are protected by the Employment Recruitment Act BE 2528 which requires all workers to sign work contracts and obtain work permits before they leave. The Act also controls the operation of recruitment services run by private companies. Workers who leave for machinery work will have to pass a skills test. No specific training was offered to workers before their departure. Amongst the four modes of recruitment, using private agencies was the most popular, followed by self-arrangement. The government provides minimal recruitment services to workers because it does not want to compete with private agencies, according to the law. Some foreign employers recruit their workers directly. Self-arrangement is popular among workers to Malaysia and Japan. Private recruitment services are popular for workers going to Taiwan and Singapore. Informal networks, especially relatives and friends, facilitate prospective migrants to leave. Half of all workers signed contracts before they left but the other half did not. Workers who had overseas work experience have a tendency to sign contracts because they already knew the importance of doing so.

Thai workers are slightly more satisfied with the services of the private recruitment companies. They found the services prompt, they were well attended, and there was the possibility of getting a job without a work permit. Although the state services are more reliable, inexpensive and there was no cheating, they preferred the private ones. The lack of human resource development policy for Thai workers makes these workers less competitive to workers from other countries in the overseas labor market.

The recruitment fee is the major problem for recruitment workers who paid as high as 120,000 baht or more to go to work in some destination. Malaysia is the destination where workers can go without paying any fee and Japan is the most expensive destination. For Taiwan and Singapore, workers paid 6,000-9,000 baht. One third of returned workers indicated that they borrowed 30,000-60,000 baht to pay recruitment fees. Some of the loans were from moneylenders, parents and relatives, and the commercial banks.

In traveling to destination countries, most workers could obtain passports by themselves but needed to rely on agencies in order to procure visas. A high percentage of respondents did not need visas because they went to work in Malaysia by using a border pass. One fourth of workers did not have proper visas when they traveled; 40 percent of workers had legal entry with work permit. The other 60 percent either had legal entry with no work permit, or no legal entry at all. Japan had the highest number of undocumented immigrants, followed by Malaysia. Taiwan had the highest number of documented workers. Using recruiting agencies is related to legal entry with work permit while self-arrangement is related to illegal entry. However, this does not mean that private recruiting agencies do not operate undocumented migration services. In addition, self-arrangement can also include the use of informal private brokers' services disguised as self-arrangement. However, with or without proper documents, most workers could pass the immigration control without problems.

Table A. Number of Thai Workers by Mode of Recruitment in 1997

Country	Self Arrangement	Ministry of Labor and Social Welfare	Employer	Trainee	Private Agencies	Recruitment	Total
Saudi Arabia	1,500	-	2	8	-	-	1,510
Qatar	1,333	-	23	-	-	31	1,387
Bahrain	208	-	2	7	-	20	237
United Arab Emirates	775	6	47	3	-	16	847
Kuwait	914	24	-	4	-	68	1,010
Oman	236	-	8	1	-	6	251
Israel	354	-	4	6	-	10,416	10,780
Libya	681	-	-	-	-	569	1,250
Others in the Middle East	108	-	14	-	-	27	149
Total of the Middle East Countries	6,109	30	100	29	-	11,153	17,421
Other Countries in Africa	128	-	73	-	-	-	201
Total of the African Countries	128	-	73	-	-	-	201
Malaysia	7,893	-	498	244	-	225	8,860
Singapore	10,144	-	1,524	300	-	5,802	17,770
Brunei	11,831	-	71	-	-	5,769	17,671
Hong Kong	3,074	-	5	37	-	844	3,960
Japan	5,180	92	342	4,463	-	22	10,099
Taiwan	29,263	1,353	116	124	-	70,060	100,916
Korea	145	28	159	152	-	971	1,455
Vietnam	80	-	200	23	-	2	305
Cambodia	73	26	68	4	-	-	171
Others in Asia	931	-	1,224	444	-	180	2,779
Total of the Asian Countries	68,614	1,499	4,207	5,791	-	83,875	163,986
United States	365	20	42	264	-	8	699
England	62	7	2	11	-	-	82
Germany	141	-	3	38	-	7	189
Australia	10	-	9	4	-	-	23
Italy	108	7	5	10	-	-	130
Total of the Others	1099	108	273	483	-	100	2063
Grand Total	75950	1647	4653	6303	-	95128	183671
Percent	41.35	0.89	2.53	3.43	-	51.80	100

Source: Overseas Employment Administration Office, Ministry of Labor and Social Welfare

Table 2.1: Overseas Networks of Thai Migrant Workers Which Helped to Find Jobs

Category of Persons in Network	Frequency	Percent
Nobody, I found the job by myself	13	2.8
Elder sister/elder brother/parents	17	3.7
Friends/my friend's sister	112	24.3
Relatives	34	7.4
Laos agency	3	0.7
Broker in Thailand	14	3.0
Broker in destination country	27	5.9
School in Japan	1	0.2
Employer in destination country/tour company	6	1.3
My spouse	1	0.2
I got a job before coming here	233	50.5
Total	461	100.0

Table 2.2: Thai Migrant Workers by Mode of Recruitment and Destination Country

Mode of Recruitment	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Myself, relatives or friends	31.5	14.5	91.8	20.5	44.7
Thai government recruitment office	1.8	0.8	--	--	0.4
Employer/company in Thailand	7.0	3.2	6.3	14.8	7.8
Private recruitment agent/broker	59.7	81.5	1.9	64.8	47.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.3: Persons Who Initiated Contact to Migrate

Persons	Frequency	Percent
Does not apply, respondent did not use recruitment	130	28.2
Myself	159	34.5
Recruiter	169	36.7
Parents	1	0.2
Relatives/ brother/sister	2	0.4
Total	461	100.0

Work contract	Educational Level		Total
	Primary	Secondary	
Signed	41.8	7.1	48.8
Did not sign	36.3	14.9	51.2
Total	78.1	21.9	100.0

Read and understand work contract	Have ever worked outside of Thailand		Total
	No	Yes	
Understand completely	20.5	39.5	25.6
Understand only the general points, not the details	13.7	19.4	15.2
Did not understand anything in it	5.6	13.7	7.8
Did not reply, did not sign a contract	60.2	27.4	51.4
Total	100.0	100.0	100.0

Received training	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
No	94.7	84.7	93.7	81.2	88.1
Yes	5.3	15.3	6.3	18.8	11.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Training opportunity	Mode of Recruitment				Total
	Self	Thai government recruitment office	Employer/company in Thailand	Private/recruitment agent/broker	
No	88.8	100.0	86.1	87.6	88.1
Yes	11.2	--	13.9	12.4	11.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Organization	Frequency	Percent
Thai government recruitment office	13	2.8
Thai employer/company	15	3.3
Private recruitment agent/broker	10	2.1
Others	3	0.7
Cannot remember, do not know	10	2.2
Does not apply, no training received	410	88.9
Total	461	100.0

[illegible]

Table 2.10: Thai Migrant Workers by Recruitment Fee and Destination Countries

Recruitment fee (baht)	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
less than 10,000	3.7	0.8	98.4	3.3	31.1
10,001 – 30,000	9.3	2.4	0.8	19.8	7.8
30,001 – 60,000	16.7	8.1	0.8	70.3	24.7
60,001 – 90,000	9.3	64.2	-	4.1	20.9
more than 90,000	61.1	24.4	-	2.5	15.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.11: Thai Migrant Workers by Recruitment Fee and Mode of Recruitment

Recruitment fee (baht)	Mode of Recruitment				Total
	Self	Thai government recruitment office	Employer/company in Thailand	Private recruitment agent/broker	
Less than 10,000	57.8	--	22.2	2.3	28.6
10,001-30,000	4.4	--	11.1	9.2	7.2
30,001-60,000	12.1	50.0	41.7	29.5	22.8
60,001-90,000	5.3	--	13.9	33.6	19.3
More than 90,000	5.3	--	2.8	24.9	14.3
Did not reply	15.1	50.0	8.3	0.5	7.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.12: Thai Migrant Workers by Amount of Debt and Destination Country

Amount of Debt (baht)	Destination Countries				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Did not borrow	29.8	8.1	77.9	16.4	36.9
Borrowed less than 10,000	--	0.8	12.6	1.7	5.0
Borrowed 10,001 – 30,000	3.5	3.2	--	15.6	5.4
Borrowed 30,001 – 60,000	1.8	15.3	--	36.1	13.9
Borrowed 60,001 – 90,000	1.8	25.8	--	1.7	7.6
Borrowed 90,001 – 120,000	3.5	11.3	--	0.8	3.7
Borrowed more than 120,000	22.8	1.6	--	--	3.3
Cannot remember	36.8	33.9	9.5	27.9	24.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.13: Thai Migrant Workers by Amount of Debt and Place of Origin

Amount of Debt (baht)	Place of Origin				Total
	North	Northeast	South	West	
Did not borrow	19.2	13.8	79.1	100.0	36.9
Borrowed less than 10,000	1.0	1.5	12.4	--	5.0
Borrowed 10,001 – 30,000	6.7	8.9	--	--	5.4
Borrowed 30,001 – 60,000	17.3	22.7	--	--	13.9
Borrowed 60,001 – 90,000	19.2	7.4	--	--	7.6
Borrowed 90,001 – 120,000	3.9	6.4	--	--	3.7
Borrowed more than 120,000	7.7	3.5	--	--	3.3
Cannot remember	25.0	36.0	8.5	--	24.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.14: Source of Loans for Workers

Source of Loan for Workers	frequency	percent
Labor recruitment	19	4.1
Employer	2	0.4
Bank (with financial scheme for workers)	59	12.8
Bank (without financial scheme for workers)	14	3.0
Moneylender	105	22.8
Parents/brother or sister/relatives	69	15.0
Friends	19	4.1
Did not answer	3	0.7
Did not reply, I received no such financial help or loan	171	37.1
Total	461	100.0

Table 2.15: Who Helped to Get Passport and Visa?

Person /Agent	Passport		Visa	
	N	%	N	%
Myself	315	68.3	18	3.9
Private recruitment agency/broker	76	16.5	216	46.9
Government agency	4	0.9	24	5.2
Relative/friend	8	1.7	8	1.7
Employer	8	1.7	34	7.4
Others	4	0.9	1	0.2
Did not have/did not apply	46	10.0	146	31.7
Do not know	--	--	14	3.0
Total	461	100.0	461	100.0

Table 2.16: Have Visa When Entering Destination Country

Have a Visa	Frequency	Percent
No	111	24.1
Yes	298	64.7
Did not need a visa to enter destination country	46	10.0
Do not know	6	1.3
Total	461	100.0

Table 2.17: Major Problems in Getting Visa

Major Problems in getting Visa	Frequency	Percent
No problem	152	33.0
Do not know because visa was arranged for me	129	28.0
Did not get visa	153	33.2
Waiting for visa	12	2.6
Long queue at embassy	4	0.9
Cost of visa fees	5	1.1
Others	6	1.3
Total	461	100.0

Table 2.18: Thai Migrant Workers by Kind of Visa and Destination Country

Kind of Visa	Destination Country				Total
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	
Tourist	84.2	4.8	8.9	5.7	16.3
Temporary residence permit	3.5	80.7	3.2	64.8	40.4
Resident's (immigrant)	--	0.8	--	4.1	1.3
Border pass	--	--	10.1	--	3.5
Student	1.8	--	--	--	0.2
Marriage visa	1.8	--	--	--	0.2
Trainee visa	--	--	--	1.6	0.4
Do not remember, do not know	3.5	12.9	2.5	4.9	6.1
Does not apply, illegally entered	3.5	0.8	75.3	18.9	31.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.19: Kind of Visa by Mode of Recruitment

Kind of Visa	Mode of Recruitment				Total
	Self	Thai government recruitment office	Employer/ company in Thailand	Private recruitment agent/broker	
Legal entry with work permit	24.3	-	55.5	64.5	45.5
Legal entry but no work permit	16.5	-	11.1	18.0	16.7
Do not know	3.9	100.0	2.8	7.8	6.1
Illegal entry	55.3	-	30.6	9.7	31.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2.20: Had Problems Passing the Border Control

Had Problems	Frequency	Percent
No	400	86.8
Yes	58	12.6
No answer	3	0.6
Total	461	100.0

Table 2.21: Kind of Problems at Border Control

Kind of Problem	Frequency	Percent
Visa problems	3	0.7
Customs clearance	36	7.8
Health inspection	4	0.9
Work contract/permit	2	0.4
Check for drugs	2	0.4
Others	3	0.7
Did not answer	11	2.4
Does not apply, did not have problem	400	86.8
Total	461	100.0

Destination Countries

Reasons for Choosing the Particular Destination

Economic considerations predominate when Thai workers make their decision as to which destination country to go to in search of work. In this section respondents had to make a choice of only one reason, and the expectation of good earnings in the destination country appears as the single most important reason for the choice they had to make. An overall 39 % of the sample pointed at the expected higher earnings as the single decisive factor for their move. Another 7.6 % of the sample referred to other work aspects in the destination, such as the availability of jobs and good working conditions.

In addition, other economic factors were mentioned, which we can interpret as *push factors* that have triggered migration. Out of the sample, 14.5 % identified the lack of jobs in Thailand as the primary reason, and 13.2 % indicated they sought work outside of the country due to their poverty or the fact that they were in debt. Combining these factors, we can conclude that a total of around 70 % named an economic reason as having determined their decision.

It is remarkable that the higher income expectations rated as the single most important migration cause among returnees from all four countries that were included in the study - relatively independent from the different wage levels in the four destinations. For example, the higher earnings were decisive for a larger percentage of returnees from Malaysia than from Singapore. The fact that a wage difference exists between Thailand and the respective foreign country had apparently a yet greater impact than relative wage differences that prevail in such countries in absolute numbers. However, the two *pull factors* combined (expected income and working conditions) predominate especially in the case of returnees from Japan (60 %) and Taiwan (56 %) in comparison to Malaysia (44 %) and Singapore (36 %).

Two other factors would require our attention: firstly, the presence of friends and relatives in the respective destination country - 5.2 % of the sample said that had been the decisive factor for them; and secondly, the relative opportune travel and recruitment costs, which determined the choice of a similarly large group. Whereas the absolute numbers might not seem especially large, it should be borne in mind that the questionnaire allowed a single choice only. Against that background, it is remarkable that a relevant group of the sample opted for that cause. Among 8.2% of returnees from Japan that factor had a relatively higher weight.

The factor of inexpensive travel, commission and broker costs was significantly on average mentioned by returnees from Singapore, presumably in comparison to overseas destinations such as Taiwan and Japan.

Legal Status in the Destination Country: Visa, Work Permits and Work Contracts

Visa Regulations

With regard to the regulations of the respective immigration laws, close to half of our overall sample had a proper legal status when working in the destination country, while 14.3 % had entered the foreign country with a tourist visa, and 27.1 % had no visa. Also, 6.9 % said that there was no visa requirement, and another 3.9 % claimed that they would not know what kind of visa they had at the time.

It is striking how different this situation is if one looks at the four returnee groups. We can see a fairly broad observance of legal regulations among returnees from Taiwan and also from Singapore. Some 80% to 90 % of returnees from Taiwan answered that they had a temporary visa other than a tourist visa. Similarly, among returnees from Singapore, close to 64 % had a temporary visa which allowed them to work. However, among returnees from Taiwan, we observe a fairly large group (close to 10 %) who did not remember or know, and some of these might have had an improper visa. Overall, some 10% to 20 % from Taiwan and around 30 % from Singapore had worked illegally in the respective destinations.

The situation in the other two destinations has been remarkably different. More than 90% of returnees from Japan had worked there with different kinds of visas: with a tourist visa (71.9 %), without

any visa (17.5 %), or claimed not to remember their former legal status (3.5 per cent). Also, amongst returnees from Malaysia, the majority had worked without a proper visa. In this case, however, the majority said that they had no visa, while 9.5 % had entered Malaysia as tourists.

Work Permits

The findings with regard to the respective labor laws are consistent with those about the observance of visa regulations. In the overall sample we have a fairly equal distribution between returnees who had received a work permit in the destination country (54.4 %) and those who had not (43.6 %). Again, the situation becomes more revealing if one looks at the four returnee-groups. Around 87 % of returnees from both Taiwan and Singapore had a work permit, whereas 86 % of the returnees from Japan and 82 % of those from Malaysia lacked such a permit.

Work Contracts

A similar distribution like that of the legal status – both with regard to visa and work permits – could be observed with regard to work contracts. Precisely 50 % of our sample had signed a written work contract. When looking at the four destination countries, however, relevant differences are revealed: a majority of workers in Taiwan and Singapore worked with labor contracts, while those in Japan and Malaysia had, as a rule, no contract. The highest prevalence of work contracts could be found in Taiwan, nearly 95 %, while the figure for Singapore was close to 75%. On the other hand, the tendency for working without a labor contract in Malaysia and Japan is strong, around 90 % in both cases.

In the cases of Taiwan and Singapore, the majority of work contracts were signed prior to departure, though not all. Most contracts were written in Thai or included a Thai translation. However, the percentage of respondents who did not fully understand the text was still considerable.

Work in Destination Countries

Labor Market Segments

The overwhelming majority of respondents from Japan, Singapore and Taiwan had worked in either the construction or the manufacturing sector. In Singapore and Taiwan, these two sectors combined accounted for more than 90 %, and in Japan, close to 90 % of the sample. Differences prevail though: among returnees from Singapore the construction sector predominates most clearly (82 %), whereas it accounted for 52.6 % in the case of Japan. On the other hand, the largest segment from Taiwan (58.9 %) had been working in manufacturing.

Manufacturing work in Taiwan was mainly done in textile and other chemical production, in steel and metal production and electronics, whereas in Japan relatively more workers were employed in the food production industries. In the latter case, however, the sample is a small one (10.6 % out of 57 respondents).

A different distribution could be observed among returnees from Malaysia. A substantial group of respondents (18.35 %) had – similar to the other three countries – worked in construction while industry and manufacturing work was less important. In addition, workers had been employed in three sectors that were of no major importance in the three other countries: services, which was the most important employment sector in Malaysia (38.6 %); in farming, 17.1 %; and 20.9 % in fishery.

Seeking Employment

Starting to work after arriving in the destination country did not provide any serious problems to the Thai workers in our sample. It is interesting to note that that holds true also for those who had not arranged their employment before departure.

Two issues are of importance in this context. Firstly, pre-departure job arrangements were handled distinctly differently in the four migration systems. It has been the predominant procedure in the cases of Taiwan (90.3 %) and Singapore (75 %) but less often in Malaysia (35.4 %) and Japan (19.3 %).

Secondly, also in cases where recruitment occurred after arrival in the destination country, Thai workers could find a job easily. Just 3 % had to wait longer than a month before finding work; and also in Japan, the country where we observed the lowest rate of pre-departure arrangements, nearly all workers were employed immediately or within their first month of stay. The case of Japan seems to be especially interesting in that context, as the speedy employment without prior and more circumstantial arrangements reveals a high demand in foreign (Thai) labor and an apparently well-functioning recruitment system on the spot. It is also remarkable that such structures function in a surrounding that evades control by government agencies.

Networks

The importance of family networks becomes apparent when examining who had offered help in finding a job. Amongst those who had not pre-arranged their recruitment from Thailand, far more relied on help from relatives and friends than from brokers. However, the recruitment procedures differ distinctly in the four countries: family networks are especially important in Malaysia (more than 75 %) and Japan (50 %). At the same time, professional recruitment agents had played hardly any role in Malaysia, as those who did not use the help of relatives claim to have found jobs on their own. Among returnees from Japan, however, no respondent said that he or she could have found a job without the help of others. Some 23 % had relied on the services of an agent there. Also, in Singapore, brokers played a more important role than relatives.

Main Support

Consistent with the successful employment situation, workers could generally rely on their own income as the main means of support. This holds true for more than 90 % of the sample. However, some relied on initial financial reports from relatives and friends (5.4 %) or – very rarely – the broker (0.4 %). That was over average the case with returnees from Malaysia and Japan.

Working conditions

Types of enterprises

The Thai workers in our sample have been employed in various types of enterprises in the receiving countries. Large and middle-sized businesses predominated in the case of Singapore (63.9 %) and Taiwan (56.5 %), whereas small enterprises have been the rule in the two other countries. Some 82.5 % of the returnees from Japan and 88.6 % of those from Malaysia had been employed in such small businesses.

International corporations

A considerable number of respondents knew that the company they were working for had also a branch in Thailand. That was the case with around 10% of the sample in the case of returnees from the three highly developed economies, Japan, Singapore and Taiwan, while that was less often the case with respondents from Malaysia (3.2 %). Very few respondents, though, had worked before for a Thai branch of their foreign employer (1 %).

Employers' nationality

Most respondents have been employed in companies that – not surprisingly – were owned by citizens of the respective host country. That was the rule with returnees from Taiwan and Japan, and the somewhat more divers business ownership in the case of Singapore appears to be a reflection of the highly international nature of the business sector in the city-state.

It is remarkable though that in the case of Malaysia, close to 20 % (29 out of 146) had been employed by a Thai-citizen employer. A fairly large group in that segment (11 out of 29) was closely related to the employer. A number of Thai citizens themselves function apparently as employers of Thai laborers – a finding that would be important for the emergence of a Thai community and a longer term employment perspective for Thai workers in that destination.

Hazards of Work

The hazards related to work correspond with the distribution of professions in the respective receiving countries. Thus, danger due to building height was reported by returnees from all countries, exceptionally often from Singapore; hazards from chemical substances were reported from Taiwan; and the risks of storm waves from Malaysia. Such risks did result in a fairly high number of work-related injuries so that the respondents needed hospital treatment; however, such casualties were not equally distributed in the four countries. While overall, 3.14 % of respondents said that they had been hospitalized due to work-related risks, that percentage was 9.84% in Singapore, 16.94% in Taiwan, and the highest in Japan with 19.30 %. The duration of hospitalization was also longest in those last two countries.

One needs to bear in mind though that access to health had been worst in Malaysia, the lower percentage in respondents' hospitalization should not easily be identified with more secure workplaces there. To the contrary, the question would require additional attention (see below on health issues).

Daily Working Hours

With regard to the daily working hours, we observe a similar situation in the three economically most developed destinations, Japan, Singapore and Taiwan. Close to 85 % of returnees from those countries worked 8 hours per day and some 10% to 15 % had worked longer. The situation has been different in Malaysia, where longer working hours were often reported. Only around a third of the sample have been working 8 hours per day, while a much larger group, nearly 50 % had regularly worked more hours. At the same time, a fairly large group of 16.4 % had worked fewer hours.

Working Days

A different picture appears when looking at the working days per month. In that regard we have observed the most intensive employment in Singapore, Malaysia and Taiwan, with some 72% to 80 % of respondents having worked 26 or more days per month. A larger group of returnees from Japan (42.9 %) than from the other three countries had to work less than 26 days.

Days Off and Holidays

Most respondents said that they had one holiday per week. In that regard, the best working conditions were reported from Japan where more than 90 % had regularly one or two days off, while overall, that has been the case with 72 % of the sample. The most intensive labor exploitation with regard to working days was reported from Singapore and Malaysia. More than a quarter of respondents said that they had worked 7 days per week in those two countries, while this was the case with 13.7 % of returnees from Taiwan and 8.8 % from Japan.

In regard to holidays that were offered, a large percentage of respondents who had returned from Singapore (29.5 %) and Malaysia (27.2 %) said that they received no annual leave. A smaller share (22.8 %) of the returnees from Japan reported the same fact, while that was yet less often the case in Taiwan (12.1 %).

In general, only short holidays were offered. Among those who had taken holidays, the shortest holiday periods has been reported from Singapore and the longest in Taiwan: 73.4 % of returnees from the latter destination were granted more than 5 days per year, while that was reported by around 63 % of returnees from Japan and Malaysia and by 46.7 % from Singapore.

It cannot be taken for granted, however, that workers received their wages during holiday periods. The situation varies considerably in that regard. Remuneration for holidays was offered least often in Malaysia (7.6 % of our sample), Japan (21.1 %) and Singapore (23.8 %). The situation was best among returnees from Taiwan where 61.3 % of the sample had paid holidays.

Labor Skills

Far from all respondents deny the difficulties of working in a foreign surrounding. Only a few respondents, overall around 30 %, and only 14 % in the case of Japan said that they were not lacking any relevant skills.

The large percentage of those who stated that getting accustomed to the foreign workplace had been very hard is especially surprising. That has been the case with 20.4% of the overall sample, and over average among returnees from Japan and Taiwan. Close to 40 % of respondents who had returned from Japan and 32.3 % from Taiwan declared that they had found it very hard to adjust to the requirements abroad.

When cross-tabulating that result with the kinds of skills, it is – with the exception of the situation in Malaysia - first of all, language competence that our respondents felt they were lacking. Other difficulties that were reported referred to the handling of machinery and other work-related tasks, such as brick laying, fishery, and so on.

A large majority of around 80 % (with minor differences between the destination groups) declared, however, that they had learned new skills in the foreign country. The predominant mechanism of skill transfer had been on-the-job-training (58 %) and learning from colleagues or supervisors (12 %). Nevertheless, a few returnees from Taiwan and Singapore (8% – 9 %) had participated in a formal training course. The benefits from participating in such courses were negligible in the case of Taiwan, whereas participants in Singapore received higher pay after completing the course. In Taiwan, such courses, when offered, were being considered as an ordinary requirement, and not an additional activity.

Acquiring new skills did not, however, have an immediate impact on improving one's job position. The very small number of workers who were promoted during their work period abroad can exemplify that. Close to 90 % of the respondents in Taiwan (88.7 %) and Singapore (86.1%) fall under that category. Correspondingly, less than 15 % of workers managed to improve their job status. It is remarkable that a somewhat larger percentage (around 20 %) of workers who had returned from Japan and Malaysia reported that they had been promoted.

Wages

In the present sample of returnees, the findings about the income that Thai workers had received are of relative weight only. That is due to the fact that the respondents had worked in the respective destinations during the 1990s, and the wage level has risen since. A similar disclaimer needs to be made with regard to the expenditures. For a closer analysis of the returnee data, we refer to the paper on costs and benefits, and to the information in the case studies in receiving countries, as the latter refer to the most recent working period.

It can be concluded, though, that returnees from Japan had by far received the highest income, where more than 75 % received a salary above 30,000 baht per month. Only 7 % (4 respondents) had earned less than 20,000 baht. Income in Taiwan was second highest with 42 % receiving wages in the range of 20,000 - 30,000 baht and 47.6 %, 10,000 - 20,000 baht.

Part of the salary was withheld and paid at the end of the contract period. That was the rule among most returnees from Taiwan (74.2 %), and the same occurred also in Singapore (38.5 %) and Japan (19.3 %).

Evaluation of Own Salary

The economic expectation that respondents identified as their major migration incentive seems to have been met in practice. The respondents have generally shown a high degree of satisfaction with their wages. That was certainly the case with returnees from Japan, of which 86 % was satisfied with their salary or felt that it had been very high. Among returnees from Taiwan, 77.5 % and from Malaysia, 74 % of the sample expressed a similar degree of satisfaction. The lowest degree of satisfaction (63 %), and correspondingly the largest group of dissatisfied (23.8 %) was found among returnees from Singapore.

Fringe Benefits: Health Care, Insurance, and other benefits

In general, the quality of health services has been evaluated as good. A problem however becomes apparent with regard to access to health services. While a majority of respondents evaluated their access as good (in Taiwan 81.45 %, Singapore and Japan above 50 %, Malaysia only 31.01 %), health services were not available in some cases. Most often that complaint was reported for Malaysia, and sometimes also for Singapore.

Respondents reported that they had encountered few health problems, aside from the usual illnesses, such as colds and headaches, and aside from accidents at work (see above, Hazards of Work). The number of workers who have reported health problems was larger among returnees from Taiwan than from other destinations. At the same time, the percentage of workers who had not used any health facilities while being away was largest among returnees from Malaysia. One would need to look into that matter again, as Thai workers might have accessed services at home, due to the proximity to Thailand that allowed for regular home visits. For the time being, a correlation can be concluded between a low usage of health services in Malaysia with a non-optimal access to such facilities there.

Payment During Times of Sickness

A great degree of social insecurity of Thai workers is revealed when looking into paid leave during times of sickness. More than 60 % of our overall sample reported that they had not received any payment when being unable to work. In that regard, the situation has been best in Taiwan and worst in Japan and Malaysia: 57.3 % of returnees from Taiwan and 36.1 % from Singapore received payment when being ill, whereas that was the case with only around 20 % among returnees from Japan and Malaysia.

Free Health Care

A similar situation refers to the granting of free health care. Close to 80 % of the returnee sample from Taiwan and 65 % from Singapore were offered free health care. That was the case only with 42.1 % among the returnees from Japan and 28.5 % among those from Malaysia. The costs of hospital treatment had been generally borne by the employers. Only in Japan was there some sharing of such costs (4 out of 11 cases) that the employees themselves had to pay.

Provision for Accident and Life Insurance

In addition, a fairly large group among returnees from Taiwan (58.9 %) and Singapore (41.8 %) were granted the benefit of free accident and life insurance, while that has been the case only rarely in Japan (14 %) and Malaysia (3.2 %).

Maternity Leave

The survey results are not informative enough in that regard due to the under-representation of women. With due limitation it can be concluded, though, that the right to maternity leave had been granted only rarely. Among 63 interviewed women, only 9 knew that they had such a right, while 40 respondents said they had no right to maternity leave, and 14 respondents were not sure.

Other benefits

Right to paid return ticket for home visits and when ending the work period abroad

Quite a large share of respondents reported that their travel costs had been reimbursed when visiting Thailand during the contract period. That was the case with nearly three quarters of returnees from Taiwan, 32.8 % among those from Singapore, 14 % from Japan and 7.6 % (12 cases) who had been working in Malaysia.

At the end of the working period, a different picture appears: 41.1 % of the respondents who had been working in Taiwan said that they had received payment for the return ticket from the employer, while another 12.9 % were not sure about that. In the other three countries workers had received such a payment only rarely: 9 % among returnees from Singapore and 7 % from Japan. In the case of Malaysia, only three returnees reported that they had received such a payment.

Bonuses and other gifts

There were a few other benefits that returnees in our sample had received. Around a quarter of our respondents had received a bonus payment. That was, on average, the case in Japan where nearly half of the respondents had obtained such payment. In Taiwan it was quite common (42.74 %) that workers received a Chinese New Year gift. That was also reported by 18.9 % of the returnees from Singapore.

Problems at the Workplace

The majority of respondents said that they personally had not experienced any problems at the workplace. Only 27.11 % declared that they had encountered any such problems. Such problems were largely mentioned by returnees from Malaysia (33.54 %). The reason mentioned most often was that the respondents got into trouble with Thai or local colleagues (9.98 % of the total sample, 17.09 % among returnees from Malaysia, 15.79 % from Japan, rarely among those from Taiwan and Singapore). It is remarkable that disagreements over payments or benefits had been less often a reason for complaint. Nevertheless the respondents were aware of ways in which disputes at the workplace would usually be solved. Respondents from all four subgroups of the sample said that generally employers and supervisors would mediate in such cases (77 %). In a few cases (5.64 %), help would be expected through mediation by recruiters and translators. Thus, conflict resolution would generally be sought on an individual, personal basis. On the contrary, little has been expected from formal bodies such as unions (2.82 %) and yet more rarely from the Thai Labor Offices (only two cases).

Reasons for Losing the Job

With regard to the perception of reasons that could lead to a termination, a fairly large share of the sample (around 30 %) denied that misbehavior, such as quarrelling with colleagues and disobedience to superiors, would lead to such a result. The awareness that such behavior might lead to losing the job was, however, more widespread among returnees from Taiwan (83 %) than from Malaysia (57 %).

The fear of losing the job due to becoming severely sick was evaluated, but was less acute, as 41.43 % answered that workers would not lose their job due to that cause. Again, returnees from Malaysia had felt less fear in that regard than their colleagues who had come back from Taiwan; 37.97 % of the respondents who had worked in Malaysia answered that they could have lost their job due to that cause, as compared to 67.74 % among those from Taiwan.

There existed an awareness that becoming sick with AIDS could result in termination of their work contract. Despite the fact that some receiving countries are implementing deportations in the case of positive HIV testing, less than half of our sample were aware of or feared the possibility of losing their job in such a case.

Very few other reasons that might lead to a loss of job were mentioned; in a few cases, returnees from Taiwan named stealing, drinking, gambling, going on strike or becoming pregnant as such factors.

Treatment in Comparison with Local Workers

Overall, close to half of the interviewees were aware of the fact that they had not been treated equally with local workers. That outcome was especially high among returnees from Taiwan of whom nearly 70 % said that they had been treated differently. The reason given most often was that their wages had been lower (46 %). Another reason mentioned, less often though, was that their work had been harder.

Among returnees from Singapore and Japan, more respondents declared that they had been treated equally with local employees. However, 36.8 % of returnees from Japan and 23 % amongst those from Singapore said that they had received less pay. Returnees from Malaysia reported far fewer complaints about lower pay and harder work; 44.3 % of the returnees from that country claimed that they had been treated equally.

It is remarkable that among returnees from Malaysia a large share (28.5 %) affirmed that there were no local employees, and that therefore they could not compare their working conditions. The same fact was also reported from Japan (12.3 %) and Singapore (10.7%), while returnees from Taiwan stated only very rarely (3.2 %) that they had had no local colleagues.

Living Conditions and Social Issues

The respondents had lived in a variety of settings during their work outside of the country. The most usual form has been that of a dormitory at the workplace. That has been especially widespread in Taiwan and Singapore where 55 % of respondents had lived in such a dorm. An exceptional situation we find in Japan: here also a substantial number had lived in a dormitory (28.07 %), but a larger share (38.60 %) had been living in private apartments.

In most cases, such apartments were also offered or rented out by the employer, whereas Thai workers had rented their room or apartment from an ordinary landlord relatively rarely. More than in the other two destinations, that has been the case among returnees from Malaysia (10.13 %) and Japan (8.77 %). In those two countries a few workers had also rented their place from relatives. The vast majority of respondents had been living with colleagues or on their own. Only 11 respondents reported they had lived with a spouse, just 12 with family members or relatives.

Overall, respondents were quite content with the quality of housing they had been offered. Close to 90 % of the returnees from Japan and Taiwan evaluated their housing (on a 5-point scale) as being one of the best three categories (okay, good or very good), and also, among returnees from Malaysia the approval rate was high (81.7 %). That rate was lowest among returnees from Singapore (69.6 %) and, accordingly, over 30 % said that their housing had not been good there.

In most cases, housing was offered for free by the employers. That has been generally the case in Taiwan and Singapore, and also in Malaysia, housing had been offered to most of the respondents (77.2 %). The situation is different in Japan where less than half of the respondents lived in places that were provided by the employer: 45.6 % had their own housing and paid rent. There were also a few respondents who had lived with friends and relatives in Japan and Malaysia, while that rarely occurred in Taiwan and Singapore.

Language

In general, language has generally posed less severe problems than we had expected at the outset of the study. This holds true – in the respondents' own evaluation – for both understanding and speaking capacity, as the findings do not differ greatly in that regard among respondents.

The number of respondents who did not understand the respective language or did not understand it well range from 13.94 % among returnees from Singapore, 7.26 % from Taiwan to 3.51 % among those from Japan. It should also be borne in mind that many persons in South Thailand are familiar with Malay. Accordingly, 96.2 % of our sample answered that they could understand Malay sufficiently or even very well.

The national language had been, not surprisingly, the dominant one at the respondents' workplace: Chinese amongst 88.71 % of returnees from Taiwan; Japanese amongst 82.46% from Japan, and Malay amongst 92.41 % from Malaysia. In all countries, however, there were some cases where Thai had been used as the main language at the workplace. Some 5.7 % reported that from Malaysia and Taiwan, and close to 10 % from Japan. The striking exception is Singapore where close to 30 % of respondents had worked in a surrounding in which Thai had been either the main language (23.77 %) or used along with other tongues (5.74 %). In an additional 25.41 % of cases, English had been the main language in Singapore.

Constraints with the Local Population

The survey has not detected much information about constraints or relations with the local population. Greater insight should be gained from qualitative research conducted in the receiving countries. For the time being, it can be summarized that a large majority felt that they had gotten along okay or well. A considerable minority of 5.2 %, however, shared the reflection that they got along not so well or even very badly. Remarkably enough, some 5.7 % of the respondents who had worked in Malaysia and Singapore said that they could not say, as they had had no contact with local people.

Leisure Time

The activities that respondents had engaged in during leisure time appear to be limited in variety. Taking a rest, watching TV and reading were most often named (47.08 %). Shopping and going to a public park was another choice (20.82 %). Relatively few respondents reported sports, an activity not mentioned by respondents from Japan. Moreover, it is noteworthy that some respondents (4.56 %) said that they had no leisure time to spend. Respondents did not complain, though, about such a limited spectrum of options. This is being corroborated by the fact that respondents mentioned the same activities when being asked how they would have wished to spend their free time.

The most important difference between "spent leisure time" and their intentions in that regard refers to the work attitude of Thai workers while being abroad. Remarkably enough, 22.13 % of respondents made clear that they had no interest in leisure time activities, and that they did not want to do anything aside from work. Another 17.14 % underscored that attitude by saying that they would have wished to work more overtime or get an additional job. That was especially often indicated by returnees from Taiwan, in 32.26 % of the cases, whereas least often by respondents who had worked in Malaysia (8.23 %). Around 10% of returnees had managed to get a secondary job while working abroad.

Keeping Contact with Relatives Back Home

A remarkable difference among the four migration systems becomes apparent when we look at the home visits respondents had made while working outside of Thailand. It appears that home visits from Malaysia have been the rule (94.30 %); they have fairly often taken place from Singapore (40.16 %) and Taiwan (39.52 %); whereas they have been the exception from Japan (10.53 %). These differences are gaining in substance when the frequency of such visits is taken into account. In the vast majority of cases, home visits had taken place once per year, if at all, from Taiwan, Singapore and Japan, whereas close to 70 % of the returnees from Malaysia had made three or more home visits.

Perspectives: When to Return for Good?

Remarkable differences among returnees from the different countries are revealed when analyzing respondents' mid- and long-term perspectives, including those they had during their stay in the destination country. Returnees from Taiwan and Singapore returned generally within or after completing their contract period: 62.1 % of returnees from Taiwan and 45.1 % from Singapore had returned at the end of the contract period. A share of only 7.3 % in the case of Taiwan and 18 % among respondents from Singapore had stayed longer than 2 years in the respective country.

The comparison of answers is striking when looking at the respondents who had worked in Japan and Malaysia as more respondents had stayed for longer durations in those host countries. Nearly two thirds of the sample having returned from Japan had stayed longer than 2 years there, and for Malaysia that figure is also high at 62 %. Within the latter group are included respondents who did not intend to come back to Thailand at all (2.5 %) or those who were not sure about their intended duration of working outside of Thailand (34.8 %).

When looking into the main reasons for returning, a divers picture is being revealed. Different from returnees from Taiwan and Singapore, where the ending of the contract period had been the decisive factor, problems with the validity of the passport were mentioned fairly often as a reason for having to return among respondents who had worked in Japan. For around 20 %, feelings of homesickness or a more general attitude that respondents would not wish to live outside of Thailand was the main reason. About 15.8 % of returnees from Japan mentioned their poor health as a reason for having returned – far more than for any other country. Some 14 % of returnees from Singapore said that they had returned because they had not liked their job, in combination with having received a too-low salary. That answer was less often given among returnees from any other country.

It is remarkable that having managed to earn enough money is rarely given as a reason for having come back. That would not be a relevant observation with regard to returnees who had to comply with a fixed contract period, as in most cases in Taiwan and Singapore, since overstaying would have contradicted the arranged agreement. But also among returnees from the other two countries, only around 10% of the respondents said that they had returned for that reason.

Becoming a Citizen

Despite the divers and large spectrum of reasons for returning to Thailand, quite a large share of the sample answered affirmatively that they would like to become a citizen of the respective destination country. Around 30 % of the overall sample declared that wish. That has been over average expressed by returnees from Japan. It is remarkable that nearly 50 % of returnees from Japan affirmed that they would wish to become a Japanese citizen.

To conclude, on the basis of the data discussed in the present section, we can summarize our observations on the migration systems that have emerged between sending communities and the destination countries. While there are distinct differences between any such systems some common features become apparent for some of the situations Thai workers are being confronted with when abroad.

Generally – as we know from migration situations all over the world – illegal or irregular¹ forms of migration accompany legal ones. In the present study the most interesting feature in that regard is, however, the extent to which approaches taken up by host governments in their migration policies and the effects that such policies in receiving countries bear upon Thai workers there. Workers returning from two of the destinations studied – Singapore and Taiwan – tended to have engaged in a regular/legal working arrangement, whereas a majority of Thai workers were irregular migrants in Japan and Malaysia. That has been less a question of choice on the side of Thai citizens themselves, but rather a reflection of the respective government policies - as shown with greater clarity in the studies on legal policies.

Around 50 % of our sample had worked in an irregular migration and work situation. As a rule, a legal status with regard to immigration regulations went along with an observation of the respective labor laws. Workers with a proper visa and work permit also tended to have signed a written work contract, consequently leading to greater security than that experienced by irregular migrants.

A number of other factors went along with the legal-illegal divide. Workers with a legal status tended to comply with the work periods agreed upon in their contracts, consequently often returning to Thailand after a shorter duration than irregular workers. It can be concluded that governments that enforce legal migration policies with greater success – in this study, Singapore and Taiwan – have

¹ The concepts of "irregular migrants" and "migrants without a legal status" are being used interchangeably.

succeeded in achieving a greater extent of control over their foreign – here Thai – workforce. These governments explicitly wish to avoid the emergence of foreign workers' communities and intend to recruit foreign workers as contract laborers. The implementation of such a policy apparently requires a strict enforcement of legal regulations.

On the other hand, some developments have taken place in irregular migration situations that have been interpreted as positive by respondents in our sample. Thai workers in Japan and Malaysia apparently succeeded in accomplishing more flexible working and living surroundings than what could be observed in the stricter contract labor situations in Singapore and Taiwan. In Japan, they had often stayed for longer periods of time, and had been promoted in their jobs more often than Thai workers in other countries. Another indicator for a more flexible migration situation is that more Thai workers had lived in their own apartments. It is congruent with those observations - even though more research would be required on that issue - that returnees from Japan expressed a stronger wish of settling for good in the receiving country.

It is remarkable that a number of factors that are usually being identified with irregular migration could not be confirmed in the present study. First of all, that refers to an alleged greater exploitation of illegal labor. For example, there were only a few complaints about outstanding wages and benefits. To the contrary, appreciation for the wages received has been especially high among returnees from Japan, especially if compared with those from Singapore.

Another divide of the sample corresponds with the economic development among receiving countries. A number of corresponding features could be detected among the classical recruiting economies of Thai workers in Taiwan, Singapore and Japan. These refer to the labor market segments (construction, manufacturing), as well as attributes of the job situation, such as daily working hours, holidays, access to health service, and so on. Such characteristics apparently underscore the effects of the legal-illegal juxtaposition.

Returnees from Malaysia, a country often left out in studies on Thai labor migration, are reflecting a remarkably different situation. Thai workers there observed visa and work permit regulations less strictly than in Taiwan and Singapore, but the effects were less severe than in Japan - largely due to the proximity of the destination that allowed for regular home visits and concurrent family contacts. Different from the other situations, a greater variety of job segments has emerged in the Thai-Malaysian migration system. Another indicator for the importance of cross-border relations and an emerging Thai community is that Thai citizens function as employers of Thai workers to a greater extent than in the other countries studied.

Greater insight into such emerging trends can be expected from studies in receiving countries, rather than with returnees. With due limitation, though, the findings from research among returnees in Thailand indicates that, by and large, Thai workers still comply with the expectation expressed in receiving countries in Southeast and East Asia, namely their functioning as contract laborers, exemplifying a strong work orientation during their term in the host country.

Migration Impacts on Thai Workers and Their Families: Evidence from Survey

In recent years, the world has witnessed a sharp increase in the number of international labor migrants, and this has especially been the case in Asia. This massive movement reflects the revolution of transportation and communication systems and the relaxation of immigration regulations of many countries. As Massey (1993:431-2) states: 'Most of the world's developing countries have become diverse, multi-ethnic societies, and those that have reached this state are moving decisively in that direction. The emergence of international migration as a basic structural feature of nearly all industrialized countries testifies to the strength and coherence of the underlying forces.'

Southeast and East Asian countries are particularly interesting countries to study since they have been sending out and receiving significant numbers of international labor migrants since the 1970s. Over time, the destinations of international migrants have become more varied, illegal migration has assumed greater significance and the profile of migrants has also become more varied.

This part aims at extending our knowledge of impacts of international labor migration on migrants and their families. Based on data collected from rural Thailand from where most migrants leave for four countries - Taiwan, Japan, Malaysia and Singapore, the study focuses on socio-economic impacts of migration on migrants and their families. The study uses data collected in the field survey of six provinces in Thailand, namely Udon Thani, Nakhonratchasima, Phayao, Chiang Rai, Satun and Pattani during March and July 1999. Based on a random sampling approach, 461 migrant households were visited. Return migrants, heads of villages, spouses and relatives of current migrants were interviewed. Intensive interviews were also made along with observation. The analysis of this information is undertaken together with information obtained from existing studies and related organizations.

Remittances Received from Migrants

Stahl (1986) in his study of overseas workers' remittances has analyzed a large number of studies focusing on the proportion of earnings remitted. He estimates that Thais are remitting some 60 % of their earnings home. He also provides evidence that in many countries migrants remit home more than 50% of their earnings.

In Thailand, it was found that most migrants (95.4%) had remitted money to their families at least once since they had migrated (Table 3.1). The number of returnees who remit cash from Japan is relatively highest among four destination countries while the number of migrants remitting money home from Malaysia is lower than Japan. For those migrants who reported that they never remitted money back even once while abroad, these may have brought money back when they returned or were cheated so that they did not have money left for remitting.

Indeed, some migrants may have just left the country for a few months and needed to use their money during their orientation period. However, they would probably remit money later. It was reported in many studies (Warm Singh, 1996, 1998) that at the beginning of their work abroad, migrants were compelled not to send money earned because they had to reserve some for unexpected events that might occur during this period. Their salaries were spent on clothes, food and other basic necessities. Thus migrants had to save money and bring it back only upon returning. (Only in a few cases were the basic facilities provided by employers under the conditions of the contract.) Upon arriving in the host countries, Thai migrants started sending remittances fairly quickly. It is likely that short-term contract laborers were under more pressure than the longer term ones in this respect. Some might have needed more time to become established (a few months) and only then began remitting.

It was found that Thai migrants in this study tended to bring back cash on a home visit. Migrants realized that the exchange rate varies and the amount of money remitted might be less if the rate in receiving countries is overvalued. The amount of money remitted varies from country to country. Table 3.2 shows that on average returnees from Japan and Taiwan remitted more than 150,000 baht a year, accounting for 80.0% and 68.9% respectively. On the other hand, migrants who returned from Malaysia remitted less than 80,000 baht a year while abroad, numbering 34.7%. Also for returnees from Singapore, half of them remitted 80,000 to 150,000 baht a year. It was expected among these returnees that they

could earn more if they migrated to Japan and Taiwan. This motivated Thai migrants in this study to move to these countries, even though they had to take risks if migrating illegally. Returnees from Malaysia, however, send less money back to their families compared to other migrants. This may be because they were able to return home more often and carried some money back with them while visiting home.

In this study, normally Thai migrants in most countries transferred money every one or two months, depending on how seriously their family members needed funds. As shown in Table 3.3, two thirds of returnees stated that they remitted money every month. The amount of money remitted ranged from some hundreds of baht to more than 20,000 baht each time.

In order to maximize the value of their money, Thai migrants in general preferred saving money and sending those savings back in a lump sum rather than breaking it into small amounts. Accordingly, they would send money back every 3 or 6 months. The higher the amount of money, the less often they remitted.

Some sent their money in a group in order to reduce bank fees. Accordingly, it is not surprising that some 60% of returnees from Malaysia remitted money every month despite the fact that they could remit more frequently due to the convenience of home visits (Table 3.4). It was also found that Thai migrants working in Taiwan, Japan and Singapore remitted more frequently than did those in Malaysia. Some 95.1%, 75.0% and 82.4% of migrants to these three countries respectively, remitted cash every month. Only 0.8% of returnees from Taiwan stated that they remitted every 6 months.

It was found that among Thai overseas labor migrants, mailing or asking friends who were returning home to carry money and goods back were popular methods to send such things to their families (Warm Singh, 1998). For clothes and electrical appliances, Thai migrants in this study used their friends to carry the goods back to Thailand. Given the strong ties among Thais, the returning migrants were happy to do this. Upon returning home, they have two choices. The first is carrying the goods to receivers directly if they live in the same village or nearby. The other is posting them once they get back. However, this method is currently under question since the government released a new law in April 1996 regarding carrying back goods from overseas. This law allows only those staying abroad for more than 2 years to carry back expensive goods (to the maximum value of 5,000 baht). In other words, Thais who leave the country for less than 2 years cannot bring into the country goods valued at 5,000 baht or more without attracting payment of duty. In this survey, however, it can be seen in Table 3.5 that more than half of migrants preferred remitting cash through banks. Some might remit through their employers (9.0%) or private financial services in the destination countries (5.7%).

In terms of receivers, it was found that most Thai migrants in this study sent their money to spouses, accounting for 58.9% of respondents. The rest sent to parents, children, relatives, and to their own accounts in Thailand, accounting for 31.2%, 5.0%, 4.2% and 0.7% respectively (Table 3.6). Indeed, receivers could be anyone living in the sending areas. The most preferable, however, seem to be persons who can go to the bank or post office to withdraw the money. In rural Thailand, senior citizens are more likely to stay home while the younger tend to work outside the villages. The younger receivers can withdraw money on the way back home any day.

Pattern of Use of Remittances

The most significant impacts of migration are the economic consequences largely associated with remittances and savings that migrants bring back (Kearney, 1986). According to Knerr (1996:219), the impact of remittances on the origin area economy is largely determined by the way the migrants' families spend them. This section presents the pattern of use of remittances by recipients in the origin area. Table 7 indicates the main uses made of the money remitted to home areas.

In the rural Thai context, people are often in debt and a major part of remittances is spent on repaying such obligations. This is evident in this survey since Thai migrants spent almost half of the money remitted for repaying debts (Table 3.7). It seems that returnees from Taiwan spent more money remitted (56.3%) on freeing debt obligations than those returnees from other countries who spent money

remitted for the same purpose, accounting for 28.6%, 53.8% and 20.4% of total remittances from Japan, Singapore and Malaysia respectively. The rest of remittances tend to be spent on buying houses (10.4%) and family expenditures (17.1%) according to the needs of family members. It is interesting that returnees from Malaysia spent 37.0% of money remitted for family expenditures rather than for other purposes. Unless specified, in fact, goods bought with remittances are shared among several family members, such as clothes, special foods and other comfort items.

In general, the house reflects not only the high status of owners but it also indicates the wealth of migrants. Most of them are decorated with expensive furniture and are equipped with new electrical appliances, such as a new TV model, VCR and CD players (Warm Singh, 1996, 1998; Singhanetra-Renard, 1992).

In the case of migrants who want to buy land for cultivating they might have to spend the money remitted, little by little, to buy such land. As reported in Table 3.7, migrants from Japan spent 12.2% of money remitted to buy land while returnees from Malaysia spent only 4.6% for the same purpose. Some might spend money in buying a car or light truck for use on the farm and for traveling around villages nearby. The fact that rural people (who are mostly migrants) are living in quite remote areas means they need to buy cars or light trucks for the important purposes indicated above. It was also found that Thai migrants in this study did not spend but saved some 11.9% of remittances. This is a good tendency since they might need money for emergencies. It was interesting to find that Thai migrants spent money remitted also for educational purposes as well as for investments. This should bring benefits in the long term since migrants or family members might be able to obtain higher education and thus get good jobs in their hometown. The investments include setting up their own business or buying fertilizer for the farm, which will bring money in the future.

Social Impact of Migration

Occupation Mobility

A clear and direct impact of overseas migration on an individual migrant is his/her occupation after migration. It was found that 66.6 % of respondents interviewed were farmers after return. The number is slightly higher than before leaving but most of them remained in the same kind of job in their home areas after return (Table 3.8). Some returnees were working in the industrial sector, construction sites or private offices. These numbers, however, are lower than before leaving. Additionally, the numbers of those working in restaurants and becoming housemaids were relatively low after return, accounting for 4.4% and 0.2%. Generally, working in these jobs is still common among migrants because the jobs need no specific skills.

Indeed, the impact of migration on occupation needs to be analyzed through money remittances and the use they are eventually put to. In this respect, the impact is greater if remittances go to poorer households than when they are in the hands of richer households who usually deposit them in the bank. Since many migrants have a dream of self-employment, some migrants tend to spend their money earned overseas on small businesses, such as grocery stores, bicycle- and motor cycle-repair shops which have resulted in the creation of local employment opportunities (Warm Singh, 1998; Hugo, 1997).

The results from the survey showed that returnees preferred to set up their own businesses rather than work as employees. This is evident in that 16.8% of respondents reported that they have set up their own business after return compared to only 4.2% of migrants having their own business before leaving.

It is noted that most migrants in this study began working within 3 months after return, 53.6% were returnees from Singapore and 46.5% from Malaysia (Table 3.9). However, probably due to their pride, returnee migrants are reluctant to work immediately upon return, so there may be temporary unemployment among them. It was also seen in the survey that some returnees (21.3%) reported that they found jobs after one year of return. This is especially the case among returnees from Japan and Singapore, accounting for 23.5% and 25% respectively.

For those who found it difficult to find jobs after return, they reported that they could not find any job because of the economic crisis (41.3%), as there were no vacancies for them at the time of return. Some indicated a low level of education (24.0%), not having enough information to apply (8.7%), lack of any skills in applying for jobs (12.0%), and not having friends to help them (6.0%). The numbers of migrants reporting these reasons were relatively low (Table 3.10).

Social Status

With respect to social status, it was reported that the impact for most Thai migrants in this study after returning home was enhanced prestige and social acceptance. In this sense, more than half of respondents reported that they were holding higher social status after return. Some respondents stated that their wealth is the most important factor that makes them more respectable. They always appeared to be better off and were more confident and socially aware than before. On the other hand, some stated that experiences gained while abroad had made them more confident among those who had stayed behind. Only a few reported that they were poorer and suffered loss of respect. Some reported their status remained the same as before moving.

In Table 3.11 it can be seen that Thai migrants returning from the four destination countries were better off and more experienced after return. This was particularly true for returnees from Japan who stated becoming better off (43.9%) after return. Migrants from Taiwan, Malaysia and Singapore also reported the same, accounting for 26%, 25.6% and 30.0% respectively. Only a few migrants from Malaysia (1.3%) reported being poorer than before leaving.

It was also found that more females than males reported being looked down on or remained the same as before leaving. This may be related to the attitudes towards occupations they engaged in while abroad. Although they had worked in formal sectors, people living in the home area may not have understood and probably thought they had engaged in sex business.

It should be noted that social prestige in Thailand is closely related to classification among people. This can be illustrated in a number of ways, such as more money, seniority or higher position. To understand the different status among rural people in Thailand, one needs to understand the social context as well (Warmsingh, 1998b).

In many cases, Thai migrants in this study were invited to be advisors in certain matters. As seen in Table 3.12, almost 50 % of migrants stated that they often give advice to other people living in the same area. Most of them were returnees from Malaysia (58%), Singapore (48.4%), Taiwan (43.5%) and Japan (41.1%). Some 20 %, however, reported in a different way that they had become less popular in acting as advisors than before leaving. This assistance indicates the social values and norms of the community in that those who have seen the wider world are regarded as being among the top people of the village.

It is noted that Thai migrants generally can also gain more respect by being members of group affiliation. The central idea is to encourage villagers to help themselves as much as possible while the government provides a small annual budget for the development of villages (Hirsch, 1990). Many affiliation groups are set up according to particular tasks assigned by the government, such as a village agricultural development group, village cattle feeder group and village irrigation developer group. In these cases, when the set tasks are completely finished, members of the affiliation will be dismissed. While being members of such a group, villagers receive no money from the government. The advantage, nevertheless, is that the members are respected by others. They actually work voluntarily with some advice from government officers.

It was reported in this survey that Thai migrants with experience working abroad are more likely to be members of local affiliation than before leaving (Table 3.13). This is evident as some respondents reported being involved in some kind of local affiliations, such as sub-district funeral, village development, village bank or village committee. Some were the chairpersons of those affiliations and village administrators.

Skill Development

In terms of skill development, it was found that of the 461 migrants interviewed, 29.5 % reported that they acquired useful skills while abroad. Among these returnees, most of them, 30.1 %, learned construction work, such as laying bricks in construction sites (Table 3.14), while 19.9% acquired welding skill or electrical work (9.65%). These migrants acquired skills through on-the-job training and through the help of their friends.

However, skill training was rarely available to Thai migrants in this study while abroad. Similarly, before moving, few workers acquired skills as set by the requirement of companies abroad. As found from the survey, very few migrants received training through trial-and-error while abroad.

It is interesting that some reported that they became more patient and less lazy than before since they had to work under changing situations and needed to solve problems themselves with care and patience (20.6%). This is the indirect impact of migration that changed migrants' behavior.

It is noted, however, that engaging in some jobs might result in the 'de-skill' of migrants (Warmsingh, 1998). Higher remuneration abroad is instrumental in encouraging them to accept job conditions that they would not otherwise have accepted. Many Thai migrants in general were employed in unskilled jobs when away and thus no new skills were imparted to them. Migrants who worked as bricklayers in construction sites, for instance, might be required to carry bricks from place to place or to wash tools after use. Some were assigned to dig holes for constructing concrete bases. Only a few migrants were promoted to foremen and had the chance of learning new skills. A few lucky ones were promoted to foremen and had the opportunity of learning office work.

Attitude towards Migration

It was reported that some Thai migrants mentioned the disadvantage of working abroad: 54.9 % of respondents expressed some disadvantages while abroad. Most of them stated homesickness: 31.8% for male and 32.4% for female (Table 3.15). Debt obligations were also the most important disadvantage of working abroad; some migrants had to borrow money in order to migrate. Some 25.1% of male migrants and 11.8% of female migrants stated debt obligation as a disadvantage. They stated that they were in debt because of spending a large amount of money in order to go abroad while they were able to earn less money than expected.

This is especially the case of returnee migrants from Taiwan and Japan. Some other migrants reported that it was very hard to adjust to the new environment and they also lost confidence and faced family problems. Interestingly, most returnees from Japan stated being cheated by employers and recruitment companies. This is because these migrants were involved in the illegal migration process causing them to be cheated finally. On the other hand, some 45.1 % reported that they did not find any disadvantage in working abroad, meaning that migration was somehow worth the investment.

One important effect of overseas migration is that the experience of the first move often induces migrants to migrate again. In such circumstances, migrants may view migration as an effective choice in seeking to advance their prosperity. Hence a culture of migration may develop in the area of origin. In the present survey, it was found that more than two thirds of returned migrants wished to migrate overseas again (Table 3.16). This was especially the case among those who had experienced migration to Japan (83.9%), Taiwan (83.1%) and Malaysia (36.9%). Paradoxically, those who had experience elsewhere in Asia were more committed to returning to an Asian destination preferring the similar context.

When analyzed further to regions, it was found that most Thai migrants in this study who wanted to re-migrate were mostly from the Northern and Northeastern regions, accounting for 92.6% and 85.1% of migrants in each region. When asked about their destination furthermore, returnees stated that they preferred moving to Japan since they could earn much higher incomes there than in any other country in Asia. However, some stated that they wanted to leave for any country in Asia. It was also found that most returnees from Japan want to re-migrate to Japan. This result appears the same as

migrants who returned from Taiwan. On the other hand, returnees from Malaysia and Singapore wanted to leave again for Taiwan instead of to the same country they had just returned from.

When we asked those who did not want to re-migrate the reasons why, most respondents from Malaysia and Singapore reported that they were poor. Some also stated technically that they needed to change their names in order to re-migrate to the same country, thus they did not want to move again. Similarly, some returnees stated that they were getting old for working abroad or their visa applications were rejected.

When asked about opportunity to go abroad again during recession, nearly half of returnees from the four countries reported that it was very difficult to re-migrate again during the crisis. Less than 5% of respondents stated that they could find jobs easily if they migrated, particularly those returnees from Japan (5.3%) and Malaysia (5.1%). Some stated that they expected to find some jobs, especially among returnees from Japan, accounting for 33.3% (Table 3.17).

Income

The income of Thai migrants after return is one of the most important impacts of migration since it reflects the success of going abroad. Table 3.18 shows the percentage of returnees who reported a higher income than before leaving. However, some 34.1% and 35.2% of migrants from Taiwan and Japan reported that their income remained the same. This is due to the high migration fee they had to pay in order to leave, so that they did not have much money left after return. The money they earned after return was needed to repay debts. It was shown, on the other hand, that some 12.2% of migrants from Taiwan reported that their income are much decreased compared to migrants from Singapore who reported the same.

Table 3.19 shows income of Thai migrants in this study before and after return. It was found that 42.1% of returnees earned between 1,500 to 3,000 baht a month. The number is relatively low compared to before leaving, when 46.9% of respondents reported earning 1,500 to 3,000 baht. Most of them (45.3%) were returnees from Taiwan (Table 20). This is quite low compared to a very high living allowance in Thailand, reflecting the debt obligation people have before leaving. However, it is interesting that 9.0% of migrants in this study reported that their income was above 10,000 baht a month compared to only 3.4% who earned the same amount before leaving. Most of these migrants returned from Japan (15.0%) and Singapore (9.3%).

In-depth Interviews

Apart from the quantitative data described above, this study collected qualitative information from some key informants in both survey villages and government offices to obtain in-depth information regarding migration in the sending areas. Respondents were two groups; the first was composed of officials in villages, sub-districts, districts and provinces; the second comprised respected villagers, such as village heads and seniors who live in each survey village. The information was analyzed and is presented below.

In-depth Interview in the Southern Region

Impact on Trends Possibly Caused by Recent Economic Crisis

While probing for such impact, the responses were generally mild because some other factors that drive out-migration are more prominent. There were problems, such as their livelihood (fishery) that had been jeopardized by the globalization (industrialized fisheries that are destroying small fisheries) and had driven them to look for new livelihood abroad for many years. (The nearby seafood packing industry was also suffering and recently has offered less employment to the villagers, especially men.) The recent economic crisis has therefore become just an indirect factor for out-migration.

Economic Success

It is obvious that economic benefit is the main factor for out-migration in the South while social and ethnic similarities determine choice of the destinations. For the short-term economic perspective, out-migration can be viewed as successful although there is not yet an improvement in the recruitment process that would make migrants pay less.

Typical male villagers from the fishing villages interviewed normally start working at 12-13 years of age (after 4 or 6 years of education). They mainly go out in the fishing boats to assist their fathers daily. By the age of 18, they would normally aspire to work abroad, for better pay, better livelihood, and a more admirable life. This is also because any family with members working abroad would be considered as a 'better-off' family, as manifested by material gains, such as attainment of better clothing, gold necklaces, motorbikes, house renovations, fishing boats, opening a food shop, and so on. Young male villagers would very much aspire to try to look for possibilities to go abroad. If they do not have money for warranty placement (by the village head who receives 20,000 baht refundable warranty from the potential applicant to work abroad, and in return he has to guarantee the applicant at the district office which would then issue the border pass required), and other fees, such as passport fee, transportation fee, and initial pocket money, they would seek to borrow money from other villagers who would lend money only if the applicant was offered a sound job to ensure the possibility of getting their money back, usually within 3 months.

However, in the long-term perspective, out-migrant workers neither gain any significant development nor growth, either in terms of technical know-how or manual skills. Typically, although they might acquire some material possessions such as a motorbike, they spent up the money earned in a very short time and then went back to living as they normally used to. This is especially true for those who do seasonal jobs like plantation, fishery or construction. For those who returned from other types of jobs, such as waiters or cooks, they usually opened up a cafe or a food shop in the village, introducing the village to the consumerism they learned from abroad.

After returning to Thailand, workers normally would resume their original professions: fishery or plantation. A few would launch into new professions, such as opening up a teashop or cafe or a food shop in the village. The jobs they resumed are not as sustainable as they should be but the workers are much more mature (than before they worked abroad).

Many workers could not work on similar jobs while abroad because there the tools and equipment were not the same as at home. More importantly, the demands in the villages are not the same as in the receiving country.

Problems Concerning Employment Abroad

Problems that workers from South Thailand encountered seem to be much less severe in comparison with workers from other parts. These factors were:

- The destination countries were geographically nearer to their home: approximately 100 – 400 km from home in general, with minimal transportation fee. Workers commuted every 3 or 6 months depending on types of job, contracts and distance. A border pass has 6 months' validity, and they had that much time before they needed to return for renewing the pass.

- Apart from language differences, religious and ethnic proximity meant that the workers were less homesick than other workers who worked in the other countries.

- With some factors such as physical proximity, social proximity, historically good relationship, and the fact that Thai workers rarely overstay, Thai workers are found to be rather popular compared to the Filipino, Pakistani and Indonesian peers at work, who tend to overstay, stay permanently or try to integrate into Malaysian society by intermarriage. This popularity has made Thai workers' life seem to be easier than workers in other countries.

- The severity of punishment by Malaysian and Singaporean authorities regarding illegal conduct, such as drug trafficking, drug addiction or violence is well-known among migrants. This somehow keeps Thai

workers in line and well-behaved. In return, there is presumably better control and less chaos in Thai workers' circle or community.

During their stay abroad, there were only one or two problems Southern Thai workers in general encountered in Malaysia and Singapore. These are as follows:

-Though Thai workers were rarely raided in Malaysia due to the general leniency toward Thai workers, or they did not go around so much as to be arrested by Singaporean authorities, their illegal status made Thai workers restless or jumpy whenever they saw a policeman.

-Homesickness is natural and had often led to extra-marital relationships among male and female workers.

-Drugs and violence occurred among the workers.

-Thai workers, though well-received by their employers, when asked if they felt at home or part of society there, answered in the negative. Obviously, they were stratified by the locals toward the lower social layer of the society, and as a result, the locals did not mingle with them on equal terms. For this reason, when Thai workers were asked which country they would prefer to live in, if they could earn equally (between country of origin and receiving country), many still preferred Thailand.

-The workers, though sending home money for family expenses, often spent up their money on entertainment and material attainment as a result of the prevailing consumerism and ended up having no savings for future investment.

However, the social impact in this aspect is difficult to prove because of the traditional Muslim religious belief that the men can have four wives at the same time. Therefore, it is difficult to hypothesize that working abroad might lead to extra-marital relations and hence bring about weaker family institutions. This is because, firstly, Thai Muslim men may not have more than one wife traditionally; secondly, it is likely that a weak family institution heavily prevailed or was caused by other factors, such as the high drug addiction rate among the youngsters, and the single parenting system in the traditional Muslim family (mainly by mothers, while the fathers' main activities are going out for fishing. Mothers, on the other hand, attended village cafes and hung around with peers.). However, it is believed among married workers that their absence from home has led their teenage children into drug abuse.

Problems after Returning

Time Loss

After returning from long-term employment abroad, workers do need some time to adjust back to life at home and to start a new career, especially at this time when the economy is bad and jobs are hard to find. They said they had to start all over again from scratch. They were absent from home and felt like losing time abroad as their local career and profession should have been developing, progressing and become more established, like the other villagers who stayed home.

However, it is not too difficult for the out-migrant to re-integrate into the village, especially because the distance between the two countries enabled them to visit home more frequently. Therefore, alienation from their own community was not found.

Self-Confidence Gained

Asked what is the advantage of going abroad besides making money, the outmigrant workers said that the sense of exploring and expanding their boundary had made them more courageous and more confident. After returning, this had helped them to start some small business in the village.

Although they did not transfer any know-how from the receiving country, such as cooking, to Thai society, they had brought into the receiving country Thai cooking know-how. The practice did

improve their cooking skills while abroad and made them a little more confident in opening up food shops in the village.

It is noticeable that in the village where people had worked abroad, there are plentiful cafe and food shops mushrooming, and these have started to compete with each other. The competition has made food from the shops cheaper. Housewives therefore stopped cooking at home. Children, growing up in the small village, do not know much about home-cooked meals any more. This supports the fact that the returnees do not 'develop', but rather import the consumerism, out of their limited know-how, without the ability to initiate niches in the small market.

Imported Value and Culture

It is noticeable that people coming back from Malaysia and Singapore do dress up differently. Workers, when asked what difference they see between Malaysians and Thais, replied that Malaysians dressed up neatly and beautifully all the time and they wanted to be the same.

They also appreciate the strict laws and disciplinary authorities of the receiving countries. They wished Thailand could be the same. They said: '...Here in Thailand if you go illegal, you would be put up in jail for a little while, and soon you come out again to do more misconduct. As long as you have money for the authorities, you survive well. Unlike Thailand, Malaysian laws is really efficient, and that is very good...' They wished they could live in the receiving country because of the efficient implementation of laws, which make living there more orderly. There was one worker though who said he preferred to live in Thailand because laws were flexible and lenient so that he felt more relaxed.

However, because Thai workers were isolated from the locals of the receiving country who consider that the workers are at a lower stratum in their society, there was little chance that migrants could be influenced by the local culture at a deeper level, except for something superficial or obvious, such as way of dress and so on.

*It should be interesting to probe further the general opinion on this issue, to measure if out-migrants become culturally inclined towards the receiving country.

Four Case Studies Interviewed in North Eastern Region²

Case Study 1 -Nang

Nang is 35 years old with a daughter and a son, aged 10 and 8 years respectively. She recently came home from working in a garment factory in Taiwan for 4 months. She paid for the verbal contract of 2-year's work at 110,000 baht (which included airfare and visa fee) just to be sent back after 4 months working in the factory. With the hassles of being investigated by government-officials for three times, she was lucky enough to get 90,000 baht refund. She heard she was one of 200 workers who were sent back to the home country, as the factory was downsized by the economy crisis in Asia.

Before her short trip to Taiwan, Nang used to work in an auto shop for two years and later in a carpet factory for three years. Due to economic need in the family, she had to give up her housewife status to re-enter into the labor market, and was paid 15,000 baht per month in Taiwan. She hoped she could have her name changed in order to go back to work in Taiwan again.

Asked how life was in Taiwan, she said it was quite good except for the fact that men and women workers became too easily involved in sexual relationships, regardless of their marital status. Men and women workers from the Northeast changed, after arriving Taiwan. They became too open-minded, spending money on fashionable and 'exposing' clothing and became flirtatious. Nang thought it must be the feeling of being away from home that Thai workers there seemed to be less careful about moral standards. People are worry-free of family responsibility and lonely in the foreign land, and for example, there were these barbecue parties that they never had at home; such are some of the factors brought about

² Case studies were conducted and summarized by Ms. Pranchalee Boodiskulchok

by this new culture that leads to a lot of broken families at the end.

According to Nang, women workers were much more independent after working abroad for a while; some even challenged their spouse to divorce. She thinks that with money in their pockets and with better looks resulting from the life style developed while abroad, women could get their husbands to listen to them better and consequently they were more confident and self-dependent. While facing their changing wife, the husbands normally would turn to parents and in-laws to ask them to talk to their wives for reconciliation.

Nang thought that though she does not agree with the lifestyle mentioned, she would like to go back to Taiwan to earn money and send it home, as it was also fun and life was much less monotonous, compared to life at home. The bad side of it was that her two children were lonely and less happy when she was away from home, and she was not sure if she could resist the new culture she disagreed with, in the long run.

Case 2 - Porn

Porn, 35, Mor 3 educated, came back 7 years ago from working in Japan for 4 years. She went to Japan because she had an uncle who was a Laotian migrant in Japan. Having worked in an auto accessory factory in Japan, she earned 30,000 - 45,000 baht, all of which she sent to her parents to build their house and buy a car. The money however was now spent up. She hoped to be able to go back to Japan for work again. She met her husband who worked in the same factory in Japan. According to her, most of the male workers had girl friends in Japan because of the hard conditions there. Asked what is meant by hard conditions, she said the fact that they were away from home, with no relatives, no support, the cold weather, the feeling of being lonely were all considered hard. She thought Japan is a good place to go for the money because the Japanese were nice to them. The Japanese were nice because they were very polite to people. Asked whether she would like to go again if she had the money, she said no.

Case 3 - Preecha

Preecha, 37, went to Japan in 1990 as a tourist during which he was asked by someone whether if he was interested to work in Japan. He decided to go and went there to work in a factory, earning 50,000 baht per month. He did not come back until 5 years later, when he earned 90,000 baht. He said he rather liked living there because of the good money, system of work discipline, and good experience. He did not feel like staying on though as, even though the Japanese are very nice and polite, it was just superficial and official niceties, not out of the heart, he thought. He thinks Thai workers are considered lower than Japanese, they never think Thais are the same as them, or equal to them. It is clear to him that the Japanese are xenophobic. Asked if he would like to go back, he said yes. This was because he had used up his money in his construction contracting business, which was having more difficulties nowadays due to the economic crisis.

Note: Preecha met Porn in Japan seven years ago and they had been living together in Nakornratchasima, while Preecha's wife, who is ignorant of his living-in status with Porn, still lives in Chiang Rai with their 12- year-old son.

Case 4 - Narong

Narong, aged 28, had been working in Japan for 8 years in an IC production plant, earning 50,000 baht per month. He came back last year with his wife who was sick with a nervous breakdown. As soon as they arrived, he took her to see a psychiatrist in a local mental hospital where she received treatments. After 13 months and with a newborn baby, she is already quite back to normal. The main cause of her breakdown while in Japan was the fact that, though she was working in the same factory as her husband, she felt quite lonely, very much homesick and missed her father. Although her husband was with her, his longer work hours had kept him in the workplace most of the time. Besides, she did not have many Thai women friends there.

With double income while living in Japan, a couple had accumulated quite a large amount of

money. However, they had spent a huge sum for her father's funeral (200,000 baht) and lent money without commitment to relatives to buy cars and houses. They feel quite good for being depended upon among friends and relatives. They are now investing a lot on some pieces of land to convert from rice fields into fruit orchards.

They both liked Japan and wish to go back. They can't pursue what they have learned in their jobs from Japan once back home because they would prefer to choose a job with more freedom or being their own boss. Instead of working in a factory, they can never use the knowledge they learned from abroad. They think they will work in the fields they had from their ancestors for the rest of their life.

Narong said he is now looking for ways to go back. This is because he felt the weather was too hot here and he did not like the fact that Thais can't be themselves - meaning Thais are shy, dependent on others and do as told by society without much of their own thinking. Asked if he would go to Japan alone without his wife this time, he said he might go back, as it is normal to have sex with others as long as he is responsible for his family. He did not think though that his wife should do the same as she is a woman.

Conclusion

In this part, the presentation of migration impacts has been made based on existing data collected from the survey in six provinces of Thailand. This part has examined the extent to which the impact of international labor migration has affected Thai migrants and their families. Through analysis of data from the survey provinces, it was found that the absence and the return of family members affect migrants and the functioning of the family to some extent. Remittances received were spent economically and productively, although a few spent them in a wasteful manner.

In the short term, the migrants and their families are becoming increasingly dependent upon remittances. In the long term however, the issue is far from conclusive and remains an important consideration for policy makers. There are indications that the investment of remittances is resulting in a more diversified local economy.

Table 3.1 Have Migrants Ever Sent Remittances while Abroad? (%) (F1)

Ever sent/Country	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Yes	100.0	98.4	87.9	99.2	95.9
No	0.0	1.6	12.1	0.8	4.1
	(56)	(123)	(116)	(120)	(415)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.2 Total Remittances remitted in One Year from Destination Countries (%) (F5)

Total remittances /Country(baht)	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Less than 10,000	3.6	0.0	21.1	2.7	6.5
10,001 - 30,000	0.0	6.6	28.4	28.4	10.9
30,001 - 80,000	5.5	3.3	34.7	34.7	18.5
80,001 - 150,000	10.9	21.3	12.6	12.6	26.6
More than 150,000	80.0	68.9	3.2	3.2	37.5
	(55)	(122)	(95)	(112)	(384)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.3 Frequency of Remitting and Amount (%) (F2)

Frequency/Amount	Less than 5,000 baht	5,001 - 1,0000 baht	10,001 - 20,000 baht	More than 20,000 baht	Total
Every half a month	6.5	0.0	0.0	0.0	1.5
Every month	66.7	82.8	88.8	80.0	80.4
Every 3 months	20.4	13.1	8.8	13.3	13.5
Every 6 months	1.1	1.0	1.6	1.3	1.3
Irregular	5.4	3.0	0.8	5.3	3.3
	(93)	(99)	(125)	(75)	(392)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.4 Frequency of Sending and Countries (%)

Frequency/Countries	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Every half a month	0.0	0.0	5.8	0.0	1.5
Every month	75.0	95.1	60.6	82.4	79.6
Every 3 months	16.1	4.1	22.1	14.3	13.5
Every 6 months	1.8	0.8	2.9	0.0	1.2
Irregular	7.1	0.0	8.7	3.4	4.2
	(56)	(122)	(104)	(119)	(401)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.5 Modes of Sending (F8)

Modes of Sending	Percent
Bank	59.4
Private services	5.7
Friends	7.2
Relatives	2.0
Recruiters	1.5
Employers	9.0
Migrants themselves (carry back)	15.2
	(401)
Total	100.0

Table 3.6 Receivers of Remittances (F7)

Receivers	Percent
Spouse	58.9
Parents	31.2
Children	5.0
Relatives	4.2
Own account	0.7
	(401)
Total	100.0

Table 3.7 Spending Remittances (F9)

Spending Remittances	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Buy land	28.6	13.9	4.6	9.4	12.2
Buy /repair house	7.1	9.8	8.3	14.5	10.4
Repay debts	28.6	56.3	20.4	53.8	41.2
Saving	8.9	7.4	24.1	6.8	11.9
Buy car	5.4	3.3	0.9	2.6	2.7
Investment	0.0	1.6	1.9	0.9	1.2
Buy jewelry	1.8	1.6	0.9	0.0	1.0
Education	8.9	1.6	1.9	0.0	2.2
Family expenditure	10.7	7.4	37.0	12.0	17.1
	(56)	(122)	(108)	(117)	(403)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.8 Occupation of Migrants (%) (B9, H3)

Occupation	Before	After
Farming	61.2	66.6
Industry	2.8	0.7
Construction	4.0	2.4
Offices	2.8	1.2
Restaurants	12.7	4.4
Housemaid	0.5	0.2
Government	0.5	1.7
Own business	4.2	16.8
Others	6.2	5.8
	(425)	(410)
Total	100.0	100.0

Table 3.9 Time spent in finding Job after Return (%) (H13)

Months/countries	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Within 3 months	29.4	29.4	46.5	53.6	41.0
4 to 6 months	29.4	35.3	27.9	17.9	27.9
7 to 12 months	23.5	20.6	18.6	25.0	21.3
13 to 48 months	17.6	14.7	7.0	3.6	9.8
	(17)	(34)	(43)	(28)	(122)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.10 Reasons for Difficulty in Finding Jobs (%) (H14)

Reasons	Percent
Economic crisis	41.3
Low education	24.0
Job does not fit ability	12.0
No friends to help	6.0
Get old	4.7
Does not have information	8.7
No experiences	2.0
Being cheated	1.3
	(150)
Total	100.0

Table 3.11 Different Status after Return (%) (H19)

Status/Country	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
More respect	47.4	42.3	28.8	32.5	35.7
Better off	43.9	26.0	25.6	30.0	29.2
Better job	1.8	1.6	3.8	0.8	2.2
Less respect	3.5	0.8	1.9	0.0	1.3
Same as others	3.5	29.3	38.5	36.7	31.1
Poorer	0.0	0.0	1.3	0.0	0.4
	(57)	(123)	(156)	(120)	(456)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.12 Frequency of Returnees Being Advisors (%) (H29)

Advise/Country	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Never	21.4	20.2	15.9	20.5	19.0
Very less often	1.8	2.4	3.8	2.5	2.8
Less Often	23.2	25.8	19.1	22.1	22.2
Often	41.1	43.5	58.0	48.4	49.5
Very Often	12.5	8.1	3.2	6.6	6.5
	(56)	(124)	(157)	(122)	(459)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.13 Workers' Involvement in Community Development Work

Work	Before	After
Not involved	92.0	80.7
Administrator/ Leader	1.6	5.4
Member of Development Groups	6.0	13.0
Not apply	0.4	0.9
Total	100.0	100.0

Table 3.14 Skills Acquired Abroad (H20)

Skills	Percent
Plastic work	2.2
Welding	1.9
Pipe line	2.9
Electrical work	9.6
Construction work	30.1
House work	2.9
Mechanic	5.1
Farming	2.2
Carpenter	2.9
Tailor	1.5
Behavioral change	20.6
	(136)
Total	100.0

Table 3.15 Disadvantage of Working Abroad by Sex (%) (H18)

Disadvantage/Sex	Male	Female	Total
Homesickness	31.8	32.4	31.8
Debt	25.1	11.8	23.3
Need adjustment	9.0	5.9	8.6
Cheated	17.5	20.6	18.0
Bad rumor	5.7	20.6	7.8
Family problem	10.9	8.8	10.6
	(211)	(34)	(245)
Total	100.0	100.0	100.0

Table 3.16 Re-migration of Returnees (%) (H31)

Re-migrate/Country	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Certainly will go	83.9	83.1	36.9	59.8	61.2
Go	8.9	10.5	24.2	19.7	17.4
Not sure	0.0	1.6	17.8	5.7	8.1
Not going	5.4	2.4	10.2	6.6	6.5
Never consider	1.8	2.4	10.8	8.2	6.8
	(56)	(124)	(157)	(122)	(459)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.17 Opportunity to Go Abroad during Recession (%) (H34)

Opportunity/Country	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Very easy	5.3	0.8	5.1	2.5	3.3
Easy	5.3	11.3	12.1	4.9	9.1
Not sure	10.5	10.5	11.5	13.9	11.7
Can find some chance	33.3	25.8	24.8	16.4	23.9
Very difficult	45.6	51.6	46.5	62.3	52.0
	(57)	(124)	(157)	(122)	(460)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.18 Attitude toward Income after Return (%) (H15)

Income/Country	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Much decrease	7.0	12.2	3.8	3.3	6.3
Decrease	21.1	20.3	15.3	14.8	17.2
Same	22.8	34.1	19.7	35.2	28.1
Increase	40.4	29.3	52.2	43.4	42.3
Much increase	8.8	4.1	8.9	3.3	6.1
	(57)	(123)	(157)	(122)	(459)

Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Table 3.19 Income after Return (H10)

Income/Countries (baht)	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore	Total
Less than 1,500	30.0	29.1	12.0	29.1	24.7
1,501 – 3,000	25.0	45.3	53.3	37.2	42.2
3,001 – 5,000	10.0	10.5	14.7	15.1	12.9
5,001 – 10,000	20.0	7.0	12.0	9.3	10.8
More than 10,000	15.0	8.1	6.7	9.3	9.1
	(40)	(86)	(75)	(86)	(287)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3.20 Comparative Income before and after Return (%)

Income (baht)	Before	After
Less than 1,500	23.1	25.0
1,501 – 3,000	46.9	42.1
3,001 – 5,000	16.8	12.8
5,001 – 10,000	9.7	10.8
More than 10,000	3.4	9.0
	(381)	(287)
Total	100.0	100.0

References (English)

- Bunnag, Sanya and Chaimusik, Sawapha. "Thai Migrant Labor in Singapore" Bangkok, Chao Phraya Press.
- Chanthong, Wongse. "Export of Thai Migration Labor; Past, Present and Future" Article in Book of Collected Articles, Research and Development Section, Technical and Planning Division, Department of Employment, 1994: 22-28.
- Eelens, F. and Speckman, K. (1992). 'Sri Lanka', in Gunatilleke, Godfrey (ed), *The Impact of Labor Migration on Households*, United Nations University, Japan.
- Hugo, Graeme J. (1978). *Population Mobility in West Java*, Population Monograph Series No.2, Gadjah Mada University Press, Indonesia.
- Kearney, M. (1986). 'From the Invisible Hand to Visible Feet: Anthropological Studies of Migration and Development', *Annual Review of Anthropology*, 15:331-361.
- Knerr, Beatrice (1996). 'Labor Migration from South Asia: Patterns and Economic Implications', Development Strategy, in David O'Connor (ed), *Employment and Migration: Country Experiences*, OECD, France.
- Massey, Douglas S, Arango, J, Hugo, G. J, Kouaouci, A, Pellegrino, A. and Taylor, J. E. (1993). 'Theories of International Migration: A Review and Appraisal', *Population and Development Review*, 19(3):431-466.
- Ministry of Labor and Social Welfare, Overseas Employment Administration Office, Information and Job Seekers Registration Section.
- Pitayanon, Sumalee and Watana S. Chanchaoen (1982). *Thai Overseas Employment Short-Term Contract' Economic Impact on Families and Communities: A Case Study in Northeastern Villages* (in Thai), Chulalongkorn University Press, Bangkok.
- Ratanakomutra, Somchai. "Intercountry Migration of Thailand". Paper presented on The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, May 23-24, 1996, Bangkok.
- Pongsapich, Amara. "Migration Workers to the Arab World – Thailand. A report submitted to United Nations University, Bangkok. Chulalongkorn University, Social Research Institute, 1991.
- Ratanakomutra, Somchai. "Intercountry Migration of Thailand". Paper presented on The International Workshop on Thai Migrant Workers in South-East and East Asia, May 23-24, 1996, Bangkok.

- Roongshivin, Peeratthep (1982). 'Some Aspects of Socioeconomic Impacts of Thailand's Emigration to the Middle East', Paper for the ASEAN/Australian Project: Institute of Development and Exchange of Personnel, October
- Roongshivin, Peeratthep and Piyaphan, Suchai. "Digging Gold in the Thai Labor Desert" Institute of Thai Studies, Thammasat University, 1982.
- Singhanetra-Renard, Anchalee (1992). 'The Mobilization of Labor Migrants in Thailand: Personal Links and Facilitating Network', in Mary M. Kritz, L. L. Lim and Hania Zlotnik (eds), *International Migration Systems: A Global Approach*, Clarendon Press, Oxford.
- Stahl, Charles W. (1986). 'Southeast Asian Labor in the Middle East', in Fred Arnold and Nasra M. Shah (eds), *Asian Labor Migration: Pipe Line to Middle East*, Westview Press, London.
- Theranaed, Prachanphon. "Policy of Sending Thai workers Abroad, A study Restricted to Sending Thai Migrant Workers to Taiwan, Graduate School, Chulalongkorn University, 1991.
- Thosanguan, Vatchareeya & Chalamwong, Yongyuth. "International Migration and its Transformation in the Industrialization Process of Thailand". Paper presented at the second Japan – ASEAN Forum on International Labor Migration in East Asia organized by the United Nations University, Tokyo, 26 – 27 September 1992
- Tingsabath, Charit (1989). 'Maximising Development Benefits from Labor Migration: Thailand', in Rashid Amjad (ed), *To the Gulf and Back*, Artep (United Nations), New Delhi.
- Warmsingh, S.(1996). *Social and Economic Consequences of International Contract Migration on Migrants and Their Families in Rural Udonthani, Northeast Thailand*, Paper presented at the Eighth National Conference of Australian Population Association, Adelaide, 3-6 December.
- Warmsingh, S. (1997). *Migration Impacts on the Health of Migrants and Their Families in Rural Udonthani, Northeast Thailand*, Paper presented at the International Symposium on Population, Health and the Environment, Amari Rincome Hotel, Chiang Mai, 7-12 January.
- Warmsingh, S. (1998a). 'International Labor: Last Struggle for Survival in the IMF era', *Bangkok Business*, 7 February (in Thai).
- Warmsingh, S. (1998b). *Determinants and Impacts of International Labor Migration on Rural Thailand*, Ph.D. Thesis, University of Adelaide, Australia.

References (Thai)

- ประจัญพล ชีรเนตร. “นโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ศึกษาเฉพาะกรณีส่งแรงงานไทยไปได้ห้าวัน”. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2534.
- พิรเทพ รุ่งชีวิน และสุชา ยัยภักดิ์. “การขาดทองในทะเลทรายของแรงงานไทย”. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2525.
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง, สำนักงานบริหารแรงงานไปต่างประเทศ, ฝ่ายสารสนเทศและทะเบียน. 2543
- วงศ์ จันทอง, “การส่งออกแรงงานไทย: อดีต ปัจจุบันและอนาคต”. บทความในหนังสือรวมบทความที่น่าสนใจ. ฝ่ายวิจัยและพัฒนา กองวิชาการและแผนงาน กรมจัดหางาน. 2537:22-28.
- ศรีญา บุญนาคและเสาวภา ชัยมุสิก. “แรงงานไทยในสิงคโปร์”. กรุงเทพฯ:เจ้าพระยาการพิมพ์. 1985.

I. Introduction

The migration pattern in Thailand has shifted from intra-regional to inter-regional pattern, especially from the Northeastern region to the Central region. An analysis done by the Thailand Development Research Institute, (TDRI, 1986), showed that in 1960, only 42 % of all inter-provincial migrants had moved between regions, whereas 58 % migrated within regions. Between 1965 and 1970, the percentage of migration between regions had increased to 46 %. This changing trend continued to 1980 when it was revealed that there was more inter-regional than intra-regional migration.

However, during the period between 1970 and 1990, international migration in Thailand had become increasingly important, when many countries in the Middle East had great demand for foreign workers from developing countries such as Thailand, the Philippines, and so on. During 1990's there was decreasing demand for Thai workers among the Middle East countries, while the so called Newly Industrialized Countries (NICs) like Singapore and Taiwan have had higher demand for foreign workers due to economic restructuring and socio-demographic transition. International migration from Thailand then shifted towards the East and Southeast Asia (Manning and Tsay, 1998; Hugo, 1998; Tsay, 1999).

This paper attempts to analyze costs and benefits of migration from the empirical data gathered from a field survey interviewing 461 Thai workers who had worked in any of the four destination countries, namely Japan, Malaysia, Singapore or Taiwan during the past decade. A team survey at the Asian Research Center for Migration conducted the research in 1999.

II. Theoretical and Conceptual Framework

2.1 Migration Theory

Every stream of migration is considered by both economists and demographers to be a response of the human organism to economic, demographic and social forces in the environment of both origin and destination areas. People tend to migrate when they expect higher economic and social opportunities at the destination than in the original places.

There are various approaches or models to explain the migration decision; the three well-known models are the General Theory of Migration, the Gravity Model and the Neoclassical Model.

2.1.1 General Theory of Migration

The first empirical generalizations or so called "Laws" of migration were developed by Ravenstein (1885; 1889). The laws of migration could be summarized in the form of five basic propositions:

- 1) The rate of migration between two points will be inversely related to the distance between these two locations.
- 2) People tend to move by stages, that is, they tend to move first toward nearby towns (intra-provincial) and eventually towards the most rapid growing cities, i.e. inter-regional and international migrations in that order.
- 3) For every stream of migration, there will always be a counter-stream of reverse migration, so that the "net" is always less than "gross" migration between these two points.
- 4) The natives of towns have a lower propensity to migrate than those people in the rural parts of the country.
- 5) The economic motive is always predominant among the factors influencing the decision to migrate.

Lee (1966) developed a useful schematic diagram to explain the determinant factors which influence the decision to migrate and the migration process. He also introduced the uncertainty, expectations and risks as important elements in the migration process.

2.1.2 The Gravity Model

The Gravity Model approach to explain the migration process is derived from a probability point of view, resembling physical gravitation (Isard, 1960). Generally, this model can be regarded as the first formal model to interpret migration behavior. It is utilized to present a cross-sectional picture of the

micro-level interaction relationship among the regions that are theoretically stationary with respect to time, space and direction. These stationary assumptions exist because the migration gravity model is derived from the law of physical gravitation in which time, space and direction can be controlled. (Miller, 1972)

2.1.3 The Neoclassical Model

The final approaching model to explain the decision to migrate is the Neoclassical Model. Migration in the Neoclassical General Equilibrium Theory is based on the wage differential between origin and destination places. It says that labor will migrate from the low wage to the high wage region until real wages are equalized, with the assumption of a comparative static framework, homogeneous labor, constant returns to scale, zero migration costs and perfect competitive labor market.

However, due to the restricting assumptions in the real world, some empirical studies have modified versions of the theory, drawing upon additional variables to correct for the distortion of perfect competition, retaining wage differential as the key determinant and relying on the labor market adjustment.

A modified version of the Neoclassical General Equilibrium and the new economic theory of migration (Stark 1991) might be a suitable alternative approach in accounting for the migration of Thai workers. In this perspective, the decision unit of migration is the household. Household members collaborate by sending familial members out as a means of minimizing household risks and loosening market constraints. In sharp contrast to the cost-benefit calculation of human capital theory, the new economics of migration theory views migrations as triggered by the household feelings of relative deprivation (Tsai and Lin, 1999).

Apart from the household decision, a study of Harrio and Todaro (1970) also postulated that a person tends to migrate if his/her expected gain in income from the move is greater than his /her expected costs of migration. This model tends to be a decision criterion for a person to migrate. A person's age, however, also affects the present value of the expected benefit because the older a person is, the fewer the years before retirement. Furthermore, age also influences costs of moving. Older people usually have greater costs than younger ones because of larger families and a greater accumulation of assets in the origin place. Besides, opportunity costs of the older tend to be greater than the younger. The distance of the move is also a determinant factor of migration because of greater uncertainty associated with longer distance from the origin. The farther a place is away from home, the greater is the lack of knowledge of job opportunities. Traveling cost of a return visit and the volume of return trips that could be made might affect the migration decision.

In summary, Todaro's basic migration model mentions four essential features as follows:

- 1) Migration is stimulated primarily by rational economic consideration of relative costs and benefits, not only in financial but also in psychological terms.
- 2) The decision to migrate depends on "expected" rather than "actual" real wage differential, where the "expected" differential is determined by the interaction of two variables, the actual wage differential and the probability of successfully obtaining employment in the modern sector.
- 3) The probability of obtaining a job is inversely related to the destination unemployment rate.
- 4) Migration rates in excess of job opportunity growth rates are not only possible but also rational and probable in the face of continued positive expected income differentials.

However, a systematic view of the decision to migrate as an investment was given by Sjaastad (1962). According to Sjaastad, if the present value of all future monetary returns (benefits) from moving exceed the monetary costs of migration for an individual, then it is rational for that person to migrate.

He defines the private costs into two terms, namely monetary and non-monetary costs. The former is defined as the increase in expenditure for food, lodging and transportation incurred due to migration. The latter costs include the opportunity costs or earnings foregone while traveling, searching for, learning and "psychic cost" involved in leaving a familiar environment, family, relatives and friends, and adapting to a new environment.

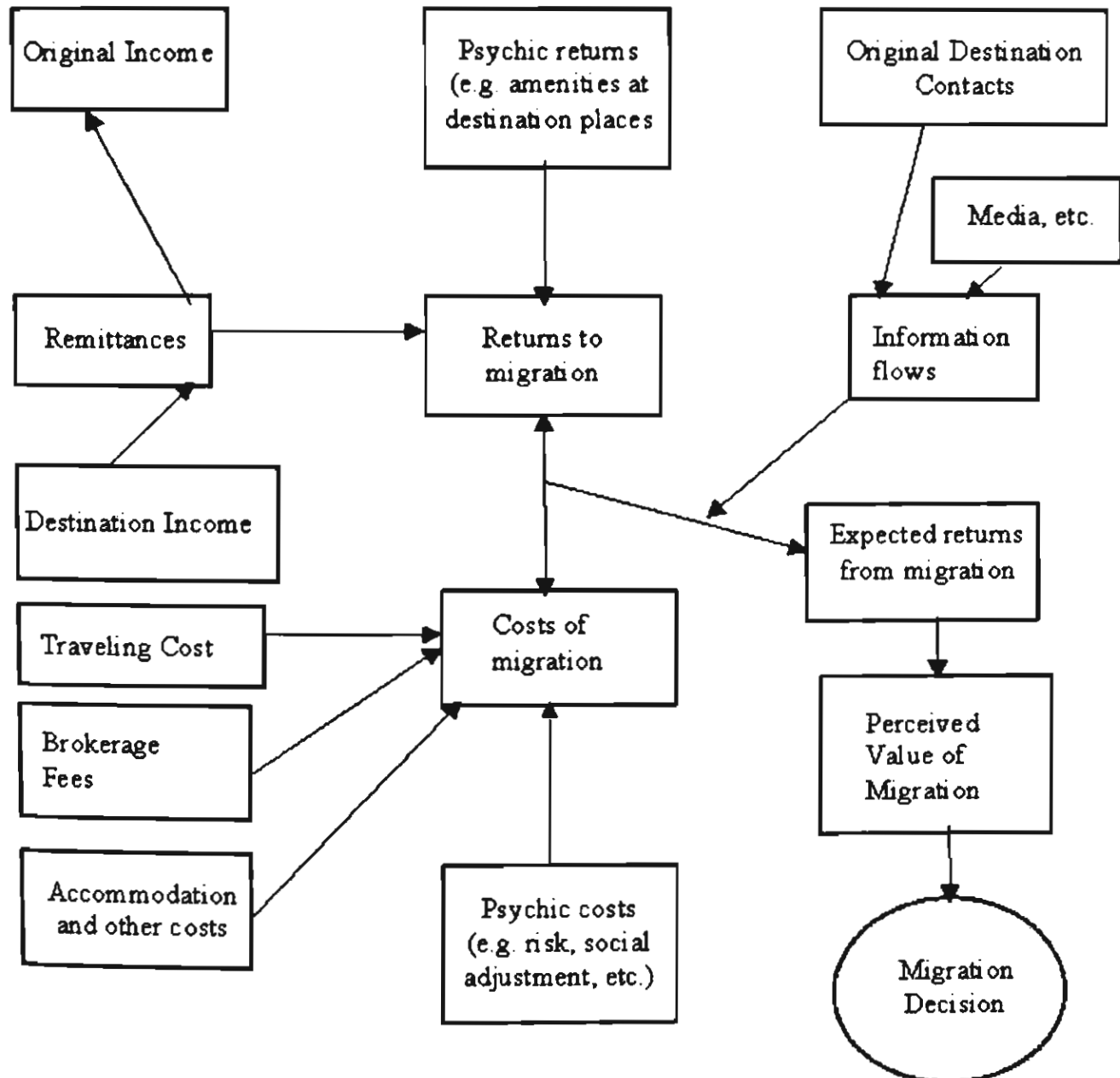
The private returns consist of the positive or negative returns or increments to the earning stream obtained through migration, price changes and the changes in the costs of employment. Non-monetary

returns would depend on whether the migrant's preference for his/her new locality as compared to his/her old, is positive or negative.

Thus, it is appropriate to modify the above-mentioned theoretical models to explain migration decisions of Thai workers and to analyze costs and benefits of their moves.

2.2 Conceptual Framework of the Study

The main focus of this study is on the comparison between private costs incurred because of migration and private returns (benefits) or the real earning stream obtained through migration. The conceptual framework of this research is presented in the following diagram:



III. Costs of Migration

The estimated costs of migration are based on data from responses of the respondents in the field survey conducted in 1999. This study classified costs of migration into two major categories, i.e. average fixed cost of migration process and average variable cost at the destination countries.

3.1 Fixed Cost of Migration

Almost all the Thai migrant workers responded that they had to pay for certain fixed costs to migrate. The predominant costs are presented in an equation form as:

$$EC_f = C_{f1} + C_{f2} + C_{f3} + C_{f4} + C_{f5} \dots \dots \dots (1)$$

C_{f1}	=	Traveling cost from origin to destination countries
C_{f2}	=	Accommodation on arriving at the destination countries
C_{f3}	=	Expenses to obtain Visa
C_{f4}	=	Brokerage Fees paid to placement agencies
C_{f5}	=	Other expenses, i.e. skill test, medical check-up, etc.

An analysis of the empirical data demonstrates that Thai migrant workers to Japan pay the highest amount of fixed cost which accounted for an average of 221,109 baht per person, while those who migrated to Taiwan, Singapore and Malaysia paid at the average amount of 142,281 baht, 111,285 baht and 26,529 baht, respectively (Table 1).

Table 1. Average Fixed Costs of Migration

Unit: baht				
Destination/ Average Costs	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore
Traveling (C_{f1})	32,292	41,938	727	26,833
Accommodation (C_{f2})	2,600	22,500	814	4,300
Visa (C_{f3})	11,217	10,178	1,088	10,337
Brokerage (C_{f4})	175,000	65,765	23,100	68,615
Others (C_{f5})	-	1,900	800	1,200
Total ($\sum_{i=1}^n C_{vi}$)	221,109	142,281	26,529	111,285

Table 1 shows that brokerage fee is the greatest burden for Thai workers who are seeking employment in other countries. In practice, they can pay either a lump-sum amount or by installment arranged by the placement agencies. Hence, about 38.8% of the respondents had been in debt due to this high fixed cost for migration process. Traveling cost is also significant for those who migrate to Japan, Taiwan and Singapore. However, the finding reveals that other expenses, e.g. skill testing and medical check-up fee, do not contribute much to the total cost. The main reason could be that placement agencies might absorb such expenses in their brokerage fee.

3.2 Average Costs at the Destination Countries

Expenses incurred by Thai migrant workers during living in the destination countries are also estimated in this study. They are calculated on a monthly basis. The equation form of average monthly expenditures is presented in the following:

$$\sum C_v = C_{v1} + C_{v2} + C_{v3} + C_{v4} + C_{v5} + \dots \quad (2)$$

where:

- C_{v1} = expenditure for food
- C_{v2} = transportation cost
- C_{v3} = recreation and leisure expenses
- C_{v4} = communication cost, e.g. post, telephone, etc.
- C_{v5} = rent paid for accommodation

The estimated average expenditure per month of Thai migrant workers at the destination varied from country to country. This may be due to differences in the cost of living in each country.

Table 2 shows that those who lived in Japan paid the highest average expenses per month which amounted to 28,645 baht or 343,740 baht per annum, while those who lived in Taiwan, Singapore and Malaysia spent the amounts of 11,428 baht per month or 137,136 baht per annum, 7,222 baht per month or 86,664 baht per annum, and 6,526 baht or 778,312 baht per annum, respectively.

Table 2. Average Expenditure at the Destination Countries

Destination/Exp. Item	Unit: baht			
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore
Food (C_{v1})	7,920	2,063	2,139	2,379
Transportation (C_{v2})	4,693	1,123	892	2,431
Recreation/Leisure (C_{v3})	7,795	2,693	1,491	1,800
Communication (C_{v4}) (Post, Telephone)	3,773	3,219	822	621
Rent (C_{v5})	4,464	2,330	1,182	-
Average Cost/Month ($\sum_{i=1}^n C_{vi} / \text{Month}$)	28,645	11,428	6,526	7,222
Average Cost/Annum ($\sum_{i=1}^n C_{vi} / \text{Annum}$)	343,740	137,136	78,312	86,664

IV. Returns to Migration

As mentioned in the conceptual framework, the migration decision either by individuals or by household unit is predominantly economic rationale. An empirical analysis finds that Thai migrant workers have perception value of the rate of returns (benefits) to migration. The returns are classified into two categories, namely monetary benefits and fringe benefits.

4.1 Monetary Benefits

The analysis of rate of returns to migration is based on only money benefits that Thai migrant workers gain from their employment. The stream of returns is calculated from the following equation:

$$\sum B_m = b_1 + b_2 \dots \dots \dots (3)$$

where:

b_1 = regular wage per month

b_2 = overtime per month

According to the respondents, the average regular wage per month of Thai workers who worked in Japan was the highest which amounted to 39,840 baht. An average overtime payment was around 11,704 baht per month. Thus, average total annual income of Thai workers in Japan was approximately 618,636 baht. The second highest annual income was earned by those who worked in Taiwan, and amounted to 259,188 baht per annum. It was followed by Singapore and Malaysia where the average annual income earned by the workers was about 113,076 baht and 94,080 baht, respectively (Table 3).

Table 3. Average Returns to Thai Migrant Workers

Destination/ Average Returns	Unit: baht			
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore
Regular wage/month	39,849	14,635	7,840	9,423
Overtime/month	11,704	6,964	1,504	3,312
Average Income/Month	51,553	21,599	9,344	12,735
$\sum_{i=1}^n B_M / \text{Month}$				
Average Income/Annum	618,636	259,188	112,128	152,820
$\sum_{i=1}^n B_M / \text{Annum}$				

4.2 Fringe Benefits

Apart from monetary benefits, Thai migrant workers were entitled to other fringe benefits from their employers in the destination countries. Major benefits mentioned by Thai migrant workers are demonstrated in an equation form as:

$$\sum B_f = b_{f1} + b_{f2} + b_{f3} \dots \dots \dots (4)$$

where:

- b_{f1} = insurance coverage per claim
- b_{f2} = accident coverage
- b_{f3} = death claim

The provision of these fringe benefits is for job security. The analysis of costs and benefits of migration did not impose these benefits into the monetary benefits. The amounts of fringe benefits are revealed in Table 4.

Table 4. Fringe Benefits to Thai Migrant Workers

Destination/ Benefit types	Unit: baht			
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore
Insurance coverage/claim(b_{f1})	13,000	8,530	1,740	1,708
Accidental coverage(b_{f2})	352,450	234,082	4,833	281,928
Death claim (b_{f3})	245,000	553,462	20,000	352,610
$\sum_{i=1}^n B_{fi}$	610,450	796,074	26,573	636,246

V. Comparative Costs and Benefits of Migration

Due to the cross-sectional data collected from the field survey, an analysis of costs and benefits in terms of present value will be made according to certain given assumptions. This section is mainly focused on a comparison of average cost of migration and average benefit or income per annum of Thai migrant workers.

Migrant workers tend to migrate when benefits exceed costs of migration:

$$\text{Or} \quad \sum_{i=1}^n B_{mi} > \sum_{i=1}^n C_{vi}$$

Table 5 shows the comparative average costs and benefits of migration. It seems that average earnings of Thai migrant workers exceed average costs in every destination country.

Table 5. Comparative Average Costs and Benefits

Unit: baht				
Destination/ Benefit and Costs	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore
Average Income/Annum ($\sum B_{mi}$)	618,636	259,188	112,128	152,820
Average Cost/Annum($\sum C_{vi}$)	343,740	137,136	78,312	86,664
$\sum_{i=1}^n B_{mi} > \sum_{i=1}^n C_{vi}$	274,896	122,052	33,816	66,156
Average fixed cost ($\sum_{i=1}^n C_{fi}$)	221,109	142,281	26,529	111,285
Net Returns to Migration	53,787	(20,229)	7,287	(45,129)

However, when taking average fixed costs ($\sum C_{fi}$) into account, Thai migrant workers in Japan and Malaysia were better off since their annual benefits exceeded their fixed cost for migration process. The worst were those who were employed in Singapore and Taiwan and their net returns were much less than their annual incomes. They had to cover up by extending their work contracts or do overtime (OT) work in such countries.

VI. Benefit-Cost Analysis

This analysis is based on the streams of benefits and costs of migration in five years. The calculation of both streams is formulated under the following assumptions:

1. The annual incremental of average benefit and costs is allowed for at 10 % in every single year. This analysis excludes fringe benefits and benefits from remittances.
2. Average fixed cost occurred in the first year only.
3. Income foregone or opportunity cost of each migrant is averaged at 3,717 baht per month or 44,604 baht per annum. This figure was derived from the interviewing in the field survey and is assumed to

increase at the rate of 10 % per annum. The same amount of income foregone is imposed to the average costs of migration to every destination country.

4. The discount rates of 8 % and 12 % are postulated in this analysis.
5. Net present value (NPV) and benefit-cost ratios are calculated so that the migration decision could be set on the grounds of these ratios. Generally, the possibility to migrate would be greater when the benefit-cost ratio is greater than 1 or NPV is positive. On the contrary, workers may be reluctant to move when the ratio is less than 1 or NPV is negative.

6.1 Benefit-Cost Ratios of Migration to Japan

According to the above-mentioned assumptions, the B/C ratio of migration to Japan is 1.44 when discount rate is 8% and the ratio would be 1.24 when the discount rate is 12 %. All the expenses could be covered if each migrant stayed in Japan for 3 years (Table 6).

Table 6. Benefit-Cost Ratios of Migration to Japan

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i, \sum C$
Average Income	618,636.00	680,499.60	748,549.56	823,404.52	905,744.97	3,776,834.65
PVB (8%)	572,856.94	583,188.16	594,348.35	605,202.32	615,906.58	2,971,502.35
PVB (12%)	552,441.95	542,358.18	532,967.29	523,685.27	513,557.40	2,665,010.09
Average Cost	343,740.00	378,114.00	415,925.40	457,517.94	503,269.73	2,098,567.07
Average Fixed Cost	221,109.00	0.00	0.00	0.00	0.00	221,109.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.40	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	564,353.48	366,091.80	373,097.61	379,911.11	386,630.63	2,070,084.72
PVC (12%)	544,241.53	340,461.18	334,566.12	328,739.41	322,381.71	1,870,389.95
NPV (8%)	8,503.46	217,096.27	221,250.74	225,291.21	229,275.95	1,348,268.28
NPV (12%)	8,200.42	201,897.00	198,401.16	194,945.86	191,175.68	2,142,888.40
B/C Ratio (8%)						1.44
B/C Ratio (12%)						1.24

6.2 Benefit-Cost Ratios of Migration to Taiwan

Although the first year average variable costs and average fixed cost for Taiwan are considered relatively high, if each migrant in Taiwan is able to extend his or her stay for the period of 5 years, the benefit-cost ratios would be 1.24 and 1.23 for the discount rates of 8% and 12% respectively. Therefore, net present value (NPV) or benefit over cost is positive so that migrants may consider migrating to Taiwan and staying for 5 years.

Table 7. Benefit-Cost Ratios of Migration to Taiwan

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i, \sum C_i$
Average Income	259,188.00	285,106.80	313,617.48	344,979.23	379,477.15	1,582,368.66
PVB (8%)	240,008.09	244,336.53	249,012.28	253,559.73	258,044.46	1,244,961.09
PVB (12%)	231,454.88	227,230.12	223,295.65	219,406.79	215,163.54	1,116,550.98
Average Cost	137,136.00	150,849.60	165,934.56	182,528.02	200,780.82	636,448.48
Average Fixed Cost	142,281.00	0.00	0.00	0.00	0.00	142,281.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.84	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	300,043.45	171,326.30	174,604.89	177,793.52	180,938.16	1,004,706.32
PVC (12%)	289,350.75	159,331.46	156,572.64	153,845.82	150,870.50	909,971.17
NPV (8%)	-60,035.36	73,010.23	74,407.39	75,766.22	77,106.30	240,254.78
NPV (12%)	-57,895.87	67,898.66	66,723.00	65,560.97	64,293.05	206,579.81
B/C Ratio (8%)						1.24
B/C Ratio (12%)						1.23

6.3 Benefit-Cost Ratios of Migration to Malaysia

Taking income foregone into account, benefit-cost ratios of migrants who migrate to Malaysia should be the worst. The ratios were 0.88 and 0.87 for the discount rates of 8 % and 12 %, respectively. Migrant workers should consider finding jobs in Thailand rather than migrating to Malaysia. However, the decision to move may not depend on financial or economic grounds but may be based on job opportunity and information as well.

Table 8. Benefit-Cost Ratios of Migration to Malaysia

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i, \sum C_i$
Average Income	112,128.00	123,340.80	135,674.88	149,242.37	164,166.60	684,552.65
PVB (8%)	103,830.53	105,703.07	107,725.85	109,693.14	111,633.29	538,585.88
PVB (12%)	100,130.30	98,302.62	96,600.51	94,918.15	93,082.46	483,034.04
Average Cost	78,312.00	86,143.20	94,757.52	104,233.27	114,656.60	478,102.59
Average Fixed Cost	26,529.00	0.00	0.00	0.00	0.00	26,529.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.84	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	138,386.07	115,872.91	118,090.32	120,246.88	122,373.69	614,969.87
PVC (12%)	133,454.39	107,760.46	105,894.59	104,050.36	102,038.07	553,197.87
NPV (8%)	-34,555.54	-10,169.85	-10,364.46	-10,553.74	-10,740.40	-76,383.99
NPV (12%)	-33,324.08	-9,457.84	-9,294.08	-9,132.21	-8,955.60	-70,163.73
B/C Ratio (8%)						0.88
B/C Ratio (12%)						0.87

6.4 Benefit-Cost Ratios of Migration to Singapore

In the case of Singapore, the benefit and cost ratio was equal to 1 when employing a discount rate of 8 %. The ratio is less than one for the discount rate of 12 %. Therefore migrant workers would not be any better off to work in Singapore. Meanwhile, when considering benefits and costs at the rate of 12 %, migrant workers in Singapore were most likely worse-off.

Table 9: Benefit-Cost Ratio of Migration to Singapore

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B, \sum C$
Average Income	152,820.00	168,102.00	184,912.20	203,403.42	223,743.76	932,981.38
PVB (8%)	141,511.32	144,063.41	146,820.29	149,501.41	152,145.76	734,042.29
PVB (12%)	136,468.26	133,977.29	131,657.49	129,364.58	126,862.71	658,330.33
Average Cost	86,664.00	95,330.40	104,863.44	115,349.78	126,884.76	529,092.38
Average Fixed Cost	111,285.00	0.00	0.00	0.00	0.00	111,285.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.84	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	224,604.08	123,746.34	126,114.42	128,417.52	130,688.85	733,571.21
PVC (12%)	216,599.83	115,082.66	113,090.01	111,120.46	108,971.43	664,864.39
NPV (8%)	-83,092.76	20,317.07	20,705.87	21,084.00	21,456.91	471.08
NPV (12%)	-80,131.57	18,894.64	18,567.48	18,244.11	17,891.28	-6,534.06
B/C Ratio (8%)						1.00
B/C Ratio (12%)						0.99

VII. Social Benefits

Almost all Thai migrants in the sample size claimed that they sent remittances home through remittance agents, usually on a monthly basis. Such remittances might be considered in term of social benefits since the country gains from foreign exchange earnings.

The remittances were utilized, in order of priority, for paying off the family's debt, daily expenses and household possessions. Table 6 shows the remittances were spent for various household possessions, such as land and houses, vehicles like motorcycles, trucks, farm trucks and cars. Many used the remittance money for TVs, refrigerators, electrical appliances and other goods.

The highest amount of remittance was from Thai migrant workers in Japan, which amounted to 1,690,310 baht, followed by Thai migrant workers in Taiwan, Singapore and Malaysia, who remitted sums of 884,267 baht, 725,288 baht and 149,479 baht, respectively.

Table 10. Remittances Classified by Household Possessions

Destination/ Household Possessions	Unit: baht			
	Japan	Taiwan	Malaysia	Singapore
Land (R_1)	239,786	236,783	10,000	221,500
House (R_2)	329,091	235,855	73,333	134,828
Motorcycle (R_3)	53,946	33,639	27,619	41,458
Truck (R_4)	324,888	277,000	-	185,000
Farm Truck (R_5)	318,166	46,500	-	63,750
Car (R_6)	337,500	-	6,000	31,000
TV (R_7)	27,156	11,869	8,688	12,759
Refrigerator (R_8)	10,656	12,283	8,222	10,107
Electrical appliances (R_9)	26,262	12,488	5,367	12,219
Other goods (R_{10})	22,859	17,850	10,250	12,667
Total ($\sum_{i=1}^n R_i$)	1,690,310	884,267	149,479	725,288

VIII. Concluding Remarks

The findings from this study have reflected a certain picture of costs and benefits of migration. Theoretically, the wage differential between origin and destination is the key factor that determines the migration decision of individual and household. Practically, a comparison of benefits and costs of migration is more important to justify the movement from one country to another country.

An empirical result showed that net benefits of Thai migrant workers were positive for those who migrated to Japan and Malaysia with the net return amounting to 53,787 baht per annum and 7,287 baht per annum, respectively. Those who migrated to Taiwan and Singapore had costs exceeding benefits at the amounts of 20,229 and 45,129 baht per annum, respectively. The net loss was due to high fixed costs especially brokerage fee paid for placement agencies. Therefore, the longer the work contract is, the more benefits workers will gain from their employment. Apart from this, there are fringe benefits other than wages which make the employment more secure in the destination countries. Generally speaking, most Thai workers in East and Southeast Asia countries were satisfied with their migration outcomes.

This study also considered income foregone as opportunity costs in the calculation of benefit-cost ratios. When taking the discount rates of 8 % and 12 % into the analysis, benefit-cost ratios of migrants in Malaysia were the worst among the four nations. However, a longitudinal survey is suggested for further study so that an analysis of costs / benefits can be made correctly and the present value can be calculated more accurately.

Appendix

1. Costs of Migration

Payment for Medical check up					
Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Taiwan	22	300	2,000	1,463.64	1,500.0
Malaysia	1	800	800	800.00	800.0
Singapore	6	600	2,000	1,216.67	1,200.0
Total	29	300	2,000	1,389.66	1,500.0

2. Returns of Migration

Regular wage per month					
Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	45	7,890	105,450	39,848.71	40,000.00
Taiwan	108	3,900	25,000	14,635.11	15,000.00
Malaysia	81	1,000	45,000	7,840.12	6,000.00
Singapore	94	480	20,000	9,423.02	9,010.00
Total	328	480	105,450	14,922.55	12,000.00

Payment for overtime					
Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	33	1,000	39,520	11,703.94	10,000.00
Taiwan	100	280	37,880	6,964.10	5,420.00
Malaysia	16	100	3,600	1,504.38	1,100.00
Singapore	79	70	11,500	3,311.72	2,640.00
Total	228	70	39,520	6,001.47	4,010.00

Higher, how much more					
Destination countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	42	100	270,000	41,543.62	38,500.00
Taiwan	102	600	280,000	21,984.61	18,260.00
Malaysia	111	300	29,000	5,556.49	3,500.00
Singapore	82	210	100,000	11,076.34	10,000.00
Total	337	100	280,000	16,356.95	10,000.00

If yes, what's the maximum coverage that you can claim?

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	2	6,000	20,000	13,000.00	13,000.00
Taiwan	12	100	50,000	8,530.83	1,120.00
Malaysia	5	200	4,000	1,740.00	2,000.00
Singapore	6	300	5,720	1,708.33	1,115.00
Total	25	100	50,000	5,892.80	1,240.00

If yes, how much would you receive in case of an accident?

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	4	20,000	739,800	352,450.00	325,000.00
Taiwan	21	12,340	965,000	234,081.90	150,000.00
Malaysia	3	500	12,000	4,833.33	2,000.00
Singapore	18	22,200	1,200,000	281,927.78	200,000.00
Total	46	500	1,200,000	248,146.09	150,000.00

How much would your family receive in case of death?

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	4	2,000	620,000	245,000.00	179,000.00
Taiwan	26	12,340	2,000,000	533,462.31	350,000.00
Malaysia	2	10,000	30,000	20,000.00	20,000.00
Singapore	20	22,200	1,200,000	352,610.00	200,000.00
Total	52	2,000	2,000,000	421,965.77	248,160.00

3. Remittances Information Data

Remittance of Land (Land Prices)

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	28	30,000	2,000,000	239,785.71	145,000.00
Taiwan	23	4,000	3,200,000	236,782.61	60,000.00
Malaysia	1	10,000	10,000	10,000.00	10,000.00
Singapore	8	7,000	1,000,000	221,500.00	140,000.00
Total	60	4,000	3,200,000	232,366.67	103,500.00

Total Land

Place of Residence in Thailand	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Udon Thani	97	1	107	18.79	14.00
Nakhonratchasima	60	1	100	20.50	20.00
Chiang Rai	57	1	36	11.96	10.00
Phayao	4	1	25	9.00	5.00
Pattani	23	1	33	2.87	1.00
Satun	33	1	33	6.48	4.00
Petchaburi	1	1	1	1.00	1.00
Total	275	1	107	14.73	10.00

Place of Residence in Thailand and House Price Cross tabulation

Place of Residence in Thailand	House Price			Total
	50,000 and less	50,001 - 100,000	More than 100,000	
Udon Thani	11 50.0%	12 57.1%	19 70.4%	42 60.0%
Nakhonratchasima	-- --	2 9.5%	2 7.4%	4 5.7%
Chiang Rai	3 13.6%	3 14.3%	3 11.1%	9 12.9%
Phayao	1 4.5%	-- --	-- --	1 1.4%
Pattani	4 18.2%	2 9.5%	2 7.4%	8 11.4%
Satun	3 13.6%	2 9.5%	1 3.7%	6 8.6%
Total	22 100.0%	21 100.0%	27 100.0%	70 100.0%

Motorcycle Price

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	9	10,000	33,000	22,000.00	20,000.00
Taiwan	30	3,000	68,000	26,716.67	30,000.00
Malaysia	18	500	50,000	28,472.22	31,000.00
Singapore	10	3,200	88,000	34,020.00	29,500.00
Total	67	500	88,000	27,644.78	30,000.00

Place of Residence in Thailand and Motorcycle Price Remittances Cross tabulation

Place of Residence in Thailand	Motorcycle Price Remittances				Total
	20,000 and less	20,001 - 30,000	30,001 - 40,000	More than 40,000	
Udon Thani	14 40.0%	10 20.8%	11 32.4%	12 42.9%	47 32.4%
Nakhonratchasima	6 17.1%	8 16.7%	5 14.7%	7 25.0%	26 17.9%
Chiang Rai	4 11.4%	19 39.6%	15 44.1%	6 21.4%	44 30.3%
Phayao	-- --	4 8.3%	2 5.9%	-- --	6 4.1%
Pattani	4 11.4%	2 4.2%	-- --	1 3.6%	7 4.8%
Satun	7 20.0%	4 8.3%	1 2.9%	2 7.1%	14 9.7%
Petchaburi	-- --	1 2.1%	-- --	-- --	1 .7%
Total	35 100.0%	48 100.0%	34 100.0%	28 100.0%	145 100.0%

Motorcycle Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	28	30,000	400,000	53,946.43	35,250.00
Taiwan	48	2,000	90,000	33,639.58	30,000.00
Malaysia	21	2,000	68,000	27,619.05	20,000.00
Singapore	48	1,500	500,000	41,458.33	30,000.00
Total	145	1,500	500,000	39,277.24	30,000.00

Truck Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	18	120,000	700,000	324,888.89	300,000.00
Taiwan	10	80,000	600,000	277,000.00	215,000.00
Singapore	2	120,000	250,000	185,000.00	185,000.00
Total	30	80,000	700,000	299,600.00	280,000.00

Place of Residence in Thailand and Farm Truck Price Remittances Cross tabulation

Place of Residence in Thailand	Farm Truck Price Remittances		Total
	50,000 and less	More than 50,000	
Udon Thani	8 72.7%	3 33.3%	11 55.0%
Nakhonratchasima	1 9.1%	1 11.1%	2 10.0%
Chiang Rai	2 18.2%	4 44.4%	6 30.0%
Phayao	-- --	1 11.1%	1 5.0%
Total	11 100.0%	9 100.0%	20 100.0%

Farm Truck Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	6	39,000	800,000	318,166.67	265,000.00
Taiwan	10	20,000	80,000	46,500.00	49,000.00
Singapore	4	20,000	100,000	63,750.00	67,500.00
Total	20	20,000	800,000	131,450.00	50,000.00

Car Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	4	150,000	600,000	337,500.00	300,000.00
Malaysia	1	6,000	6,000	6,000.00	6,000.00
Singapore	1	31,000	31,000	31,000.00	31,000.00
Total	6	6,000	600,000	231,166.67	175,000.00

Place of Residence in Thailand and TV Price Remittances Cross tabulation

Place of Residence in Thailand(a3)	TV Price Remittances				Total
	5,000 and less	5,001 - 10,000	10,001 - 20,000	More than 20,000	
Udon Thani	7 35.0%	19 32.2%	12 46.2%	5 41.7%	43 36.8%
Nakhonratchasima	3 15.0%	11 18.6%	3 11.5%	1 8.3%	18 15.4%
Chiang Rai	4 20.0%	20 33.9%	8 30.8%	4 33.3%	36 30.8%
Phayao	--	--	2 7.7%	1 8.3%	3 2.6%
Pattani	2 10.0%	1 1.7%	--	1 8.3%	4 3.4%
Satun	4 20.0%	7 11.9%	1 3.8%	--	12 10.3%
Petchaburi	--	1 1.7%	--	--	1 .9%
Total	20 100.0%	59 100.0%	26 100.0%	12 100.0%	117 100.0%

TV Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	25	2,000	200,000	27,156.00	12,000.00
Taiwan	42	3,000	40,000	11,869.05	10,000.00
Malaysia	16	3,000	32,000	8,687.50	6,000.00
Singapore	34	3,300	67,000	12,758.82	10,000.00
Total	117	2,000	200,000	14,958.97	10,000.00

Refrigerator Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	16	5,000	50,000	10,656.25	8,000.00
Taiwan	35	800	90,000	12,282.86	8,000.00
Malaysia	9	5,000	10,000	8,222.22	8,000.00
Singapore	28	4,000	70,000	10,107.14	8,000.00
Total	88	800	90,000	10,879.55	8,000.00

Electricity Appliances Prices Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	19	2,000	225,000	26,261.79	11,000.00
Taiwan	26	300	80,000	12,488.46	10,000.00
Malaysia	9	800	15,000	5,366.67	3,000.00
Singapore	16	5,000	55,000	12,218.75	10,000.00
Total	70	300	225,000	15,249.63	10,000.00

Goods Price Remittances

Destination Countries	N	Minimum	Maximum	Mean	Median
Japan	17	3,000	55,000	22,858.82	20,000.00
Taiwan	30	4,500	58,500	17,850.00	11,000.00
Malaysia	4	5,000	18,000	10,250.00	9,000.00
Singapore	6	3,500	30,000	12,666.67	9,250.00
Total	57	3,000	58,500	18,264.91	12,000.00

Laws and International Agreements: Impact on Thai Migrant Workers in Destination Countries

Pornchai Danvivathana

I. Introduction

1.1 Objectives

As the situation of Thai labor migrants is becoming trans-boundary in nature and it is not confined within the domestic arena, it is high time to look into the international regulation, including the protection, of labor force within the context of international law which applies to all states as subjects of international law.¹ This situation is a normal phenomenon, and has created many problems, whether social, political or economic, which go beyond the extent to which a national government can handle. It is thus necessary to examine if international law has a role to play in providing appropriate solutions, or at least mitigation at the international level, which would have an influence on domestic repercussions.

Apparently, Thailand is serving as a sending state of migrants abroad. In the meantime it is serving as a receiving state as it accepts immigrant populations.

On the factual premises, Thai migrant workers are to be regulated by the domestic laws of the destination countries. The same could be said in the case of the foreign work force coming into Thailand, that they have to abide by Thai laws and regulations. In addition, in either case mentioned above, those workers enjoy the protection provided for by international law. This is simply because states, being the destination or sending countries, are subject to observe and recognize international law.

1.2 Scope

This paper is aimed at exploring the relevant laws and international agreements, having impacts on Thai migrant workers, which the major destination countries – Japan, Malaysia, Singapore and Taiwan (Republic of China) – are to comply with. This includes the overview study of several conventions under the auspices of the International Labor Organization (ILO), the so-called ILO conventions, some agreements under the World Trade Organization (WTO) and the principles of customary international law, together with the existing bilateral agreements on labor protection, as the case may be. However, it is appropriate to touch upon the relevant laws in force in the four destination countries, for example, immigration law, labor relations law, and so on, in order to ascertain whether the laws in force are promulgated in compliance with international law and whether international labor standards are properly met.

It is noted that the in-depth study of the domestic laws in the four destination countries will be incorporated in other papers under this project, entitled “Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia: The Prospects of Thailand’s Migration Policy in light of the Regional Economic Recession”, and certain points under the laws relevant to this paper will be addressed as appropriate.

It is also noteworthy that the roles of the government agencies responsible for labor protection will be discussed, in order to give a clear picture of labor protection and management, which happen to be two sides of the same coin.

1.3 Assumption

This project perceives, based on literature review and analysis, that labor migration is a normal phenomenon. However, when Thai workers are sent to fill in vacancies abroad, criticisms have come to the forefront, particularly the government agencies concerned, namely the Ministry of Labor and Social Welfare, the Ministry of Foreign Affairs, and so on, that Thai workers have been given bad treatment and, more often than not, have to work below international minimum standards, tantamount to the terms coined in this project as “subhuman.” Such government agencies are called for to deal with the problems

¹Ian Brownlie, “Principles of Public International Law” (New York: Oxford University Press, 1990): 60-66.

in an efficient manner, which in the end, had led to the establishment of the Ministry of Labor and Social Welfare. On the other hand, a large number of foreign migrant workers in Thailand have been reportedly mistreated as well. They have been recruited for difficult, dirty and dangerous jobs, the so-called "3-d jobs" and, as a result, treated in violation of international labor standards.

As illustrated above, this paper wishes to prove the following two hypotheses:

1. That states are legally bound by international law, including the ILO Conventions to which they are party to enact appropriate laws for labor protection. Conversely, the laws in place in the four destination countries and Thailand are to be in accordance with international law;
2. Yet, treatment of laborers may differ from country to country due to strict and harsh enforcement of the laws concerned.

1.4 Methodology

The findings in this paper are subject to documentary research and the personal views of the researchers in the four destination countries.

II. International Law and Agreements on the Protection of Workers

First of all, it is necessary to state that international law in this context covers both international labor law and international human rights. In fact, international labor law and international human rights are inter-related as apparent in the Universal Declaration of Human Rights² which recognizes that everyone has the right to work and to protection against unemployment.³ Moreover, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 reaffirms its significance by prescribing that full and productive employment is guaranteed, while conditions may be set as long as fundamental political and economic freedoms to the individual are safeguarded.⁴

That being so, this paper will elaborate on the legal obligations applying to all states under international law. To that end, this paper will point out what obligations are considered customary international law, which applies economics,⁵ both in the fields of labor and human rights.

2.1 Sources of International Law and Agreements on the Protection of Workers

In general, the sources of international law are described in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice,⁶ which provides:

- i. international convention, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
- ii. international custom as evidence of a general practice accepted as law;
- iii. the general principles of law recognized by civilized nations;
- iv. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of "rules of law."

The first source on the list refers to treaties or international agreements as defined by the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969.⁷ The second source is usually known as customary international law which needs "*opinio juris*" or legal convictions as a qualifying element in this respect.⁸

²Adopted by the United Nations General Assembly on December 10, 1948 (herein after referred to as "Universal Declaration")

³Article 23 of the Universal Declaration.

⁴Article 6, paragraph 2, of the Covenant.

⁵Oscar Schachter, "International law in Theory and Practice" (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991): 336.

⁶Rosalyn Higgins, "Problem and Process. International law and How We Use It" (Oxford: Oxford University Press, 1994): 336.

⁷Oscar Schachter, in *supra* note 5, p. 12.

⁸Ian Brownlie, in *supra* note 1, p. 16.

The next source on the list is the general principles of law which are regarded as "the principles in terms of rules accepted in the domestic law of all civilized states." Yet, general principles of law could be based on certain fundamental principles as adopted by state practice and thus constitute "general principles of international law," for instance, the principle of consent, domestic jurisdiction, and the freedom of the seas.⁹

According to the provisions of Article 38 (1 c), judicial decisions are treated as "subsidiary means for the determination of rules of law." The problem arises as to whether this proviso would cover decisions of international or national courts, and whether decisions of arbitral tribunals are qualified for inclusion in this category. It is, however, crystal-clear that this type of source of law refers to decisions of international and national courts, as well as awards rendered by arbitral tribunals, as evidenced by judicial precedent where a number of cases of this qualification are cited.¹⁰ Again, the writings of publicists are other subsidiary means for the determination of rules of law. This source of law, though subsidiary, is widely used in the dissenting and separate opinions of the International Court of Justice.¹¹ Needless to say, treaties, which "have a direct influence on the content of the law,"¹² are the very first source for the determination of the rules of law. That being so, the conventions adopted by the ILO would serve as an important and relevant source of law in the field of international labor. However, this study would be incomplete if certain principles and rules of customary international law are not equally emphasized since such principles or rules always prevail unless overridden by other sources of law.

2.2 Specific Multilateral Conventions

Insofar as international labor law is concerned, it is not incorrect to state that the International Labor Organization (ILO) is the longest mandated international body engaging in labor protection.¹³ International labor standards lie within the ILO Conventions and Recommendations.¹⁴

There are altogether nearly 200 Conventions adopted by the ILO Conference, among which there are altogether fundamental conventions endorsing basic principles and rights with respect to international labor standards. These rights and principles have achieved universal support in the international community.¹⁵ The ILO Conference has recently adopted the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998, with a view to promoting the fundamental principles and rights enshrined in the ILO Constitution and the Declaration of Philadelphia.¹⁶

The seven fundamental Conventions are as follows:

1. Convention No. 29 Forced Labor Convention, 1930.
2. Convention No. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948.
3. Convention No. 98 Right to Organize and Collective bargaining, 1989.
4. Convention No. 100 Equal Remuneration, 1951.
5. Convention No. 105 Abolition of Forced Labor, 1957.
6. Convention No. 111 Discrimination (Employment and Occupation), 1958.
7. Convention No. 138 Minimum Age, 1973.

Details of the above-mentioned Conventions are summarized as follows:¹⁷

1. Convention No. 29 is aimed at suppressing "the use of forced or compulsory labor in all its forms,

⁹Ibid., p. 19.

¹⁰Ibid., p. 19-24.

¹¹Ibid., p. 25.

¹²Ibid., p. 12.

¹³ILO was established by the Treaty of Versailles in 1919 and in 1946 became the first specialized agency of the United Nations ("International Labor Standards," International Labor Organization, 1990, p. 6-9.)

¹⁴Nicolas Valticos, "International Labor Standards and Human Rights: Approaching the Year 2000" 137 (2) International Labor Review (1998): 135.

¹⁵International Labor Conference, 86th Session, ILO document, Geneva, June 1998.

¹⁶See text of the 1998 ILO Declaration, in *supra* note 15.

¹⁷See generally in "Summaries of International Labor Standards," International Labor Organization, Geneva, 1991 (ISBN 92-2-107812-4)

with the exception of five categories of work or compulsory service, namely compulsory military service; certain civic obligations; prison labor; work exacted in cases of emergency; and minor communal services.

2. Convention No. 87 recognizes the right of workers and employers, with no distinction, to establish and join organizations of their own choices for the purpose of extending and defending their respective interests. However, they are to abide by the municipal laws at all times, which in no case may impair the guarantees provided for in the Convention.
3. Convention No. 98 protects workers against refusal to employ them on account of their trade union membership and against dismissal or any prejudice on the same account or by reason of participation in trade union activities.
4. Convention No. 100 governs the States Parties to this Convention to apply the principle of equal remuneration for workers, regardless of sex, for work of equal value. In other words, the convention endorses the concept of "equal pay for equal work." The main crux that is dealt with in the Convention is the objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed.
5. Convention No. 105 prohibits the recourse to forced or compulsory labor in defined cases, namely as a means of political coercion or education or as a punishment for expressing political views; as a method of mobilizing and using labor for purposes of economic development; as a means of labor discipline; as a punishment for participation in strikes; and as a means of racial, social, national or religious discrimination.
6. Convention No. 111 is to promote equality of opportunity and treatment through a national policy orientation with a view to eliminating all forms of discrimination in respect of employment and occupation. Under Article 1 of the Convention, discrimination means any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, color, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, having the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation. However, it excludes any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements.
7. Convention No. 138 aims at the effective abolition of child labor by specifying the minimum age for admission to employment to a level consistent with the fullest physical and mental development of young person, i.e. not less than the age of completion of compulsory schooling (normally not less than 15 years old). The minimum age is set at a high level – not less than 18 years old – for employment likely to jeopardize the health of persons.

Despite being a member state of the ILO,¹⁸ Thailand is treaty-bound by only two of the above Conventions, namely Convention No. 29¹⁹ and Convention No. 100. It is a pity to state that Thailand has adopted quite a slow move to keep pace with other member states of the ILO in terms of commitment to certain basic Conventions adopted by the ILO, especially the basic Conventions where over one hundred states are parties thereto. Nevertheless, Thailand is party to other ILC Conventions, i.e. Convention No. 14: The Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings 1921; Convention No. 19: Equality of Treatment for National and Foreign Workers as Regards Workmen's Compensation for Accidents 1925; Convention No. 116: Final Articles Revision Conventions, 1960; Convention No. 122: Employment Policy 1964; Convention No. 80: The Final Articles Revision, 1946; Convention No. 84: The Organization of the Employment Service, 1948; Convention No. 104: The Abolition of Penal Sanctions for Breaches of Contract of Employment by Indigenous Workers, 1955; Convention No. 123: The Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines, 1965; Convention No. 127: The Maximum Possible Weight to Be Carried by One Worker, 1967. In addition, there are three principal international human rights treaties that Thailand is party to, i.e. the International Convention on Civil and Political Rights (CCPR), the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and the Convention on the Rights of the Child (CPC). In the process, the International

¹⁸Thailand has become party to the ILO since 1919.

¹⁹Thailand deposited the Instrument of Ratification to these Conventions in 1969 and 1998 respectively.

Convention on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) is under consideration for Thailand's accession in the near future.

In the case of Singapore, Convention No. 29 and Convention No. 98 have entered into force for the country since 1965; Malaysia has become party to Convention No. 29 since 1957, followed by becoming party to Convention No. 98 in 1961, and Convention Nos. 100 and 138 in 1997. Japan seems to be quite progressive as it becomes party to Convention No. 29 in 1932; Convention No. 87 in 1965; Convention 98 in 1953, Convention No. 100 in 1967 and convention No.138 in 2000. According to the latest information, Taiwan is not party to any fundamental ILO convention.

This study observes that sometimes Thailand is quite hesitant to become party to a convention or treaty as the convention or treaty in question could secure very few parties and it is not an easy task to identify whether such obligations contained in the convention or treaty would serve the interest of Thailand insofar as her security, economy or society are concerned. Some conventions or treaties are so complex that many government agencies have to organize several meetings, seminars, even public hearings, to identify the issues addressed by the said conventions or treaties. Again, it would be a major step to proceed in cases where domestic labor standards are to be improved although an implementing legislation is required according to Thai law and practice to comply with the obligations set forth in the conventions or treaties.

At this point, this study deems it appropriate to get acquainted with Thailand's constitutional requirements. Section 224 Paragraph 2, of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) reads: "A treaty which provides for a change in the Thai territories or the jurisdiction of the State or requires the enactment of an Act for its implementation must be approved by the National Assembly."

It is construed that the obligation under a treaty to which Thailand is going to become party needs careful and thorough consideration as to whether they would affect the territory, national jurisdiction, or require an implementing legislation. The difficulties lie within the last requirement, in how to determine what obligations need an implementing legislation. In the meantime, past experience indicates that the first two requirements under the same Article do not give rise to ambiguity or a long debate. Precedent is set in Thai practice that an obligation under a treaty that affects any right of freedom or duty of the Thai people, shall be implemented by law in place. In other words, an administrative measure is not sufficient to carry out such obligation. It happens from time to time that there is no specific law in this respect or even any existing law that is relevant to the same subject matter. In this regard, an implementing legislation is a necessity.

It is sometimes difficult for the Government to seek approval from the Parliament, as the Parliament may approve or disapprove the agreement in question and the Government may have to decline to reveal some confidential information, which of course is running against the national security. It should be emphasized that the Executive has the sole authority under the Constitution of B.E. 2540 (1997).

The above-mentioned practice has long been recognized since Thailand adheres to the Dualistic Theory which regards that international law cannot override domestic law or vice versa. The rights and obligations arising under international law may be recognized before the municipal court, if only such rights and obligations are transformed into municipal law.³⁰

Apart from the seven basic Conventions, the ILO has adopted certain Conventions aimed at addressing the issue of social security for foreign and migrant workers, namely Convention on the Equality of Treatment (Accident Compensation) of 1925 (No. 19); Convention on the Maintenance of Migrants' Pension Rights of 1935 (No. 48); Convention on the Migration for Employment of 1949 (No. 97); Convention on the Equality of Treatment (Social Security) of 1962 (No. 118); Convention concerning migrations in abusive conditions and the promotion of equality of opportunity and treatment of migrant workers (No. 143); and Convention concerning the simplification of the inspection of emigrants on board ship (No. 21). It should be noted that Convention No. 97 is unique in its application in

³⁰Martin Dixon, "Textbook on International Law" (London: Blackstone Press Limited, 1990): 37

the sense that the States Parties thereto undertake to apply the Convention to migrant workers without discrimination and regardless of their nationalities. Under the Convention, migrant workers are entitled to get appropriate medical services. Facilities shall be accorded, as appropriate, to facilitate the departure, journey and reception of the migrant workers. The most significant element of its application is the adoption of a national treatment (NT) clause, whereby immigrants lawfully remaining in the territory of a State Party shall be treated with equal standards as applied to its own nationals in respect of certain matters, e.g. social security, employment tires. Another relevant instrument dedicated to foreign workers is the Social Security (Seafarers) Convention (revised) of 1987 (No. 165). In fact, it does not matter how many international instruments there are to protect foreign workers, but to what extent states are serious to provide such protection. It should be emphasized once again that the above-mentioned conventions are not considered the basic Conventions within the framework of ILO and have received limited parties thereto.

Apart from the basic Conventions, Thailand feels that Thai society is susceptible to the basic human rights. For example, Article 44, paragraph 1, of the Constitution reads: "A person shall enjoy the liberty to assembly peacefully and without arms." These provisions are the gist of Convention No. 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize. Moreover, all Thai laws apply on the basis of non-discrimination, regardless of sex, age, religions, and so on. An emphasis should be placed on the Labor Protection Act, B.E. 2541 (A.D. 1998) Chapter 3, dealing specifically with the employment of female labor, and Chapter 4 of the same Act referring to the treatment of child labor.²¹

The facts reveal that some employers try to abuse their employees as the lacuna in the relevant laws so permits, for example, employees who are under age may not be hired as forbidden by Thai law, but the employers could easily claim that they are not employed but are trained with rewards. This lacuna is something the authorities concerned may not ignore.

All in all, priority is not given in the case of Thailand to become party to the Conventions adopted by the ILO since there are a lot of issues to overcome.

2.3 Agreements within the Framework of the World Trade Organization (WTO)

The World Trade Organization (WTO), a successor of the General Agreement of Tariffs and Trade (GATT), aims to formulate "a common code of conduct in international trade."²² The functions of WTO as inherited from GATT are to provide the machinery for reducing trade barriers, and for settling trade disputes.²³

Efforts have been made to link labor standards and international trade as evidenced in the failure of the International Trade Organization at Havana in 1947.²⁴ Yet, the United States and the European Union (EU) prefer making a new international trade agreement inclusive of labor standards which is known as a social clause.²⁵ At this juncture, it is to be noted that there are differences on this link. One may understand that the WTO is not an appropriate forum for international labor standards setting because common labor standards are incompatible with the principles of free trade.²⁶ That is to say, the best way to protect workers is to follow the market mechanism in that employers who offer low wages or unsatisfactory employment conditions will lose skilled or experienced workers.²⁷ On the other hand, there is another argument that "optimal social protection requires political negotiation and standard-setting and cannot be left entirely to market forces."²⁸ It portrays that international labor standards have to be discussed within the WTO framework.²⁹

²¹Promulgated in the Government Gazette, Vol. 115, Part 8 Kor, 20 February 1998.

²²D.W. Bowett, "The Law of International Institutions" (London: Stevens and Sons Limited, 1982): 117.

²³Christopher L. Erickson and Daniel J.B. Mitchell, "Labor Standards in International Trade Agreements: The Current Debate" Labor Law Journal, December 1996, p. 763.

²⁴Erika de Wet, "Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization" 27 Human Rights Quarterly (1995): 445.

²⁵Ibid.

²⁶Ibid., pp. 446-447.

²⁷Ibid., p. 447.

²⁸Ibid.

²⁹Ibid.

This study has no intention to determine if the inclusion of the so-called "social clause" in the WTO discussion would serve the purpose of its establishment, or if such inclusion would defeat the object and purpose of GATT in the first place, since the scope of this paper does not permit. It is to be noted, however, that there is small room to interpret that GATT was intended to cover labor standards as one of the trade-related aspects, i.e. Article XX of GATT, since the same Article provides general escape clause for any contracting party to GATT to adopt or enforce measures relating to the products of prison labor.³⁰ This GATT principle has been endorsed and recognized as one of the principles adopted when the WTO was established.³¹

Another view which is worth mentioning as food for thought in the context of "the social clause" is that there were a series of discussion on whether intellectual property, labor and environmental standards resulted in "market disruption" as provided for in the Multi-fiber Agreement (MFA).³² It was, however, concluded that "[t] here was no accusation that the exporting low-wage country was doing anything improper."³³

With respect to the General Agreement on Trade in Services or GATS, a multilateral framework under the WTO, members are required to adopt measures to facilitate market access, including presence of natural persons, and conditions for their national treatment. However, in its Preamble, the GATS recognizes the rights of members "to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services...to meet national policy objectives and... the particular need of developing countries..." It means that, even though members are to abolish limitations on the total number of natural persons that may be employed in particular service sectors and shall accord national treatment to services or service suppliers of any other member under Articles XVI and XVII, such members are still permitted to apply certain rules and regulations, one of which may include economic needs test as qualifying their national treatment commitments.

Whatever the case may be, the WTO is not competent to handle labor standards, especially when the WTO members have to resort to remedial measures or settlement of disputes according to Article 23 of the GATT/WTO, but the role of the ILO will be called upon in this regard.³⁴

In conclusion, it is not clear cut whether labor standards may be discussed and resolved under the WTO Agreements. It is, indeed, subject to interpretation of the WTO members until a WTO Panel established under the dispute settlement provisions so permits.

2.4 Customary International Law

As international labor standards are embraced in the human rights sphere, the ILO has listed three international labor standards which have been crystallized as essential elements for workers, i.e. freedom of association; freedom from forced labor and freedom from discrimination.³⁵ These three standards are protected under the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966. Article 8 of the International Covenant prohibited forced or compulsory labor. Articles 21 and 22 of the International Covenant protect the freedom of association. They guarantee that an organization to look after the interests of workers or employers may be established and that appropriate activities for the protection of their interests may also be carried out without interference from the public authorities. The freedom from discrimination forms another corner stone of the International Covenant as appears in Article 2, paragraph 1. This principle is formulated and seen in several Articles of the International Covenant, e.g. Article 3 regards that men and women shall have equal rights; Article 26 emphasizes that each individual shall be equally protected by law without any discrimination whatsoever.

³⁰See Article XX (e) of GATT; Erika de Wit in *supra* note 24, p. 457.

³¹See Article II, paragraph 4, of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, done at Marrakesh, 15 April 1994.

³²Diana Tussie, "The Policy Harmonization Debate: What Can Developing Countries Gain from Multilateral Negotiations?" UNCTAD Review (1994), p.7.

³³*Ibid.*

³⁴Erika de Wit, in *supra* note 24, p. 460

³⁵International Labor Standards," in *supra* note 13, pp. 43-45; see also Nicolas Valticos, in *supra* note 14, p. 138-139.

This international instrument is widely recognized as the most important instrument having a legal-binding force in the field of human rights.³⁶ It reaffirms the principles envisaged in the Universal Declaration of Human Rights. These two instruments also echo the fundamental principles enshrined in the Charter of the United Nations.³⁷

Since the principles embodied in the United Nations Charter are all regarded as customary international law.³⁸ As international law is dynamic in nature, such principles are also non-static. It is reported that these three principles have been adopted by the International Labor Conference with slight amendments and formed the basic principles of the ILO's fundamental Conventions, as follows.³⁹

- a) freedom of association and the collective bargaining ;
- b) the elimination of all forms of compulsory labor;
- c) the effective abolition of child labor; and
- d) the elimination of discrimination relating to employment and occupation.

These principles are not treated as rights of workers and have been expressed in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, adopted at the International Labor Conference on 18 June 1998.⁴⁰ The adoption of the 1998 Declaration is to highlight "the universality of fundamental principles and rights at a time of widespread uncertainty and questioning of those rights."⁴¹

The effect of customary international law is binding on all states.⁴² Therefore, Thailand and all destination countries where Thai workers are residing have to apply the above-mentioned rights to all workers on a non-discriminatory basis, regardless of nationality, religion, sex, and language.

2.5 Bilateral agreements on labor protection

There is no bilateral or even multilateral (regional) agreements on labor protection between Thailand and any of the four destination countries, namely Japan, Malaysia, Singapore and Taiwan. It is presumably because the migration of workers is a very sensitive issue as there is an influx of workers in all the respective countries – Japan, Malaysia, Singapore, Taiwan and also Thailand. It is a matter of policy-orientation to deal with this issue. The conclusion of an agreement on the protection of migrant workers might be regarded as a stimulus for an overflow of migrant workers into the respective countries, as they would have assurances at the government level for the protection of labor standards agreed upon in an agreement when they are motivated to work in the destination countries by wages of higher rate of returns than those in their country of origin.

However, it is noted with satisfaction that there may be an agreement reached between the Office of the Labor Attaché accredited in a destination country, Taiwan--with the local authorities regarding hospitalization for Thai workers in case of emergency whose payments there will be made by

³⁶Theodor Meron, "Human Rights Law-Making in the United Nations. A Critique of Instruments and Process" (New York: Oxford University Press, 1986): 83.

³⁷Article 55 of the U.N. Charter reads: "With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a) a higher standard of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b) solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational co-operation; and
- c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion."

³⁸Opinion of Circuit Judge Kaufman, in *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980); (1980) 19 I.L.M. 966. U.S. Circuit Court of Appeals, 2nd Circuit, cited in D.J. Harris, "Cases and Materials on International Law" (London: Sweet and Maxwell Limited, 1998): 731-732.

³⁹Hilary Kellerson, "The ILO Declaration of 1998 on fundamental Principles and Rights: A Challenge for the future" 137 *International Labor Review* (1998): 223.

⁴⁰Article 2 of the 1998 Declaration.

⁴¹Hilary Kellerson, in *supra* note 39 p. 227.

⁴²*North Sea Continental Shelf Cases*, J.C.J. Reports (1969), para. 70.

the workers themselves and guaranteed by the Office of the Labor Attaché. Even though it cannot be treated as a treaty or international agreement in the strict sense of the word, but it shows commitment and accountability of the government agency in charge of labor to provide protection which could possibly be managed within their authority.

III. Relevant Laws in the Four Destination Countries

This part of the research examines the two basic laws – labor protection law and immigration law – in the four destination countries and in Thailand. As Thailand is the departure country as far as this project is concerned, emphasis is given mainly to the relevant laws in Thailand.

3.1 Thailand

The Labor Protection Act B.E. 2541 (A.D. 1998) came into force on 19 August 1998.⁴³ This Act has repealed the Announcement No. 103 of the Revolutionary Party, dated 16 March 1972 and the Act Amending the Announcement No. 103 of the Revolutionary Party, dated 16 March 1972 (No. 1), 1990.⁴⁴

In fact, the first labor protection law in Thailand was the Labor Act B.E. 2499 (A.D. 1956) which prescribed limitations on hours of work, holidays, welfare benefits, employment of women and children, and workers' compensation. This Act was repealed and replaced by the Announcement No. 103 of the Revolutionary Party, dated 16 March 1972. The Ministry of Interior was empowered to issue ministerial regulations for labor protection. This power is now vested in the Ministry of Labor and Social Welfare when it was founded in 1993.

For the benefit of those who are not familiar with Thai laws, it is noteworthy that employment contracts are governed by the Civil and Commercial Code. A person will be called an employee or worker if he agrees to render services to another person who is called an employer in return for remuneration for the period of services.⁴⁵ According to the Code, an employment contract is governed by the maxims of "freedom of contract" and the sanctity of contract. However, it was reported that the hire of services for workers was not normally concluded in writing and the employer usually dictated the working conditions, particularly the duties and responsibilities of employees.⁴⁶ Nonetheless, minimal protections for employees, e.g. either the employer or the employee may terminate the employment contract with indefinite duration by giving notice at or before any time of payment;⁴⁷ the employee is entitled to receive the cost of the return journey if he has been brought from elsewhere, upon termination of employment, unless the termination is caused by the employee's fault.⁴⁸

The Labor Relations Act, B.E. 2518 (A.D. 1975) is aimed at establishing in order a labor management system. Within the preview of Article 18 of the said Act, the terms and conditions of labor contracts have to be registered with the Labor Department.⁴⁹ Labor disputes shall be settled by mutual consent of both employers and employees. Afterwards, they shall be resolved by a conciliation officer of the Labor Department. In case a resolution is not made within 5 days, the employers and employees may agree to resort to arbitration.⁵⁰ Labor disputes involving public utilities, hospitals or other types of employers designated by Ministerial Regulations shall be referred to a Labor Relations Committee for resolution.⁵¹

The Labor Relations Committee has a significant role to play in the good government of labor

⁴³See *supra* note 21.

⁴⁴Section 3 of the Act.

⁴⁵Section 545 of the Civil and Commercial Code.

⁴⁶Nikom Chandravithun and W. Gary Vause, "Thailand's Labor and Employment Law: A Practical Guide" (Bangkok: Manager Publishing, 1994): 18.

⁴⁷Section 582 of the Code.

⁴⁸Section 586 of the Code.

⁴⁹At that time, the Labor Department was attached to the Ministry of Interior until 1993 when it was transferred to the Ministry of Labor and Social Welfare.

⁵⁰Articles 21, 22 and 25 of the Labor Relations Act.

⁵¹Article 23 of the Labor Relations Act.

management as it comprises a chairman and at least eight but no more than fourteen committee members.⁵² Among them, at least three members must represent employees. The same also applies in the case of employers.⁵³ This composition adopts the concept of a tripartite mechanism for labor disputes. It is noteworthy that the tripartite mechanism is also used at the labor courts where there are associate judges appointed from the selected employers and employees in equal numbers.

Even so, it is reported that the tripartite mechanism does not work as well as it is supposed to, because there are a lot of factors involved, for example, all committee members should disregard their status as representatives of any party, but strictly observe impartiality, so as to render award fair and equitable for the disputants.

When the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 was promulgated, there were many provisions embodying the protection and guarantees of human rights, including the labor standards. It was high time to pass a new law on labor protection under the changing circumstances when the economy was moving in the upward trend, whereas the Thai society has adapted itself to a lot of innovations as a result of globalization. On this basis, it was mandatory to pass a new law on labor protection. The Labor Protection Act, B.E. 2541 (1998) took effect on August 19, 1998.

The main features of the Act can be enumerated as follows.⁵⁴

1. An employer includes a person who pays wages in a lump sum to a subcontractor who will employ a worker and supervise him on behalf of the employer;⁵⁵
2. No guarantee or surety ship is required, except the nature or condition of the work so warrants;⁵⁶
3. In case of change of employers, the acquired rights of the employee shall be retained and recognized by the new employer;⁵⁷
4. New criteria of working hours and rest periods are set;⁵⁸
5. New criteria of leaves are stipulated;⁵⁹
6. Non-discrimination against sex is guaranteed;⁶⁰
7. Women shall be better protected against sexual harassment and shall enjoy maternity rights;⁶¹
8. Remuneration shall be paid during temporary close-down of business;⁶²
9. The law sets forth new criteria of excluding employees who are not supposed to claim the overtime due to their positions;⁶³
10. The Act stimulates new deductibles from the wages or overtime payment;⁶⁴
11. This Act establishes the Committee on Labor Welfare and Committee on Safety, Occupation Health and Working Environment;⁶⁵
12. Conditions to terminate an employment contract;⁶⁶
13. Extra severance pay due to removal of the working site are provided for;⁶⁷
14. Severe criminal sanctions as well as civil liability on any violation of the Act are imposed.⁶⁸

For non-Thai workers, a work permit is needed. It shall be issued under the Alien Work Permit Act, B.E. 2521 (1978). It was reported that a work permit was granted on a discretionary basis in order to

⁵² Article 37 of the Labor Relations Act.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Articles 5 (3) of the Act.

⁵⁵ Article 10 of the Act.

⁵⁶ Pongrat Kruaklin, "Analysis of the Main Features of the New Labor Protection Law," in Thai version, 17 Taxation Document (1998) 100-109.

⁵⁷ Article 13 of the Act.

⁵⁸ Article 28 of the Act.

⁵⁹ Articles 32, 33 and 36 of the Act.

⁶⁰ Article 15 of the Act.

⁶¹ Article 16, 34 and 43 of the Act.

⁶² Article 75 of the Act.

⁶³ Article 65 of the Act.

⁶⁴ Articles 76, 77 of the Act.

⁶⁵ Articles 116-117 of the Act.

⁶⁶ Article 17 of the Act.

⁶⁷ Articles 120 of the Act.

⁶⁸ Article 144-159 of the Act.

restrict the employment for Thais.⁶⁹ An expatriate coming to work for a promoted investor under the Investment Promotion Act, B.E. 2520 (1977) as amended in 1991, will certainly enjoy more benefits and protection. Such persons need to obtain a visa issued in accordance with the Immigration Act, B.E. 2522 (1977). The problem arises that the validity of the visa will be subject to the expiration of the work permit but not exceeding one year at a time.⁷⁰ Generally speaking, the Immigration Act conforms with the international practice since it contains the objective of expulsion of any illegal immigrant at the port of entry, plus the same imposition of penal sanctions. Nonetheless, these illegal immigrants are protected under Thai labor law when they remain on Thai soil, regardless of their immigration status.

3.2 Japan⁷¹

It was observed that Thai workers in Japan could be those who traveled to Japan with counterfeit passports, or those who remain in Japan after the visas expired, or those who were categorized as unauthorized labor as they obtained a valid visa for other purposes but were illegally employed as unskilled labor.

All foreign workers are governed by the Immigration Court and Refugee Recognition Law or ICRRL which prohibits foreigners to work in Japan unless otherwise specified on account of skills or knowledge requirements, for instance, professor, artist, legal and accounting services, and so on. Any violator of the law shall be subject to imprisonment and deportation to Thailand after the sentence is served.

It was reported that many illegal Thai workers had been lured to work in the so-called "3-D" jobs. Female workers are usually forced to work as prostitutes, entertainers, and so on and they are under-paid.

So far, it seems that the assistance from the Thai authorities concerned, especially the Royal Thai Embassy or Consulate General, could be made in a limited manner since such authorities have to observe the domestic laws in Japan and the protection may be made with the consent of or in consultation with the local authorities. It is usually the case that the official at the Royal Thai Embassy or Consulate General would pay a visit at a penitentiary and arrange the return to Thailand after the sentence was served. In this respect, it may be misunderstood that Thai officials in Japan have done nothing but enjoyed their luxurious lives abroad. In fact, the grass root of this problem should be eradicated and a lot of campaigns to attract public awareness should be encouraged.

3.3 Taiwan⁷²

Migrant workers would have a better chance to find job opportunities more accessible in Taiwan because of insufficient workers, especially for public works of heavy duty.

The research revealed that the labor law in force had provided adequate protection to Thai workers, or else the employers would face severe penalties. Yet, about 59.5% of Thai workers in Taiwan are not satisfied with the employers' strict control and limitations imposed on them. As a general practice, travel documents, e.g. passports, of Thai workers will be kept in custody of the employers or the employment agencies, so as to prevent the Thai workers from escaping from one work place to another.

It was shown in the research that most of the Thai workers would receive lower minimum wages than Taiwanese workers. In other words, the Thai workers are somewhat discriminated against in

⁶⁹Nikom Chandravithun and W. Gary Vause, in *supra* note 46, p. 55.

⁷⁰Article 35 (3) of the Immigration Act.

⁷¹Noriyuki Suzuki and Phannee Chunjitkaruna, "Thai Migrant Workers in Japan," paper presented at the International Workshop on Research Project on Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia, held at the Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, August 5-7, 1998, with the support of the International Organization for Migration (IOM), Bangkok. [This workshop shall be referred to as "the International Workshop"]

^{N.B.} It was reported that the Alien Registration and Immigration laws were amended recently to abolish fingerprinting for all foreign residents and make illegal stays in Japan a separate offense from illegal entry. (The Japan Times, August 14, 1999)

⁷²Samam Laodumrongchai, "Thai Migrant Workers in Taiwan," paper presented at the International Workshop.

Taiwan for years. The problem is that many Thai workers have a language barrier since they did not speak Chinese or English. It is thus difficult for them to communicate with the foreman or other colleagues. The problem is compounded by the fact that some Thai workers knowingly or unknowingly accept maltreatment which could be even below the minimum standard guaranteed under the labor law.

We could draw a conclusion at this juncture that Thai workers still find it difficult to live in Taiwan since there were cases of Thai workers escaping from their work places. However, after the entry into force of the new labor law in 1997, certain rules have been relaxed in favor of migrant workers. Yet this does not mean that this situation is in reversal unless there are cases indicating otherwise.

3.4 Malaysia⁷³

Immigrant workers in Malaysia are governed by several laws. As regards the entry into, residence and employment in Malaysia, the Immigration Act of 1959 (amended in 1963) prescribes that an Entry Permit shall be obtained. In any case, a passport with a valid visa for Malaysia shall be available for inspection. Any person who is to engage in any form of employment is required to apply for an Employment Pass issued by the Controller of Immigration. Under the Act, any employer could be proceeded against if he employs a person not in possession of a valid Entry Permit. It is interesting to note that "a person performing any act normally performed by an employee in a place of employment whether or not for payment shall be presumed, unless the contrary is proved, to have been employed." This legal presumption would be costly for illegal Thai workers to afford a lawyer to defend their cases.

Apart from the above-mentioned law, the Malaysian law of employment, based on English common law, has a major role to play in this respect. The Employment (Amendment) Act of 1998 forbids an employer to terminate the contract of service of an employee merely for employing a foreign worker. In the case that the employer needs to reduce his workforce, the services of the foreign employees would be terminated prior to the termination of services of the local employees. Under this law, discrimination against foreign workers is denied, but in any case there is no minimum wage guaranteed. In fact, an employee shall enjoy support and protection, e.g. maternity benefits, provision of rest days, regulation of working hours, etc.

There exists in Malaysia the Occupational Safety and Health Act of 1994 providing the standards of safety, health and welfare for workers against risks at work.

All employees are allowed the minimum standards of housing in places of employment beyond a municipal area, for example, the provision of electricity, piped water, medical facilities, recreational facilities, etc.

All foreign workers shall be given an extra benefit in terms of insurance to cover compensation for accident arising out of and in the course of their employment, including expenses incurred in the delivery of their bodies in the event of death or repatriations to the countries of origin when they are permanently handicapped.

3.5 Singapore⁷⁴

It was highlighted that the Singapore Foreign Worker Policy was a dichotomy between the harsh restriction for the unskilled and the favorable conditions for the professional. In this light, professionals, skilled workers and entrepreneurs are more than welcome to settle down and be assimilated into Singapore society.

There are many laws relating to the employment of migrant workers, for example, the Employment Act, the Workmen's Compensation Act, the Employment of Foreign Worker Act, and so on. Every foreign worker is required to hold either a work permit for stay and employment in Singapore in

⁷³Sharifah Suhanah S. Ahmad, "An Overview of the Law Pertaining to Foreign Labor in Malaysia," paper presented at the International Workshop

⁷⁴Pornpipa Atipais, "Thai Workers in Singapore," paper presented at the International Workshop.

approved sectors including manufacturing, construction, marine and domestic service sectors, or an employment pass if he is qualified as skilled labor. It is noteworthy that a work permit holder may marry a Singaporean only upon the approval of the Minister of Labor. Their dependents may not be permitted to reside in Singapore. A female work permit holder will be deported if found pregnant.

Under Singapore's immigration laws, both employers and employees are subject to fines, imprisonment or caning in violation of immigration offences. Severe penalties will be imposed on the perpetrators. In order to discourage illegal immigration into the country, a series of publicized warnings are made on a regular basis.

As reported by the official channels of the recruitment process for Thai workers, there are three channels, namely the formal channel of the Labor Affairs, Royal Thai Embassy in Singapore, the informal channel and the illegal channel. The formal channel involves the management of the employment agencies. The informal channel refers to any personal contacts available for foreign workers to have access to their job opportunities, without resort to the service of the employment agencies. The last channel of recruitment occurs as a result of overstay in Singapore beyond the validity of visa. The statistical information reveals that in any case the Thai workers have to pay extra cost for such recruitment, for instance, service fees to the employment agencies, commission to their friends who help them out with the job positions.

According to the paper entitled "Thai Workers in Singapore", it seems that some requirements under Singaporean law are contradictory to the human rights principles. For example, a marriage between a work permit holder and a Singaporean needs an approval by the Minister of Labor. It might be a deterrent measure to control the number of foreign workers, but it captures this author's attention whether such requirement is in violation of the right to marry.⁷⁵ Caning could be, in someone's opinion, "inhuman or degrading treatment or punishment."⁷⁶

As a summary of this part, it appears that the concept of human rights has been permeated in the societies of the four destination countries, as well as Thailand. However, the human rights standards differ from country to country, as a result of different cultures, customs, ways of life, religious beliefs, etc. One should take account of the fact that human rights should be emerging intrinsically and cannot be imposed predominantly from the outside. Anyway, the legal sanctions are severe in all countries as they are the appropriate deterrent measures for the efficient control of foreign workers. Yet, the law enforcement implemented in each country could allow some loopholes for the perpetrators to continue to disobey the laws, e.g. the employment law, the immigration law. The only suitable way to tackle the influx of immigrant workers is to educate the workers not to go abroad illegally or be swayed by fraudulent offers of good jobs from anyone.

IV. Roles of Government Agencies responsible for the Protection of Workers

There are many government agencies in charge of labor protection and management in Thailand. The following are the government agencies responsible for the protection of Thai migrant workers:

1. The Ministry of Labor and Social Welfare is directly responsible for the protection of Thai migrant workers. In fact, the process of sending Thai workers to work abroad begins with the Ministry and the protection to be provided to Thai migrant workers for their return to homeland, in the case of illegal workers on non-performance of the employment contracts by the employers also starts with the Ministry. The Ministry is equipped with the Recruitment and Job-seekers Protection Act, B.E. 2528 (1985), amended by the Recruitment and Job-seekers Protection Act (No.2), B.E. 2537 (1994). However, to implement this law is another issue. It should be remembered that the issue of implementation is observed in other papers under the present project.

⁷⁵Article 16 of the Universal Declaration of Human Rights; and Article 23 of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966. (ICCPR)

⁷⁶Article 5 of the Universal Declaration of Human Rights; Article 7 of the ICCPR.

Under the Act, an applicant for a permit to export workers shall be a limited or public company with a fully-paid and registered capital of at least 1 million baht. In any case, a bond or security of at least 500,000 baht is to be deposited with the Central Recruitment Registrar, or sanctions shall be imposed in accordance with the Provisions of Article 33 of the said Act.

The applicant shall ensure that the employment conditions, e.g. wages, hours of work, have been fulfilled. In the case that the workers have to be sent back to Thailand due to non-compliance with the terms and conditions under the contract, the applicant shall be responsible for the expenses of their returned trips and in this regard the service fees to be paid by workers could be overcharged.

It was reported that most employees were satisfied with their career paths and promotions, the workplace environment, except for those working in the food processing, plastics and chemical industries.⁷⁷

In the field of labor relations, the Ministry of Labor and Social Welfare is urged to amend the State Enterprise Labor Relations Act as the employees of state enterprises deserve to be protected in the same manner as the employees in other sectors.

The Ministry of Labor and Social Welfare may not be able to resolve the problems without the full support of its officials who should have a comprehensive understanding of the laws in force. The Ministry should be well-equipped with high technology. It should also be assisted with sufficient funding to run an extensive vigilant system to ensure that immigration workers are properly protected.

2. The Ministry of Foreign Affairs is vested with the functions to protect Thai nationals, both individuals and bodies corporate when they are abroad. In this context, a Thai embassy or consulate-general is to engage in the protection of the interests of its nationals, and helping and assisting the Thai nationals in the receiving state.⁷⁸ In any case, its assistance is quite limited since it has to be undertaken within the limits permitted by international law and in accordance with the laws and regulations of the receiving state in which the Thai nationals in need of help are staying. To put it another way, assistance could be made through or with the consent of the local authorities. An Office of the Labor Attaché which forms part of a Thai embassy is supposed to provide no better assistance than what the Embassy could do itself since the office is working under the aegis of the Royal Thai Embassy. In other words, they are working under the name "Team Thailand" as projected by the Government.
3. The Immigration Bureau which works under the Office of the National Police is the law enforcer as far as the Immigration Act is concerned. The immigration officers are empowered to take appropriate measures to prevent the entries of illegal immigrant workers and to ensure that there are no overstayers after their visa expirations. It occurs that, from time to time, this government agency is called upon for proper observance of the human rights principles, for instance, the deportation of illegal immigrant workers should be strictly made under the provisions of the Immigration Act; thereby deportation may not be used as a disguised form of extradition. Unfortunately, as there are many illegal immigrant workers held in custody of the Immigration Bureau while waiting for deportation, the confinement places or jails might not have enough room for accommodation of all the illegal immigrant workers. As a result, such jails are usually found to be overcrowded. This could of course give rise to some concerns by non-governmental organizations or those who are human rights-oriented. The situation would differ from country to country. The best way to avoid these problems is to adopt as many deterrent measures as possible, instead of any attempt to upgrade the human rights standards applicable in the penitentiary.
4. The Ministry of Interior is in charge of the administration of the whole country. It is not directly responsible for the protection of Thai immigrant workers abroad. On the contrary, it will look after

⁷⁷Executive Summary, Guidelines on Labor Development and Protection at a Time of Changing World Trade Flows," Department of Welfare and Labor Protection, September 1997, pp. 33-34.

⁷⁸See Article 5 of the Vienna Convention on Consular Relations, 1963, to which Thailand is party as of May 15, 1999 (U.N. Note No. LA 41 TR/221/1 (3-6) (3-7) dated May 18, 1999 addressed to the Permanent Representative of Thailand to the United Nations).

foreign immigrant workers in Thailand since the administration is authorized to serve as the law enforcer if a crime is committed. The local administrator may arrest and investigate an illegal immigrant worker since any violation of the immigration law is a crime under Thai law. In such a case, the administrative official has to make sure that the illegal immigrant worker has been brought to justice and that due process of law is guaranteed.

One should take note that there might be some other government agencies that have been involved with the sending of Thai workers to be employed abroad, but they are not taking part in the protection of Thai immigration workers since they have no jurisdiction as long as Thai workers are outside the territory.

Another point that should not be overlooked is the role of non-government organizations (NGOs). NGOs can best serve as watchdogs and provide any necessary assistance government agencies cannot afford.

Concluding Remarks

The paper reflects the fact that states are committed to abide by the international labor law prevailing in the forms of customary international law or the ILO Conventions to which they are parties. Thailand and the other four destination countries are no exceptions. In this light, it appears that human rights are embedded in international labor law in the passage of time. It is interesting to note that some ILO Conventions have gained no popularity among states, as opposed to the ILO Declarations or recommendations.

It is observed that the laws in force in Thailand and the other four destination countries are in accordance with the human rights principles and standards, particularly the obligations set forth in the ILO Conventions to which they are parties. In the case of Thailand, the Royal Thai Government is in the process of becoming a party to some other ILO Conventions with a view to improving the domestic labor standards to meet the internationally recognized level. It is, in fact, the law enforcement in all four countries, which has to be rationalized and strengthened. The government agencies in Thailand do have a major role to play, but there are a lot of shortcomings, especially in terms of the law enforcement, including public awareness.

It should be noted that serious action is warranted to resolve the problem of Thai immigrant workers. Assistance and facilities could be properly accorded to them if only there is an agreement between Thailand and the four destination countries. The agreement as such should be made on a bilateral basis since the situations and problems faced by Thai immigrant workers are always varied from country to country. It would, thus, be appropriate if a bilateral approach were adopted. The agreement would provide for a framework for the local authorities in each destination country to undertake. Any action to the contrary will be a breach of treaty and would result in any remedial measure and state responsibility by the violating state. In the meantime, Thai authorities responsible for the protection of the Thai nationals' interests would feel comfortable to deal with their counterparts and would know where the right channel is for them to go through.

At this juncture, it should be noted that even though some destination countries and Thailand are members of the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) and could initiate a conclusion of such framework, it is sometimes easier said than done since some other ASEAN members would have different concerns and thus it would be difficult for ASEAN to reach a consensus to conclude a multilateral agreement, let alone the fact that this issue is always treated as a sensitive one among ASEAN members. In any case, ASEAN members could come up with common views to deal with this issue in a collective manner for this region.

On top of that, the agreements, if concluded, would ensure that all Thai workers would be legally working in the destination countries and that their rights will be protected and meet the international standards at all times. If this is the case, Thai illegal immigrant workers should be regulated and kept reduced to the minimum, if not to nil.

Comparative Study on Labor Regulations in Three Destination Countries

Pornchai Danvivathana

Introduction

This paper is a comparative study on how the three destination countries - Japan, Malaysia and Singapore - control and regulate migrant workers from Thailand in their respective countries. It aims to investigate and compare systematically the functioning of the recruitment of Thai workers for foreign labor markets only in the three countries, in the Research Project, titled "Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia: The Prospects of Thailand's Migration Policy in Light of the Regional Economic Recession". The outcome of this study is based on the information received as of August 29, 2000 from the researchers in such countries.

As this study is structured to portray the recruitment and the labor conditions Thai migrant workers are likely to experience in the three destination countries, certain laws and regulations will be referred to, as they are relevant to Thai workers' status and living conditions in those three countries. In the process, an international framework may be available which has laid down the foundations for labor regulation acts in some of the three countries and Thailand. Intensive observations and comments will be offered in passing, which may be useful for further analysis and assessment of the current labor situations.

Recruitment of Thai Migrants

Labor migration in all three countries is mainly governed by immigration law and employment (or labor) law. There may be some other laws relevant to some particular problems or for a particular purpose, for example, the Central Provident Fund Act was promulgated in Singapore to provide for appropriate funds for retired workers.

It is interesting to note that foreign labor issues are governed by 10 statutes in Singapore, while there are only a number of the relevant laws in Malaysia and a few in Japan.

Under normal circumstances, migrant workers are required to apply for an appropriate visa to go to any destination country for employment. A work permit is also required, which is to be issued subject to the validity of the employment contract.

Illegal entry or employment is a commission of a crime, which shall be subjected to a fine or imprisonment, as the case may be. In Singapore, the law enforcement is very strict. In the past, employers were allowed to withhold their workers' passports and work permits. As new work permit identification cards are in use, workers are to be prepared to hold these cards at all times. The immigration laws in Singapore and Japan forbid unlawful engagement in smuggling of illegal immigrants. The same can be said in the case of Malaysia by way of induction, even though it is not clearly pointed out in the research.

It was reported that there were always ways and means for foreign workers to seek illegal employment in the four destination countries, since this business could generate a lot of lucrative benefits for foreign workers, employers and recruitment agencies from one end to another. Police raids and site inspections are conducted on a regular basis and proven to be effective mechanisms to suppress illegal foreign workforce. Registration of aliens, including taking fingerprints of foreigners residing in Japan for one or more years, is a stringent measure adopted to enhance the surveillance capacity of the government agencies.

Importance is attached to this problem in Malaysia in such ways and means no less than that the other two countries have engaged in. The Department of Immigration, Ministry of Home Affairs is assigned with tasks pertaining to foreign labor issues. It should be noted at this juncture that many laws relating to foreign labor governance were passed in the early 1900s. Under the Immigration Regulation 1963, different kinds of passes are used to categorize people remaining in Malaysia for different purposes.

It seems to be common practice that executive power is subject to discretion of officials in charge of the Immigration Act 155.

Employment Conditions and Welfare

Employment conditions are the core issue of labor relations. However, this is not the case for Thai workers seeking employment in the three destination countries. In fact, for those who are lured to work abroad, they would be offered high pay and fringe benefits, including propaganda of excellent employment conditions or welfare. They could not care less about welfare as long as they are well-paid. It is interesting to note that any job can be considered "well-paid" only if the pay check covers the expenditure and satisfies the employee's needs.

Welfare in Japan can be claimed by any person living in that country, regardless of his or her nationality. However, aliens may enjoy these benefits under the welfare system if they are lawfully registered. Under the Japanese National Health Insurance Law and the National Pension Law, visitors or foreigners are not, by and large, eligible to participate in such terms and conditions applicable therein. It appears from administrative practice that some terminologies are subject to interpretation.

In case of emergency, some local governments may bear medical costs for temporary workers as stipulated in the Treatment of Sick Wayfarers and Wayfarers Found Dead Law. Even though Japan is party to the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966, there is a tendency that migrant workers may not be granted the same rights and treatment as bestowed to the Japanese. For instance, foreigners who are non-residents are excluded from the National Health Insurance Law, as well as the National Pension Law. This practice is a non-issue as far as human rights are concerned, since in this writer's perspective Japan has not done anything in breach of her treaty obligations. In fact, this may be construed as normal practice elsewhere.

It was submitted, however, that even foreign workers could be entitled to free maternity leave and medical treatment for physically handicapped children or premature babies. This interpretation awaits the Court's ruling for confirmation.

In Malaysia, rights and duties entitled to employers or employees will be protected under Malaysian law of employment. According to the Malaysian Industrial Court, emphasis is put in favor of the employer's prerogative to organize his business, including the deployment of contracted labor, to improve productivity. However, Section 60 of the Employment (Amendment) Act, 1998 allows the Director General of Labor to inquire into any complaint if a foreign employee is discriminated against, in relation to a local employee, by his employer. Despite no minimum wage being provided for in the Act, employers are required to provide maternity benefits, rest days, control over hours of work, annual leave, and protection against termination of contract on the ground of misconduct.

There are some other laws in force relating to labor protection, e.g. the Industrial Relations Act of 1967 permitting employees to claim against their employers for reinstatement of employment on account of dismissal with just cause; the Occupational Safety and Health Act of 1994 aiming to ensure the safety, health and welfare of persons at work against risks to safety or health arising as a result of the work place or activities of persons at work, the Workmen's Compensation (Foreign Workers' Compensation Scheme) (Insurance) Order of 1998 mandating that employers shall annually allocate 96 Ringgit to an insurance scheme for each worker; the Factories and Machinery Act of 1967 dealing specifically with the supervision and regulation of factories and machinery for the safety of employees; and the Workers' Minimum Standards of Housing and Amenities Act of 1990 setting standards of places of employment outside any municipality to be maintained under the supervision of the Department of Labor.

It should be noted, however, that only some laws are in place to provide protection and assistance to foreign workers in all three destination countries.

Status of Migrant Workers

It is quite clear that migrant workers without an appropriate visa are considered illegal entrants according to the immigration laws in the destination countries. They could thus be subject to imprisonment, fine and deportation. Many of them may have obtained appropriate visas upon entry. As they have finally overstayed, they are then called "illegal immigrants". These workers are in violation of the immigration laws and will be subject to sanctions. Under normal practice, they will be blacklisted and may not be allowed to apply for a visa for a period of years.

There are cases where workers have obtained inappropriate visas, thereby are unable to apply for work permits as required. They are also considered illegal workers. However, imposition of sanctions may be less severe than those under the above-mentioned category. It should be noted that illegal workers without work permits may not work in the destination countries but they are still allowed to remain there until the visas previously obtained expire.

It is usually the case that illegal workers may not claim social welfare, save legal protection as international minimum standards recognized under international law.

Only legal proceedings are used as a way and means to deal with illegal workers. The relevant laws in Singapore and Japan seem to be tougher than those in the other two destination countries. Over and above these laws, punishment imposed in some countries could be construed as a deterrent measure, among others, to discourage illegal entry of workers.

International Regulations

There are a few issues to be discussed under this heading:

International Control

In the sense of the term, states are governed by international law which includes customary international law and international agreements. In the purviews of customary international law, states are legally bound to provide legal protection as envisaged in the international law of human rights.¹ One might go a bit further by applying the national standards as advocated in the Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933 which ensures non-discrimination against foreigners.² There are also certain international labor standards to which foreign workers, whether legal or illegal, are entitled, i.e. freedom of association and freedom from forced labor.

As regards international agreements, the three destination countries are to perform obligations under treaties or international agreements to which they are parties.³ Interestingly enough, the three countries are parties to the International Labor Organization (ILO). Therefore, the laws promulgated in their respective countries need to be consonant with international labor law.

However, the standards of enforcement are in practice a separate issue. This may have to be addressed in the context of human rights as international labor law, and international human rights laws are really coherent in terms of concept and application, including their progressive development.⁴ The

¹ Timothy Hiller, "Principles of Public International Law" (London: Cavendish Publishing Limited, 1995): 172.

² Ibid

³ The seven fundamental Conventions are as follows:

1. Convention No. 29 on Forced Labor;
2. Convention No. 87 on Freedom of Association and Protection of the Rights to Organize;
3. Convention No. 98 on Right to Organize and Collective Bargainings;
4. Convention No. 100 on Equal Remuneration;
5. Convention No. 105 on Abolition of Forced Labor;
6. Convention No. 111 on Discrimination (Employment and Occupation);
7. Convention No. 138 on Minimum Age.

⁴ See Article 23 of the Universal Declaration of Human Rights.

three destination countries may adopt harsh laws to punish illegal workers insofar as such laws are not inconsistent with international law – international labor law, international human rights law, and so on. For example, capital punishment may be imposed subject to the gravity of conduct or commission of offense. Yet, a State Party to the International Covenant on Civil and Commercial Rights, 1966 may not impose capital punishment on any person who is under the age of 18 years. A person may not be caned as caning may be considered a measure against human dignity.

Issuance of Passports and Visas

Everybody has the right to freedom of movement and residence and the right to leave any country, as well as his own, and to return to the country of which he is national or resident.⁸³ Any person is entitled to hold a passport which is not only for use as a travel document but for the establishment of identity.⁸⁴ In countries where this right to freedom of movement is guaranteed under the constitution, e.g. the United States, Thailand,⁸⁵ no one may be denied a passport. It is then quite difficult for Thai authorities concerned to resort to the issuance of passport as a deterrent measure to control labor migration. In fact, the Royal Thai Government is required to provide diplomatic assistance and protection, as necessary, to Thai nationals stranded abroad.

Issuance of visas signifies that visa-issuing states have consented to visa applicants' entries into their countries subject to the immigration laws of the same.⁸ It purports that the applicants or visa holders may proceed to the visa-issuing states within the time-frame specified, but these entries may be granted only by immigration officials at ports of entry. If careful and appropriate scrutiny of visa applications can be maintained by the destination countries, the influx of illegal migrant workers should be reduced. In the case of Malaysia and Singapore, as members of the Association of Southeast Asian Nation (ASEAN), visa is not required for Thai nationals. It is thus difficult to detect at any port of entry who are illegally entering these two countries for employment purposes. The idea to abolish visa exemption for Thai nationals proceeding to either of the two countries would diminish the true spirit of cooperation of all ASEAN members, on the one hand, and would affect genuine or bona fide travelers in the tourism industry, on the other land.

It should be noted that it is very difficult to obtain an appropriate visa to Japan. The requirements for supporting documents to obtain a visa shall be strictly observed. The research study reveals that those illegal Thai workers, among others, obtain a valid visa to visit Japan, but they are considered illegal when working without a permit or overstaying. To put it in another way, issuance or non-issuance of a visa may not be the right approach to address the issue of illegal workers in Japan.

Conclusion of International Agreements

There is no policy approach adopted by any destination country to conclude a treaty or international agreement with Thailand on labor migration. As this issue of illegal workers becomes critical, it is thus very timely to explore ways and means to reach agreement between or among the countries concerned. This approach is consistent with the views suggested at different for at the global level to deal specifically with international or transnational crimes. In the context of the United Nations, a draft convention on the suppression of transnational crimes is under consideration. It is internationally recognized that illegal migration is a serious offence, among others, which can be suppressed if international cooperation prevails in the form of an international agreement. If an agreement is in place, recruitment of Thai workers on a government - to - government (G-to-G) basis may materialize and lead to no set back. In that light, remedies and state responsibility shall be guaranteed for the benefit of both employers and employees.

Concluding Remarks

⁸³ Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights.

⁸⁴ B.Sen. "A Diplomat's Handbook of International Law and Practice", (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988):395

⁸⁵ Section 36 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2540.

Labor migration is a common concern of the states in Southeast and East Asia. The economic downturn in Thailand has called for the Government to take action and introduce a plan of retrenchment. It is in the meantime expected that Thai workers would seek more employment abroad. The three destination countries are always the desired targets for Thai workers. In the process, the Royal Thai Government may wish to encourage Thai workers to work abroad. (8 B. Sen, in note 6 supra, p.399.)

It should be concluded that Thai workers in the destination countries are governed by immigration and labor laws. Such laws in force are generally enacted in accordance with international law. It is only a matter of standards-setting and law enforcement, which might be inconsonant with international standards recognized in a universal character. It is evident that the laws in force in such countries provide for different levels and scope of protection from one country to the others.

It is always the case in any country, and Thailand is no exception, that stricter laws will be introduced as labor migration becomes more severe. This may be a good strategy for the three destination countries since they are in need of foreign workers. It is only a matter of how to properly regulate the employment of Thai workers abroad on a long-term basis.

Prospects for employment of Thai workers in the three destination countries are still bright. The business of sending Thai workers abroad is very lucrative for employment agencies in Thailand and in the three receiving states. It goes without saying that the business also generates a source of income for Thailand. As this issue becomes more and more serious, since it is reported that many of them are engaged in illegal employment, greater attention from the public and the private sectors are required. Effective and continued measures are called for as the number of illegal Thai workers is growing rapidly. Follow-up action should not be overlooked.

An international agreement should be concluded between or among the three destination countries and Thailand. It would be an instrument to ensure that appropriate protection is provided for between the Governments concerned. The agreement to be concluded should make sure that any rogue employment agency is put out of business. The government agencies concerned may request the right to regular visits at working sites to observe the employment conditions, as well as according facilities and providing assistance to Thai workers as necessary.

It should be underlined that since illegal migrant workforce is a result of transnational organized crime, as reconfirmed in the United Nations draft convention on the suppression of illegal migration, international cooperation seems to be the only measure for now to resolve this problem effectively. As the discussion has demonstrated, emphasis should be placed on urging the countries concerned to enter into an agreement for the purpose of labor protection. Failure to do so could cause problems of mistrust and misunderstanding at the government level. Perhaps Thailand should take the initiative in this direction for the benefit of Thai workers residing in such countries, which could be a resolution to the same problems existing in any other region in the future.

Thailand's Overseas Employment and Recruitment Law

Phunthip Kanchanachitra Saisunthon

1.1 Objectives

This research paper was written as a report on the results of the study forming part of the research project entitled "Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia: The Prospects of Thailand's Migration Policy in Light of the Regional Economic Recession" conducted by Asia Research Center of the Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. The paper was specifically aimed at enumerating the important factors contributive to the legal problems concerning Thai laborers going to work in foreign states.

As legal factors form part of "the problem" of this matter and may simultaneously present a solution to the problem, legal research has its role in the research project. Legal problems concerning going to work in foreign countries are varied.

Basing the classification of the legal problems on their sources led to the conclusion that the problems are of two categories: (1) problems in the source country and (2) problems in the destination country. This research paper, however, focuses only on the problems in the source country regarding the legal aspects of going to work abroad by Thai laborers.

In conclusion, the purposes of this research paper are as follows:

1. To report on the survey of Thai laws concerning this matter.
2. To report on the study of legal problems faced by Thai laborers in the source country
3. To report on the legal feasibility study in solving the problems that will lead to the end of controversy on "the prescriptive policy" that should be adopted by Thailand concerning Thai laborers going to work abroad in the economic recession.

1.2 Perspectives

Like other problems relating to international migration, the problems can never be solved through the application of knowledge of any single field of study. Causes and effects of the problems regarding Thai laborers going to work abroad are complex. Interdisciplinary study is thus required. Nevertheless, as this research paper is a legal paper, the legal theme is thus its starting point.

1.3 Framework of Study

In the survey of legal problems faced by the source country in sending its workers abroad, we found 12 aspects of legal problems that need discussion.

First, after the preliminary understanding is established (the first topic), the research paper should at first make it clear "Who are Thai laborers? What sorts of persons are to be identified as Thai laborers? Do Thai authorities protect all Thai laborers or just some of them? Do Thai authorities protect all Thai laborers equally?"

Second, the study should find out the answer to the question "Do Thai laws accept the right of Thai laborers to go to work in foreign states? This issue will lead to the study of the existence, the categories, and the quality of right of Thai laborers in going to work abroad.

Third, with the relevance of the first topic to the matter that we are going to discuss and with our realization of the fact that laborers who want to go to work abroad are required to seek the assistance of agents involved in recruitment service, the legal problem faced by workers at this stage is concerned with their legal relation with agents. Legal researchers have to take into consideration "existence of the problem, categorization of the problem of this nature, severity of the problem, and the method of problem-solving adopted by the Thai state." The last objective of this stage of study is to find out

whether the Thai law provides the measures to control recruitment agents and how?" As the recruitment process exists in the national and the provincial level and involves state and private business organs, the study is to be conducted on "classification of the ways of exporting Thai laborers (the fourth topic) and the process of exporting Thai laborers (the fifth topic).

Fourth, as the study is focused on the problems in the source country, it is necessary to explore the roles of the source country. There is no doubt that the source country does not limit its action within its own boundary. As the source country, Thailand harbors its intention to protect Thai laborers in foreign states. The question raised by us is whether the law allows Thailand to be engaged in transnational or cross-border actions to protect Thai laborers and how? The Thai authorities chiefly resort to control over the operation of recruitment agents, believing that efficient control over recruitment agents results in the effective protection of Thai laborers in foreign countries. Thus, the study to be conducted at this stage focuses on the laws allowing the Thai state to protect Thai laborers in foreign states. The study is to be conducted on "the control of recruitment agents" and "state organs involved in exporting Thai laborers abroad" (the seventh topic).

The study at this stage lays stress on the relation of Thai authorities and Thai laborers working in foreign states. The legal issue to be discussed is concerned with what the Thai law says about Thai laborers working in foreign states who are considered the ones having moved out of Thailand. In general, the application of the law of certain sovereign states cannot extend beyond their territory as the state can only exercise its absolute power over its own territory. Extraterritorial validity of the law of certain sovereign states only has effect on the citizen of those states who live in foreign states but only under the consent of the foreign states. The question raised at this stage is whether Thailand has laws determining the right and system for protecting the interest of Thai laborers in foreign countries. The matters to be investigated are:

1. Duties and responsibilities of authorized recruitment agents (the eighth topic),
2. Responsibilities of authorized recruitment agents as conditioned by recruitment contracts (the ninth topic), and
3. Duties of laborers who go to work abroad (the tenth topic).

Fifth, as the possibility and the efficiency in providing assistance to laborers depend on the existence of funds, the "Fund" to serve this purpose has been set up. Thus, reference to the "Fund" for the assistance of laborers who go to work in foreign countries is unavoidable.

Sixth, we then deal with the problem of human rights abuse as experienced by Thai laborers in foreign states (the twelfth topic).

The whole picture of the current state of the problems portrayed by the legal research serves as "a social mirror" that reflects "the rules of law" contributing to the problems concerning "Thai laborers going to work in foreign states".

1.4 Benefit of the Research

First, the research leads to the discovery of the solution to the puzzle about the migration of Thai nationals to other countries from the point of view of the source country, in the other words, from the point of view of the Thai law. We believe the research sheds light on the whole point of view of the Thai law concerning this matter. Research of this kind thus belongs to "Legal Science Proper or Normative Legal Science".

Second, after completing our research in the Normative Legal Science, we take into account the social fact and we then notice the causative relation of positive law and social reality. The degree of efficiency of the state mechanism in controlling recruitment agents is thus revealing to us as well as the degree of efficiency of punishment on those taking part in illegal recruitment effort. It is impossible for this research paper to investigate all aspects of the relation between law and society concerning this matter, due to budgetary constraint. However, the research paper serves as a "bridge" to other legal research works related to the "Legal Science of Fact".

Third, although the research belongs to "Legal Science Proper", not focusing on the relation of law and social fact, it brings to light the value of the laws governing the process of exporting Thai laborers abroad. Thus, it serves as "a bridge" to another research work belonging to the same research project which focuses on the state mechanism for solving the problems with Thai laborers through the international agreement between Thailand and foreign states that recruit Thai laborers.

2. Persons Identified as "Thai Laborers"

2.1 Definition of "Thai Laborers"

Who are Thai laborers? According to Thai law, "aliens" means the persons who do not hold Thai nationality;¹ thus "Thai laborers" means laborers who are of Thai nationality. This interpretation makes it necessary for us to accept those persons holding multiple nationalities, including Thai nationality, as Thais. On the contrary, those holding no nationality cannot be considered as Thais.

Thus, the study requires us to clarify the term "Thai laborers" that are the subject of our study before we can probe into other aspects of the problem. In reality there are many aspects of the problems concerning ethnic minorities yet to be granted Thai nationality, foreigners in Thailand and Thai laborers in foreign states.

2.1.1 Problems Concerning Ethnic Minorities without Thai Nationality

As Thailand has land borders with its neighboring countries, the legal status of those living along the borders is hard to determine. There are still hill tribe people officially referred to as "highlanders".² A large number of them are waiting to be granted nationality. The authorities have viewed hill tribe people living in the highlands since the beginning of the history of Thailand as Thai citizens. But, as their identities are difficult to prove, the highlanders not with proven identities are yet to be granted Thai nationality.³ In addition, there are undocumented persons who can be viewed as stateless persons.

The problem arose when those persons went abroad to find jobs but were refused work permits. Their legal status was thus illegal immigrants. They were punished for entering into those states and doing their jobs without permission. Having been punished, they were sent back to Thailand. In the cases where they held identity cards for the minority groups issued by the Thai Department of Local Administration, Thailand had to accept their return. Though they were not Thai nationals, their holding of the identity cards issued by the Thai authorities signified their connection to Thailand. But in many cases, Thailand did not accept their return as there was no evidence of their awaiting for their being proved of their identity and of their being stateless persons living in Thailand. As a result, they were detained in the place used for detaining illegal immigrants in foreign states.

2.1.2 Problems with Laborers Who Are Foreign Minorities living in Thailand

In addition, there are people leaving Thailand who are not of Thai nationality but have lived in Thailand for a long time. For practical reasons, the Thai authorities view them as aliens and did not grant them the permission to enter Thailand but allows them to live in the country temporarily⁴ for

¹ Article 4 of the Nationality Act B.E. 2495 and the Nationality Act B.E. 2508.

² "Highlanders" are hill tribe people dwelling and making their livelihood in the highlands with the average inclination of more than 35% and the height of 500 meters above sea level onwards in 20 provinces as follows: Chiang Mai, Mae Hong Son, Chiang Rai, Phayao, Nan, Lamphun, Lamphang, Prachin, Tak, Petchaboon, Loei, Pitsanuloke, Sukhothai, Kamphaeng Phet, Kanchanaburi, Uthai Thani, Suphanburi, Ratchaburi, Prachuabkirikhan and Petchaburi (Article 5 of the Order of Prime Minister's Office concerning community development environment and the control of narcotic plants in highlands, B.E. 2540).

³ Report on the study on order, law and policy concerned with the personal status of highlanders by the Subcommittee on the Granting of Personal Status to Highlanders by the Order No. 1/B.E. 2542 of the Committee on the Granting of Personal Status to Highlanders set up by the Cabinet Resolution dated May 11, B.E. 2542. Submitted to the Committee on the Granting of Personal Status by the Order No. 1/B.E. 2542 of the Committee on the Granting of Personal Status to Highlanders set up by the Cabinet Resolution dated May 11, B.E. 2542.

⁴ According to Article 17 of the Immigration Act B.E. 2522.

humanitarian reasons, as they are likely to face persecution if sent back to their home countries. These foreigners are Chinese, Laotian, Vietnamese and Burmese. Many of them were born in Thailand and many were not. When they leave Thailand to work in foreign countries, are they to be identified as Thai laborers?

There are stateless minority laborers working in Thailand. When the Thai authorities planned to send them back, problems arose, mostly with the Burmese nationals who were minorities in conflict with the Burmese government and thus unacceptable to the Burmese authorities. The minorities themselves were not willing to return to their native land for fear of being punished by the Burmese. There has been controversy regarding this matter in Thailand. Those sensitive to human rights abuse argued that the minority laborers should be allowed to return to Thailand. They held that those minority laborers had developed their ties with Thailand as the place for inhabiting. Those preoccupied with the security problem argued that those minority laborers should not be allowed to return to Thailand. They held that those laborers were illegal immigrants who were to be expatriated.⁵ Once expatriated, their ties with Thailand were automatically cut and there was no reason for Thailand to allow them to return to Thailand.

The arguments of both sides are plausible. In the case of alien laborers leaving Thailand, they have no residence in Thailand and just use Thailand in transit, thus Thailand is not obliged to accept their return. In the case of the laborers who live and have their families or were born in Thailand, Thailand should accept their return for humanitarian reasons although it is obvious that they are not Thai nationals.

2.1.3 Problems with Thai Laborers in Foreign Countries

At present, there are persons of Thai nationality without dispute who do not live or were not even born in Thailand. They are offspring of Thai immigrants in foreign countries. They may not be able to speak Thai, nor do they have psychological ties with Thailand. They just hold Thai nationality. Children born to illegal Thai immigrants in Japan have never been granted Japanese nationality. They are just illegal immigrants as their parents are. The case is similar to that of the offspring of Burmese illegal laborers in Thailand whom the Thai authorities regard as illegal immigrants. The question is whether Thailand should recognize them as Thai laborers deserving its protection.

⁵ Articles 53-54 of the Immigration Act B.E. 2522.

2.2 Categorization of Thai Laborers in Foreign Countries

2.2.1 Thai Laborers in Public and Private Sectors

Thai laborers can be categorized as laborers in public sectors and laborers in private sectors as in other countries. In Thailand, job performance in public sectors is not governed by the same laws as those applied to the private sectors. The standard of the quality of works of the same nature done by public sectors and private sectors is viewed in different ways. As there are Thai nationals working in public and private sectors in foreign states, Thai law applied to the public and private sectors have their effect on those Thai nationals, due to the accepted principle of the international law that the states have personal jurisdiction over their citizens, no matter where on earth their citizens appear.

2.2.2 Legal and Illegal Immigrant Laborers

In going to work abroad, Thai laborers are required to seek permission to enter foreign states from the foreign states where they intend to go to work. When they get permission to enter foreign states, they gain their status as legal immigrants. When they enter foreign states without permission, they gain their status as illegal immigrants. They are subjected to punishment and expatriation according to immigration law of those states. As long as laborers still hold Thai nationality, the Thai embassy and consulate in those states must realize that the laborers still hold rights and duty as Thai nationals no matter who they are, and no matter whether they are legal or illegal immigrants in those countries. They thus deserve complete protection from Thailand.

2.2.3 Skilled and Unskilled Laborers

There are skilled and unskilled laborers. In fact, the majority of them are unskilled laborers. Working in foreign countries does not mean that they receive less protection than that received by Thai nationals working in Thailand. Unskilled laborers working abroad are to be offered training programs that help improve their skills as unskilled laborers in Thailand. Nevertheless, Thailand cannot offer them full protection of this kind enjoyed by Thai laborers in Thailand.

3. Law Determining the Right of Thai Laborers to Work Abroad

3.1 The Law Endorsing the Right of Thai Nationals in Going to Work Abroad

Although the Thai Constitution does not endorse the right of Thai nationals to leave Thailand, there is no Thai law prohibiting Thai nationals from going to work abroad.

In addition, promulgation of the law prohibiting Thai nationals from leaving Thailand is impossible as Thailand has ratified International Rules on Civil and Political Right, 1966⁶. Article 12 (2) of the rules states that "Everyone shall be free to leave any country, including his own". Exception to this rule appears in Article 12 (3) that states: "the above-mentioned right shall not be subject to any restriction except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (*ordre public*), public health or morals or the rights and freedoms of others and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant".

In general, Thailand is obliged by the principle of International law not to promulgate the law prohibiting its citizens from going to work abroad, except when the prohibition exists to serve the purpose of: 1. national security, 2. public order, 3. public health, 4. public morals, and 5. rights and freedoms of others. The question is what are Thai laws serving those purposes and do they result in the prohibition of Thai laborers from going to work abroad?

⁶ Thailand became a party to the Rules on Civil and Political Right on October 29, 1996. See Nopnithi Suriya, International Rules on Civil and Political Right 1966, the accession of Thailand, *Thammasart Law Journal* 4 (2539) 764-779.

3.2 Thai Laws Restricting or Eliminating Rights of Thai Laborers to Go to Work Abroad.

In principle, the Thai authorities are not allowed to promulgate the law that restricts the right and freedom of its nationals to go to work abroad. However, there exist laws empowering the state to restrict or to deprive Thai nationals of their right to go to work abroad.

From our survey, we found that prohibition and the imposition of constraints on the ability to go to work abroad of Thai nationals exist under the following conditions.

3.2.1 Restriction under Immigration Law

The departure of Thai laborers from Thailand is only considered legal when it is made in conformity with Article 11 of the Immigration Act B.E. 2522 and Article 62 of the Recruitment and the Protection of Laborers Act B.E. 2528 amended by the Recruitment and the Protection of Laborers Act B.E. 2537.

Article 11 of the Immigration Act B.E. 2522 states: "Persons entering or leaving the Kingdom are required to take the designated paths and passes through checkpoints and specific areas in the fixed time as proclaimed in the Government Gazette by the Minister." In leaving the country, Thai laborers are required to pass through "EXIT" determined by the Minister of the Interior through his exercise of power in accordance with the Immigration Act. In addition, the time for leaving the country is also fixed by the Minister. The ability in going abroad of Thai laborers needs to meet some conditions. Violators of this rule shall be punished with fine not exceeding 2,000 baht.⁷

The problem that may arise, and in fact, occurred in the past, has to do with the order by the Minister of the Interior to close checkpoints for going to particular countries that make it impossible to travel to those countries. The closure of checkpoints for going to Myanmar (Burma) makes it impossible for Thai laborers to go to work in Myanmar and for Burmese laborers to come to and find their jobs in Thailand. However, closure of checkpoints is very unlikely now as Thailand is not involved in violent conflict with any country. Termination of international contact is very unusual; and if it occurs, the right of Thai laborers to go to work in the countries having no more relations with Thailand is thus revoked in case departure through other permitted channels is impossible.

3.2.2 Restriction under Recruitment and Labor Protection Law

The law requires Thai laborers going to work abroad to pass through checkpoints and to hand over documents⁸ (as determined by the Director of the Department of Recruitment) to officials. The checkpoints were set up in accordance with the proclamation in the Government Gazette by the Minister of Labor and Social Welfare.⁹ When the officials find that a person has no document regarding going to work or to apprentice abroad, they may use discretion to stop the departure of the person from the country. However, they are required to record the reason for stopping the departure.¹⁰ The right to go to work abroad of a laborer is revoked until it meets the conditions made by the law.

3.2.3 Restrictions under the Administration under the Exigency Law

Article 10 of the Administration under Exigency Act B.E. 2495¹¹ authorizes the Prime Minister and the Minister of the Interior¹² to prohibit persons from leaving the Kingdom if it is evident that the

⁷ According to Article 62 paragraph 2 of the Immigration Act B.E. 2522, in case the violators are aliens, they shall be punished with imprisonment not exceeding 2 years and fine not exceeding 2,000 baht

⁸ Violators shall be punished with imprisonment not exceeding 6 months or fine not exceeding 10,000 baht or both (article 87 of the Recruitment and Protection of Labor Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and the Protection of Labor Act (No. 2) B.E. 2537.

⁹ Article 62 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537

¹⁰ Article 63 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537

¹¹ The 69th Government Gazette in 16th Chapter of dated March 11, B.E. 2495

¹² Article 21 of the Administration under Exigency Act B.E. 2495

departure from the Kingdom of such persons poses a threat to national security. Violators shall be punished with imprisonment not exceeding 10 years or fine not exceeding 10,000 baht or both.¹³

3.3 Do Thai Laws Freely Allow Thais to Go to Work Abroad?

In principle, Thai laws do not pose an obstruction to going to work abroad for Thai nationals. The question is whether Thailand has laws encouraging Thai nationals to go to work abroad. Encouragement means facilitation of departure or providing protection when laborers are abroad.

3.3.1 Law on Going to Work Abroad at the Time When There Existed No Specific Law Concerning This Matter

Thailand first promulgated the law on recruitment during the reign of King Rama VII. The law was referred to as the Recruitment Act B.E. 2475 that took effect on August 29, 2475.¹⁴ The law was aimed at "protecting the interests of laborers". Before the promulgation of this law, Thailand had no law governing recruitment effort. Recruitment effort to supply workers to the firms in this country and in other countries was thus freely done by the private sector.

3.3.2 Law on Going to Work Abroad During the Time the Recruitment Act B.E. 2475 Was in Effect

Although the Recruitment Act was promulgated in B.E. 2475 to protect the interest of laborers, there was no provision concerning recruitment effort to supply workers to jobs in foreign countries. Thus, during the period of the Act's being in effect, recruitment efforts to supply workers to jobs in Thailand and in foreign countries were under state control. The law stipulates that involvement in the recruitment business must be permitted by the Minister of the Interior.¹⁵ Thus the Recruitment agent in business before July B.E. 2475 or in business after the law was in effect was under the control of the Minister of the Interior.¹⁶

This law was abolished¹⁷ by the promulgation of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511 that took effect on June 29, B.E. 2511.¹⁸

3.3.3 Law on Going to Work Abroad During the Period the Recruitment and Labor Protection¹⁹ Act B.E. 2511 Was in Effect

The objective of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511 was not only to provide regulation on the establishment of recruitment agents, but also to regulate the recruitment and labor protection. However, there was no provision on the recruitment effort to supply workers to jobs in foreign countries. Involvement in recruitment business required permission by the Minister of the Interior.

3.3.4 Law on Going to Work Abroad During Period When the Recruitment and Labor Protection Act B.E. Was in Effect²⁰

The promulgation of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 resulted in the abolition of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511. The main reason for the promulgation of the law²¹ was the inefficiency in the enforcement of the Recruitment and Labor Act B.E. 2511

¹³ Article 17 of the Administration under Exigency Act B.E. 2495.

¹⁴ In the 45th law yearbook B.E. 2475 but published in the Government Gazette on August 31, B.E. 2475. The law was effective on that date as Article 2 of the law stated that the law was effective on the day it was published in the Government Gazette.

¹⁵ Article 5 of the Recruitment Act B.E. 2475.

¹⁶ Article 4 of the Recruitment Act B.E. 2475.

¹⁷ Article 3 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511.

¹⁸ Article 2 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511.

¹⁹ In 85th Government Gazette Chapter 38 dated April 30 B.E. 2511, page 213.

²⁰ In the 102nd Government Gazette Chapter 116, dated September 1, B.E. 2528, page 1.

²¹ The reason of the promulgation of the law as given at the end of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 in the Government Gazette.

concerning problems with Thai laborers in foreign countries.

By the time of the promulgation of the law, there were large numbers of recruitment agents supplying workers to jobs in foreign countries. Many of them tricked job seekers to use their services without the availability of jobs, charging excessive service fees. In addition, laborers reached destined countries but got no job. Employers failed to honor the conditions of job contracts. Female laborers were sexually harassed or even raped by employers and their relatives. Many of them were abandoned. Laborers with these problems sought asylum in the Thai Labor Office or Thai Embassy. Their stay in such places caused problems with shelter and food, not to mention traveling costs to return to Thailand. Most recruitment agents said they had no fund to help such laborers and it was difficult for them to demand the money from guarantors of job seekers in seeking passports as the whereabouts of guarantors was not known.

Further, some laborers committed crimes in foreign countries and it became a must for the Thai authorities to help them. This caused heavy burden on the country's budget as provisions in the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511 could not protect Thai laborers in foreign countries.

In addition to stricter control on recruitment, the control on recruitment of workers for jobs in foreign countries is separated from the control of recruitment effort for supplying workers to jobs in the country. A Fund for assistance of Thai laborers in foreign countries was set up. Service fees were adjusted to reflect the real economic situation.

3.3.5 Law on Going to Work Abroad During the Period when the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537 Was in Effect²²

The Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537 did not result in the abolition of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528. It is merely the amendment to the law. The main reasons for the promulgation of the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537 are as follows²³.

First, the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 contained improper provisions contributing to the existence of loopholes. Thus, there was a need to have provisions regulating sending workers for training in foreign countries. Provisions on the return of collateral and on the benefits from funds, as well as on punishment need to be improved.

Second, the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 could not adequately protect laborers. It thus needed improvement through the setting up of the Committee on Recruitment and Labor Protection to consider and work out the development plan for recruitment and labor protection. Job seekers were to be given more protection, including the cases in which job seekers were not entitled to rights and benefits as laid out in job contracts. And there were to be provisions regulating the testing of skills.

Currently, the main Thai law concerning this matter is the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537. The question is how the law facilitates going to work abroad of Thai laborers.

4. Categorization of Thai Laborers Going to Work Abroad.

Employment in Thailand can be put into two main categories, as in other countries, as follows:

1. employment that is not through recruitment agents and
2. employment that is through recruitment agents.

4.1 Going to Work Abroad of Thai Laborers That Is Not through Recruitment Agents.

²² In 111* Government Gazette (Chapter 28, dated June 30, B.E. 2537, page 40.)

²³ The reason as it was published in the Government Gazette at the end of the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

Currently, the law on recruitment and labor protection regulates only two types of going to work abroad that is not through recruitment agents as follows: 1. Going to work abroad to fulfill the employment contract between employers in foreign countries and employees in Thailand and 2. Going to work abroad to fulfill the employment contract between employers and employees both in Thailand.

The Thai law on this matter does not contain the provision regulating the making of job contract in foreign countries between foreign employers and Thai employees. In this case, there is no need for the state from which the nationality of laborers derives to protect its nationals, as laborers were not sent from the state and the decision to become engaged in employment took place in foreign countries that are beyond the scope of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528. Thailand, however, may protect these laborers through the principle of diplomatic protection accepted without dispute by the international community.

4.1.1 Going to Work Abroad to Fulfill Employment between Employers in Foreign Countries and Employees in Thailand

The Employment contract made in Thailand or in foreign countries may not be through recruitment agents. No provision in Thai law requires recruitment agents to act as a medium in all cases. The law just forbids "conducting job application", that is, the prohibition of foreign employers or their agents from conducting the application for the jobs in foreign countries by themselves. The law requires that the application for jobs in foreign countries be conducted by recruitment agents or the Recruitment Department.²⁴ In case job seekers intend to go to work abroad by themselves without relying on the service of recruitment agents, the law requires them²⁵ to notify the Director-General of the Recruitment Department or those authorized by the Director-General at least 15 days²⁶ prior to their departure. Violators of the law shall be punished with fine not exceeding 5,000 baht.²⁷ In conclusion, although the law does not require job seekers to seek permission to go to work abroad, they are required to inform their intention to go to work abroad to government officials. Punishment will be imposed on them if they violate the law. But it should be noted that the punishment is a fine, not imprisonment. It is questionable to what extent the law is applied in the real world.

4.1.2 Going to Work Abroad to Fulfill Employment Contract between Employers and Employees Who Are Both in Thailand

Going to work abroad of Thai laborers may result from the fulfillment of the employment contract between employers and employees who are both in Thailand. As required by the nature of work, employers may send employees to work or to experience training abroad. Nevertheless, Thai law does not grant employers the full freedom of sending workers to work abroad. To send their workers to work abroad, employers must obtain permission from the Director-General of the Department of Recruitment²⁸. The procedure for seeking permission was determined by the Minister of Labor and Social Welfare²⁹. Violators shall be punished with imprisonment of 3-10 years or a fine of 60,000-200,000 baht or both.³⁰

4.2 Going to Work Abroad of Thai Laborers Through the Arrangement of Recruitment Agents.

Going to work abroad of Thai laborers may be through the arrangement of recruitment agents.

²⁴ Article 50 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

²⁵ Proclamation of the Department of Recruitment on the notification of going to work abroad by ONESELF (No. 3) dated August 4, B.E. 2538.

²⁶ Article 48 of the Recruitment and Labor protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

²⁷ Article 25 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

²⁸ Article 49 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

²⁹ Order of the Ministry of Labor and Social Welfare on the seeking of permission to send workers to work abroad dated March 8, B.E. 2538 (in the 112th of the Government Gazette special Chapter 10 dated March 29 B.E. 2538).

³⁰ Article 82 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

The Thai law on recruitment and labor protection imposes strict control on recruitment business as the business may lead to "trade on human beings" that is considered downright human rights abuse. We thus want to determine to what extent Thai law accepts recruitment efforts to supply workers for jobs in foreign countries.

5. Procedures for Sending Thai Laborers Abroad May Be Done by Private and Public Organizations.

The Thai law demands that "Recruitment Office" be set up in the Recruitment Department of the Ministry of Labor and Social Welfare. The Office provides its services to job seekers without charging service fees. The branches of such office can be established if the Director-General of the Department of Recruitment gives his consent to their establishment³¹. The law allows the Ministry of Labor and Social Welfare to establish recruitment offices at the national and local levels. The existence of such offices resulted in the export of Thai laborers by state organizations.

The Thai law since B.E. 2475 allows the involvement of the private sectors in recruitment business. Currently, the Thai law requires private firms involved in two types of recruitment business related to the exportation of laborers to obtain licenses. The two types of businesses are the recruitment business and the testing of laborer's skills business.

Under the current law, private firms involved in the recruitment business experience strict control. The control exercised over exportation of laborers is even stricter. The firms are required to meet every condition set by the law. The rules concerning the setting up of the firms can be concluded as follows.

5.2.1.1 Entrepreneurs Must Be Legal Entities in the Form of Companies.

The firms involved in the business related to the exportation of laborers must be in the form of companies. They may either be private or public companies.³² The name of the companies must include the words "limited partnership for recruitment or recruitment company."³³ The words are placed before the names of the firm. On the contrary, the law forbids the companies that are not permitted to be involved in the recruitment business to use the words "recruitment office partnership for recruitment" or "recruitment company" or foreign letters denoting the same meaning.³⁴

5.2.1.2 Companies Must Have Paid-up Capital As Required by Law.

Companies seeking the license to get involved in the business related to the exportation of laborers must have paid-up capital as required by the law. The amount of the paid-up capital must not be less than one million baht.³⁵

5.2.1.3 Majority of the Shares Must Belong to Thai Shareholders and the Majority of Shareholders must be Thai Nationals.

Companies seeking license to get involved in the business related to the exportation of laborers must have capital, three fourths of which belong to Thai shareholders; and Thai shareholders must constitute three fourths of the total members of shareholders.³⁶

5.2.1.4 Companies Involved in the Business Must Never Have Been Given Permission to Get Involved in Recruitment Business.

³¹ Article 7 of the Recruitment and Labor Protection Act as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

³² Article 31 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

³³ Article 64 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

³⁴ Article 65 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

³⁵ Article 31 (1) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

³⁶ Article 31 (2) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

The law forbids companies already given licenses to get involved in the business to seek license again.³⁷ Also, where the licenses of the companies are suspended, such companies are forbidden to seek licenses again,³⁸ nor will the companies whose licenses are revoked be allowed to seek licenses again.³⁹

5.2.1.5 Companies Must Have Collateral As Required by Law.

Companies seeking licenses to get involved in the business related to exportation of laborers are required to have the amounts of collateral determined by the Ministerial Regulations. The amounts of collateral must not be less than 100,000 baht and are kept by the Registration Office as a guarantee of compliance to the Act.⁴⁰ The collateral as stated in the Article 31 (2) must be cash, bonds issued by the Thai Government or a Bank's letter of guarantee. The companies obtaining licenses may change collateral⁴¹ in case the amounts of collateral decrease as they are expended. Registration Officers may order in writing the companies obtaining licenses to supply additional collateral to compensate for the expended amounts within 30 days after they received such order.⁴²

The collateral supplied by the companies obtaining licenses is not subject to execution as long as the companies do not withdraw themselves from the business or they have withdrawn themselves from business but have yet to be absolved from the responsibilities as specified in the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.⁴³

In case the companies obtaining licenses are disqualified or possess unwanted attributes, the law empowers the Registration Official to order for the correction within the fixed period of time or for the suspension of licenses of no more than 120 days each.⁴⁴

In case the companies fail to complete the correction within the specific period of time as ordered by the Registration Officer, the Registration Officer is empowered by the law to revoke licenses.⁴⁵

5.2.1.6 Conduct of the Test of the Skill of Laborers to Be Exported by Private Firms

By the effect of the Article 47 (bis) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2537, the business related to the conduct of the test of laborers' skills comes under the state control. Entrepreneurs are required to ask for licenses from the Director-General of the Department of Skill Development. The conduct of the test of laborers' skills is required to meet the criteria determined by the Director-General. Entrepreneurs are not allowed to ask for money, properties, or other benefits other than the service charges set by the Director-General of the Department of Skill Development and with the consent of the Committee on the Development of Recruitment and Labor Protection.

6. Control on the Business Related to the Exportation of Laborers

6.1 General Concept in Controlling of the Business Related to the Exportation of Laborers.

Recruitment business is under the state control as the state is concerned about the entrepreneurs' actions that produce ill effects on job seekers.

6.2 Methods of the Control on the Business Related to the Exportation of Laborers

³⁷ Article 31 (3) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

³⁸ Article 31 (4) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

³⁹ Article 31 (4) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴⁰ Article 31 (7) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴¹ Paragraph 2 and 3 of Article 33 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴² Paragraph 1 of Article 33 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴³ Paragraph 1 of Article 34 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴⁴ Article 69 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴⁵ Article 70 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

The control is characterized by the requirement that the companies involved in recruitment business get the license from the one holding authority over this matter. According to the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528, the one holding authority is referred to as the "Central Registration Officer".⁴⁶ At present, the Central Registration Officer is the Director-General of the Recruitment Department of the Ministry of Labor and Social Welfare.⁴⁷ Violators shall be punished with imprisonment of 3-10 years or a fine of 60,000 – 200,000 baht or both.⁴⁸

The companies may have managed to get the license but if they violate the law, the officers are empowered by the law to revoke their licenses. The suspension of licenses must be proclaimed clearly to the public. The order of suspension must be in writing and then the licensees must be informed. In case the licensees cannot be found or they are unwilling to accept the order, the order must be posted on an easily visible spot at the offices of the licensees. The licensees are considered as being aware of the order from the day the order is posted at their offices onward.⁴⁹

During the period of suspension, the licensees are prohibited from conducting job application and exporting laborers. However, they are still obliged to bring back the laborers under their responsibilities to Thailand until they are absolved from their responsibilities as specified in the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2529. In addition, they are to report to the Registration Officer on the laborers under their responsibilities.⁵⁰

In case the licensees fail to make correction, the Director-General of the Recruitment Department is empowered by the law to revoke the licenses.

The order of revocation must be in writing and then the licensees must be informed. In case the licensees cannot be found or are unwilling to accept the order, the order must be posted on an easily visible spot at the offices of the licensees. The licensees are considered as being aware of the order from the day the order is posted at their offices onward.⁵¹

However, the licensees are still obliged to bring back the laborers under their responsibilities to Thailand until they are absolved from their responsibilities as specified in the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528. In addition, they are to report to the Registration Officer on the laborers under their responsibilities.⁵²

The licensees whose licenses are suspended or revoked are entitled to make their petitions to the Minister of Labor and Social Welfare within 30 days after they receive the order.

The judgment of the Minister is final. The petition to the Minister does not result in the stay of execution on the order of revocation.⁵³

6.2.2 Prevention of Recruitment Business from Being Business of Fraud

The law empowers the Minister of Labor and Social Welfare to prohibit the licensees from getting involved in the businesses that are not consistent with the recruitment business.⁵⁴ The reason for this kind of control is to prevent the licensees from making use of the recruitment business in getting workers in fraudulent ways for other kinds of business in which they get involved.

The law facilitates the working out of such various measures to control recruitment business as

⁴⁶ Article 30 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴⁷ The Order of the Ministry of Labor and Social Welfare No. 235/B.E.2537 on the appointment of Officers to enforce the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 dated November 29, B.E. 2537.

⁴⁸ Article 82 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁴⁹ Article 71 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁵⁰ Article 71 of the Recruitment and Labor Protection B.E. 2528.

⁵¹ Article 71 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁵² Article 71 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁵³ Article 12 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁵⁴ Article 32 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

measures to control the management of the recruitment companies (2.2.1), to control the conduct of job application (2.2.2), to control the service charges (2.2.3), to control offices or places for job application, (2.2.4) and to control the documents related to recruitment effort (2.2.5).

6.2.2.1 Control on the Management of Recruitment Companies

The companies seeking the license to operate in the recruitment business related to the exportation of laborers must possess certain qualities and be devoid of certain undesirable qualities. Article 31 (6) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 demands that companies seeking the license to operate in the business related to the exportation of laborers have the managers who possess certain qualities and be devoid of certain undesirable qualities as specified in Article 9. Undesirable qualities inferred from Article 31 (6) and Article 9 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 are as follows:

First, managers must be Thai nationals. The law does not allow aliens to be managers of the companies involved in the exportation of laborers.

Second, managers must have full legal capability. The persons must be of at least twenty years of age as the Thai law on recruitment demands that the manager of the companies be the ones who have come of age.⁵⁵ They must also not be incapacitated or quasi-incapacitated persons.

Third, managers must not have been involved in other recruitment companies. They must have never been given licenses to operate recruitment business. They must not have had imposed on them the suspension or the revocation of their licenses. They must not be executives and shareholders of companies. They must not be executives, shareholders, or managers of the companies revoked of their licenses or now making their petition to the Minister of Labor and Social Welfare.

Fourth, managers must not be decadent. They must not be engaged or have used to be engaged in moral misconduct. They must not have been sentenced to imprisonment by the final verdict or sentenced to imprisonment because of getting involved in crimes of which main elements are corrupt behavior. They must also not have been sentenced to imprisonment by being proved guilty of violating the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

6.2.2.2 Control on the Conduct of Job Application

Fraudulent action can occur even in advertising. Thus the conduct of job application is strictly controlled. Advertising for job application must be in conformity with the Minister's Order.⁵⁶ In case the licensees who are engaged in the exportation of laborers intend to conduct the job application in advance, they are required to seek the approval of the Registration Officer. Asking for and granting approval must be done in conformity with the Minister's⁵⁷ order. Approval or refusal of the demand must be made within 30 days after the matter is submitted in detail as required by Ministerial regulations⁵⁸ to the Registration Officer.

6.2.2.3 Control on Service Charges

The licensee operating in the business related to the exportation of laborers is prohibited by law from demanding for and collecting service fees in advance of more than 30 days before the departures take place. In case such action is necessitated, the licensee is allowed to ask for the extension of the period from the central Registration Officer. The Central Registration Officer may use his discretion to extend the period. The extension can be made only once and is required not to exceed 30 days. The law stipulates that the extension is only possible with the contract already approved by the Director-General

⁵⁵ Article 19 of the Civil and Commercial Law Code states "on the completion of twenty years of age a person ceases to be a minor and becomes sui juris".

⁵⁶ Article 66 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁵⁷ Article 35 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁵⁸ Paragraph of the Article 35 clause 4 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

of the Recruitment Department.⁵⁹

6.2.2.4 Control on Offices and Other Places of Job Application⁶⁰

The law empowers the Registration Officer and other authorized officers to enter offices and other places of job application during the day or office hours to carry out the inspection in an effort to enforce the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

6.2.2.5 Control on Documents Associated with Recruitment Effort

The law empowers the Registration Officer and other authorized officers to make seizure of the records of registration and accounts and other documents related to recruitment effort if it is evident that there is a breach of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

In addition, the law empowers the Registration Officer to summon or order the licensees, managers, agents, employees, job seekers or other persons involved to testify to or supply evidence.

In performing such duties, the Registration Officers or other authorized officers are required to show their identity cards. Those involved must provide due convenience to the officers. The form and content of the identity cards are determined by the Minister.

In performing their duties in accordance with of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528, the law regards the Registration Officer and other authorized officers as the officers under the Criminal Code.⁶¹

7. State Organizations Dealing with Going to Work Abroad of Thai Laborers

Before B.E. 2535, the main state organization overseeing the welfare of Thai laborers in foreign countries was the Department of Labor, under the Ministry of Interior. But when the Ministry of Labor and Social Welfare was established, the responsibility regarding this matter was transferred to the Recruitment Department, the Ministry of Labor and Social Welfare. There are supporting organizations, depending on the nature of work, such as the Department of Skill Development and the Immigration Bureau of the Police Department.

In addition, there are two Committees – 1. the Committee on the Recruitment and Labor Protection and 2. the Committee on the Fund. Regarding the Committee on the Recruitment and Labor Protection⁶², the law required its setting up as Thailand was unable to provide adequate protection to its laborers. The Committee on Recruitment and Labor Protection was thus set up to work out a proposal for the development of the proper system of recruitment and labor protection. Job seekers should be given more protection, including the case of the deprivation of their justified rights that are specified in contracts. The Committee thus acts as the coordinator of the agencies concerned. The Committee thus comprises: the Permanent Secretary of the Ministry of Labor and Social Welfare acting as Chairman of the Committee, a representative of the Ministry of Foreign Affairs, a representative of the National Economic and Social Development Board, a representative of the Department of Skill Development, and a representative of the Recruitment Department. These representatives are the members of the Committee. The Cabinet appoints no more than eight other persons as members of the Committee. At least three members of the Committee are specialists in the recruitment and labor protection. One Committee member represents employers while another one represents employees. The Director of the Bureau of Administration of Thai labor in Foreign Countries acts as a Committee member and the secretary.⁶³ The duties of the Committee are as follows: 1. providing opinions regarding recruitment and labor protection to the Cabinet 2. providing opinions regarding the solution to the problem regarding

⁵⁹ Article 38 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶⁰ Article 67 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶¹ Article 68 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶² Article 61 (bis) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶³ Article 61 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

recruitment and labor protection 3. providing opinions to the Cabinet regarding measures to cope with cheating of laborers. 4. providing advice regarding the standard of the employment of Thai laborers in foreign countries to the agencies concerned. 5. Providing advice on the promotion of employment and the development of skills of Thai laborers to the agencies concerned. 6. providing advice on the setting of standard and criteria in the test of laborers' skills to the agencies concerned. 7. performing the tasks assigned by the Cabinet.

The Committee on the Fund for Providing Assistance to Laborers Working in Foreign Countries is not required by the law to be characterized by the participation of the agencies concerned. It is thus the internal Committee within the Ministry of Labor and Social Welfare. Thus, according to the law, the Committee only comprises the Director-General as Chairman of the Committee. No more than six other persons appointed by the Minister act as Committee members. The Director of the Bureau of the Administration of Thai Labor in Foreign Countries acts as a Committee member and the secretary.⁶⁴

8. Duties of Recruitment Companies

8.1 Documents of the Licensees prior to the Departure of Laborers

In the exportation of laborers, licensees to operate in the business related to the exportation of laborers are required to follow the following practices:

8.1.1 Control on the Making of Recruitment and Employment Contract

The law requires licensees to submit the recruitment and employment contracts to the Director-General of the Recruitment Department to obtain his approval. Thus, the companies are required to supply the following documents to the Director-General of the Recruitment Department for his consideration:⁶⁵ (a) recruitment contracts between agents and job seekers (b) employment conditions offered to job seekers by employers in foreign countries or by agents who are authorized to do so by employers in foreign countries.

8.1.2 Examination of Laborers' Health⁶⁶

Licensees are required to have job seekers examined of their health by the means determined by the Director-General and at the health centers chosen by the Director-General.

8.1.3 Training for Job Seekers⁶⁷

Licensees are required to have job seekers undergo selection and test of skills in accordance with the criteria set by the Director-General of the Recruitment Department. The subject matter of the training must be on (1) the law and cultures of the countries to which they are going, (2) employment conditions. The training may be held at the Central Registration Office, the Provincial Labor Registration Offices or other places chosen by the Director-General of the Recruitment Department.

In the conduct of the test of skills and training, licensees are allowed to initiate their own programs with their own expenses within the framework of the curriculum and method determined by the Director-General. But they are required to inform the Registration Officer in advance.

8.2 Duties of the Companies That Are Licensees After the Departure of Laborers from Thailand

Licensees are required to take the following action.

⁶⁴ Article 54 (i) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶⁵ Article 36 (i) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶⁶ Article 36 (2) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶⁷ Article 36 (3) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

8.2.1 Coordinating with the Central Registration Officer to Facilitate the Protection of Thai Laborers in Foreign Countries

The law demands that companies that have received licenses supply documents concerning information on laborers to the Central Registration Officer.⁶⁸ The companies are required to supply: (1) the list of the names of laborers and their places of work in foreign countries; (2) copies of the employment contracts supplied to the Central Registration Officer within 7 days after the departure of laborers from Thailand; (3) the companies are required to make their monthly report to the Central Registration Officer on current situation within the ten days of next months in case laborers have not yet been employed as guaranteed by recruitment contracts. The format of the report is determined by the Director-General of the Recruitment Department.

8.2.2 Coordinating with State Organizations in Foreign Countries

To facilitate the protection of Thai laborers in foreign countries, the law requires the companies to supply the information on Thai laborers to the Thai Embassy and the Thai Consulate. The companies inform state organizations in writing with the following attachments: 1. The list of the names of laborers and their places of work within 15 days after laborers reach their destined countries, 2. In case there is no Thai Labor Office in that country, the companies there are required to notify in writing to the Thai Embassy or the Thai Consulate within the same period of time.

9. Responsibilities of the Companies under the Recruitment Contract

9.1 Responsibilities of the Companies in Cases Laborers Are Not Offered Employment As Guaranteed by Recruitment Contract

In case laborers reach destined countries but fail to get the jobs as guaranteed by recruitment contracts, the companies are required to arrange for their return to Thailand.⁶⁹ They are responsible for the costs of traveling, lodging, food and other necessary expenses until laborers depart for Thailand. However, as the Director-General considers that the failure to get jobs of laborers is not the fault of the companies and the companies have made every effort to help laborers return to Thailand as soon as possible, the Director-General decides to make compensation for the expenses of the companies. The money used as compensation is drawn from the Fund. The companies may ask the Director-General for the compensation amounting to half of the expenses. The money used as compensation is drawn from the Fund.⁷⁰

In case the companies inform laborers that the companies are ready to arrange for laborers' return to Thailand, but laborers are reluctant to return to Thailand within 60 days after the day they were informed, the licensees are required to deposit their money at the Employment Registration Office so that it can be used for expenditures on traveling, lodging, food and other kinds of costs in bringing laborers back to Thailand. The expenses borne by the authority itself can be compensated by the deduction from the amount of money deposited by the companies. The expenses borne by the authority are in fact derived from the Fund. The amount to be deducted from the money deposited by the companies is equal to the expenses borne by the authority that are in fact derived from the Fund. If the deducted amount is not used up, the remaining amount is to be returned to the companies at once. If the deducted amount does not cover the costs, the excess amount can be deducted from the collateral.⁷¹

In case laborers do not return without good reason to Thailand within 90 days after the companies deposit their money at the Central Employment Registration Office, the companies are not responsible for bringing the laborers back to Thailand. The companies may ask for the return of their

⁶⁸ Article 36 (4) of and (6) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁶⁹ Article 39 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁷⁰ Article 40 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

⁷¹ Article 31 (7) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

money.⁷²

Finally, the companies are required to inform in writing to the Thai Labor Office in foreign countries within 15 days. In case there is no Thai Labor Office in those countries the companies are required to notify in writing to the Thai Embassy or the Thai Consulate in those countries and then supply the Central Employment Registration Office with copies of the notification.

9.2 Responsibilities of the Companies in Case Laborers Receive Wages Lower than the Amount As Specified in Contracts or Employment Condition

In case laborers reach destined countries but fail to get the amount of wage or job position as specified in recruitment contracts,⁷³ the companies are required to take the following responsibilities.

First, the companies must arrange for the return of laborers if the laborers ask the companies to do so by informing in writing to the companies or authorized agents of the companies within 90 days after they learn that they will receive wages lower than the amount as specified in contracts or will not be given the job positions or fringe benefits as specified in contracts. If laborers are unable to inform the companies or authorized agents of the companies, they can inform the Thai Embassy or the Consulate so that the Embassy or the Consulate will further inform the companies.

However, as the Director-General considers that the failure of laborers to get the amount of wages, job positions, or fringe benefits as specified in contracts is not the fault of the companies and the companies have made every effort to help laborers get the amount of wages, job positions, or fringe benefits as specified in contracts, or the companies have made every effort to help laborers return to Thailand as soon as possible, the Director-General may decide to make compensation for the expenses of the companies. The money used for compensation is drawn from the Fund. The companies may ask the Director General for the compensation amounting to half of the expenses. The money used as compensation is drawn from the Fund.⁷⁴

In case the companies inform laborers that the companies are ready to arrange for laborers' return to Thailand, but the laborers are reluctant to return to Thailand within 60 days after they were informed, the licensees are required to deposit their money at the Central Employment Registration Office so that it can be used for expenditures on traveling, lodging, food and other kinds of costs in bringing laborers back to Thailand. The expenses borne by the authority itself can be compensated by the deduction from amount of money deposited by the companies. The expenses borne by the authority itself are in fact derived from the Fund. If the deducted amount is not used up, the remaining amount is to be returned to the companies at once. If the deducted amount does not cover the costs, the excess amount can be deducted from the collateral.⁷⁵

In case laborers do not return without good reason to Thailand within 90 after the companies deposit their money at the Central Employment Registration Office, the companies are not responsible for bringing laborers back to Thailand. The companies may ask for the return of their money.⁷⁶

The companies are required to inform in writing to the Thai Labor Office in foreign countries. In case there is no Thai Labor Office, the companies are required to notify in writing to the Thai Embassy or the Thai Consulate in those countries and then supply the Central Employment Registration Office

⁷² Article 42 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

⁷³ Article 40 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

⁷⁴ Article 41 of the Recruitment and Labor Protection Act as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

⁷⁵ Article 42 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537 comprising Article 31 (7) of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁷⁶ Article 42 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537.

with copies of the notification.⁷⁷

Thus, the nature of responsibility borne by the companies is the same as that of the responsibility the companies have to bear in case laborers fail to get their jobs.

Second, in case laborers accept lower wages or job positions or fringe benefits not specified in contracts, the companies bear no responsibility in bringing laborers back to Thailand. But they are required to notify in writing to the Thai Labor Office within 15 days. In case there is no Thai Labor Office, the companies are required to notify in writing to the Thai Embassy or the Thai Consulate in that country and then supply the Central Employment Registration Office with copies of the notification.

10. Duties of the Laborers Going to Work Abroad.

10.1 Duty to Notify Their Going to Work Abroad to the Director-General of the Recruitment Department

Job seekers who go to work abroad by themselves without having made contracts with the recruitment agents are required to notify their intention to go to work abroad to the Director-General of the Recruitment Department at least 10 days before their departure. The notification is to be done in the way determined by the Director-General.⁷⁸

10.2 Duty to Take the Designated Path and Pass through Checkpoints and be Subjected to Examination by the Officers at the Checkpoints

Laborers departing from the country are required to take the designated path and pass through checkpoints as determined by the Minister and proclaimed in the Government Gazette. Laborers are required to hand over documents in the way determined by Ministerial Regulations and be examined by the officers at the checkpoints.⁷⁹

In case the officers find that laborers cannot produce the evidence regarding the employment by employers in foreign countries, the officers may use their discretion to stop the departure from Thailand of such laborers. Clear reason for stopping the departure must be recorded.⁸⁰ The responsibility for the costs of damage from the stop of the departures is borne by companies engaged in the exportation of laborers. In case laborers make their trip by themselves without reliance on the service of recruitment agents, the laborers are responsible for the costs of damage.⁸¹

10.3 Duty Regarding Making the Notification to the Thai Labor Office or the Thai Embassy or the Thai Consulate in Foreign Countries⁸²

When laborers reach destined countries, they are required to notify in writing to the Thai Labor Office within 15 days after they reach the destination, specifying domicile, residences, and places of work in the foreign countries. In case there is no Thai Labor Office, laborers are required to notify in writing to the Thai Embassy or the Thai Consulate in these countries.

11. The Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work in Foreign Countries

To provide the solution to the problem of the scarcity of funds for assisting the Thai laborers in the foreign countries, the "Fund" to serve this purpose was set up.

11.1 Source of Money and Assets

⁷⁷ Article 40 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 as amended by the Recruitment and Labor Protection Act (No. 2) B.E. 2537 comprising Article 39 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁷⁸ Article 48 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁷⁹ Paragraph 1 of Article 62 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁸⁰ Paragraph 1 of Article 63 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁸¹ Paragraph 2 of Article 63 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁸² Article 51 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

Article 52 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 stipulates that the Fund must be set up in the Labor Department referred to as "the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work in Foreign Countries." The Fund comprises the following.

11.1.1 Government's Subsidy

11.1.2 The Money Supplied to the Fund by the Licensees Engaged in the Exportation of Laborers As Required by the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528⁸³

The money supplied by the recruitment licensees is derived from two sources:

1. The money supplied by employers in foreign countries at the persuasion of recruitment companies. If the recruitment companies cannot ask foreign employers to supply money to the Fund, recruitment companies are required to supply money to the Fund.
2. The money supplied by employers at the persuasion of the Director-General of the Recruitment Department in case the Recruitment Department arranges for the exportation of laborers by itself. If the Director-General cannot persuade employers to supply money to the Fund, he is empowered by the law to collect money from laborers.

Supplying money to the Fund is based on the method determined by the Ministerial Regulation. The amount of money to be supplied to the Fund may be different, depending on the country or region to which laborers are exported.

11.1.3 Gains of the Fund

The Minister of Labor and Social Welfare is empowered by the law to subject the Fund (except the part subsidized by the Government) to the process productive of its gains by depositing it in government-owned banks in the form of fixed or saving deposits or by purchasing government's bonds.⁸⁴

11.1.4 Money or Assets Donated by People

11.1.5 Collateral That Becomes the Asset of the Fund

In case companies terminate the operation of their recruitment businesses, they are eligible to claim collateral only when they have paid off the debt incurred under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528. If collateral is not claimed by anyone within five years after the companies terminate the operation of their recruitment businesses, it becomes the asset of the Fund.⁸⁵

In addition, the law demands that money and other assets comprising "the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad" be directly supplied to the Fund without being supplied to the Ministry of Finance as national revenues. But the management of the Fund must be in the way that is determined by the Minister and approved by the Minister of Finance.

11.2 Purpose of the Fund

Article 53 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 specifies the activities of which the Fund can serve as follows: (1) bringing back abandoned laborers in foreign countries, (2) providing aids to job seekers going to work abroad, (3) selecting, conducting the test, and providing training to job seekers before they go to work abroad. Drawing money from the Fund to be used in such activities must be done in accordance with the regulations set by the Minister of Labor and Social

⁸³ Article 37 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

⁸⁴ Article 59 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528

⁸⁵ Paragraph 2 of Article 34 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528

Welfare.⁸⁶

11.3 Committee on the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad

Article 54 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 stipulates that "the Committee on the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad" must be set up. The Committee comprises the Director-General of the Labor Department acting as Chairman of the Committee. No more than six other persons appointed by the Minister are the Committee members. The Director of the Office of the Administration of Thai Labor in Foreign Countries acts as Secretary. The tenure of office of the Committee members appointed by the Minister is three years. In case new Committee members are appointed while the tenure of the old ones has yet to expire, and whether or not it is additional appointment or replacement appointment, the tenure of office of the newly appointed Committee members is equal with the remaining length of the tenure of the old ones. The Committee members whose tenures expire may be re-appointed. But they must not be appointed more than two times consecutively.⁸⁷ Membership of the Committee members appointed by the Minister ends when they (1) die, (2) give up their membership, (3) are dismissed by the Minister, (4) become bankrupt, or (5) become incapacitated persons or quasi-incapacitated persons or are sentenced to imprisonment by the final verdict, except for the crime committed by the act of negligence or petty offence.⁸⁸

11.4 Meeting of the Committee on the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad

The meeting of the Fund's Committee can take place only when no less than half of the Committee members attend the meeting. In case the Chairman of the Committee is not present or is present but unable to perform his duty, one Committee member is chosen by the peers to act as Chairman. The resolution of the meeting derives from the unanimity of the vote. Each Committee member has one vote. If the vote regarding the matter turns out to be equal in number, the Chairman of the Committee has one more vote considered as a casting vote.⁸⁹

11.5. Duties of the Fund in Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad⁹⁰

The duties of the Committee are: 1. providing advice to the Minister in issuing regulations under Article 52 and Article 53 and 2. providing advice to the Director-General, the Registration officers and other officers in performing their duties regarding the Fund.

11.6 Drawing Money from the Fund⁹¹

The Director-General of the Recruitment Department or other officers authorized by the Director-General are empowered by the law to draw money from the Fund and spend it to serve the purpose of the Fund as determined by the law.

11.7 Report on Receipts and Payments of the Fund

Within 90 days after the end of the Budgetary Year, the Central Employment Registration Officer is required to present the report on payments and receipts of the Fund and the report must be published in the Government Gazette.

12. Conclusion

In principle, no Thai law eliminates or even restricts the right of Thai nationals to go to work abroad, although there is the law promulgated during the exigency that may adversely affect the ability of Thai nationals to go to work abroad. But the law empowering the state to restrict the right to go to work

⁸⁶ Article 53 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
⁸⁷ Article 55 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
⁸⁸ Article 56 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
⁸⁹ Article 51 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
⁹⁰ Article 58 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
⁹¹ Article 60 of the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

abroad has limited effect. On the contrary, there are laws facilitating going to work abroad of Thai nationals.

In the perspective of Thailand as the source country, all legal problems surveyed by our research encompass the main problems faced by Thai nationals in going to work abroad. However, as they are Thai nationals, Thailand, from which their nationality derives, is to be concerned about legal problems faced by Thai nationals in foreign countries as the national state has political ties to its nationals, no matter where on earth its nationals make their appearance though the ties are not complete under the International Law of Diplomatic Protection. Though not all problems occur domestically, Thailand should take into consideration and search for solutions to the problems its nationals face in working in foreign countries.

12.1 Problems of Human Rights Abuses Suffered by Thai Laborers in Foreign Countries

It is generally thought that Thai laborers in Thailand are less likely to be abused than their counterparts in foreign countries. It may be the abuse of labor rights⁹² or basic human rights.⁹³

The first reason for the severity of human rights abuses imposed on Thai laborers is their ignorance. They are underprivileged and ignorant of their rights. Thus, they do not know how to protect their rights. They left the country without having been subjected to preliminary training. Thus, they are ignorant of their rights and the laws of the destination countries.

Second, they were cheated by persons superior to them in economic status, such as employers, recruitment agents, and governmental officers. Thai laborers have always been cheated by recruitment agents and foreign employers. When they quarreled with employers, they were fired. As a result, they became illegal immigrants although they had entered the countries legally.

Third, they were unable to gain access to aid provided by the State. Although the law demands that the aid be provided to underprivileged laborers, they found it difficult to seek assistance from the State. Seeking assistance from the authority of the State in which they were working was even more difficult as they were ignorant of foreign languages. This further results in their inability to establish friendly relations with the authority of the State in which they work.

Fourth, laborers may get the aid as stipulated by the law. But in reality they failed to get the aid because of the inefficiency of the bureaucracy. Being abandoned in foreign countries is likely to happen to Thai laborers as Thailand adopts the free-trade policy regarding the exportation of laborers. As a result, there are so many firms engaged in the exportation of laborers. In principle, their operation must be under the supervision of the State. The State organ supervising and regulating the exportation of laborers is the Ministry of Labor and Social Welfare. However, the exportation of laborers is not closely watched and supervised. As a result, so many laborers in foreign countries were abandoned.

The State should thus impose tighter control on recruitment companies. The measures adopted by the State should be preventive and aggressively protective. Co-operation with destination countries must be established for the sake of efficiency in solving the problem.

12.2 Existence of Crime Associated with Thai Laborers in Foreign Countries

In addition to the protection of Thai laborers in foreign countries, Thailand should be engaged in the effort to suppress crime associated with Thai laborers in foreign countries. Crimes may be committed by Thais or Thais may be victimized by the criminal groups.

12.3 Existence of Problems of Thai Laborers Who Have Become Displaced Thais

⁹² The right to receive the lowest wages, social welfare, as well as the right to decent housing and the right to labor protection.

⁹³ Newspaper report on the detention of Thai workers in a factory in the U.S. or the rape of a Thai housemaid by a Singaporean employer.

In reality, many Thai laborers decided to settle in foreign countries. Whether they entered the countries legally or illegally, they and their offspring became minorities in those countries. It is possible that they are still Thai nationals if there is no reason for them to lose Thai nationality as specified in the Nationality Act. It is also possible that they have already lost their Thai nationality, but they are still Thais by their blood. Thus, they can be referred to as "displaced Thais".

The question is whether the Thai State should provide assistance to these Thais. Without doubt, the term "Thai laborers" mean Thai nationals. It is clear that the rejection of political rights of the Thai nationals in the foreign country is unconstitutional as long as the displaced Thais still hold Thai nationality.

The next question to be answered is that in case the displaced Thais lose Thai nationality, at what level should Thailand have relations with those persons? It is obvious that the Thai law accepts the right of the persons who used to be Thai nationals to become Thai nationals again, and the process they are required to go through to be granted the Thai nationality is simple.⁹⁴ But while displaced Thais still renounce the Thai nationality, what kind of relations we should develop between the Thai State and the displaced Thais or aliens who are Thais by blood?

12.4 Necessity of International Co-operation in Seeking the Solution to International Labor Problems

Solving problems faced by Thai laborers in foreign countries is impossible without the friendly relations Thailand enjoys with the countries in which Thai laborers work. Under the customary international law, states rely on the principle of reciprocity in conducting their relations with other States. If the states have mutual interests, the co-operation in solving the problems goes on smoothly. The international practice is thus marked by the making of treaties governing the treatment of each other's nationals in each other's territories.

As for Thailand, it has made efforts to make treaties with other countries to protect Thai nationals working in other countries. However, the treaties protect Thai nationals' investment instead of the Thais. Only Thai investors benefit from such treaties. Currently, there is no treaty protecting unskilled Thai laborers working in foreign countries. Protection of the unskilled laborers may be possible only through the customary international law and the general principle of international law that is within the scope of the principle of diplomatic protection and the principle of Human Right.

⁹⁴ Article 11 (3) 23, 24 of the Nationality Act B.E. 2508

References

- Workshop on "Thai Laborers in the East and Southeast Asia" held by the Asian Research Center for Migration, the Institute of Asian Study, Chulalongkorn University (Bangkok) B.E. 2539.
- Vichitra (Fungladda) Vichianchom, "Thai Laborers in Foreign Countries", *Thammasart Law Journal* 26 (B.E. 2539) Vol. 4, p. 739-763
- Vichai Thosuwanchinda, "The Situation of Thai Labor in B.E. 2542", *Taxation Documents*, year 18, Vol. 213 (June) B.E. 2542, p. 75-85
- Vas Tingsmit, "Remark on the Note of the Dika Court's Judgment No. 1110/2520 (Labor Case)", *Bot Bandit*, year 36, Vol. 3 (B.E. 2522) p. 440-445
- The regulation of the Recruitment Department regarding the loans for traveling to work abroad B.E. 2538 (abolished).
- The regulation of the Recruitment Department concerning the seeking for financial assistance from the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad (Second Edition) B.E. 2539.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the seeking for financial assistance from the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad B.E. 2539 (abolished).
- The regulation of the Recruitment Department concerning the seeking of loans for going to work abroad B.E. 2538 (abolished).
- The regulation of the Recruitment Department concerning the return of service charges and expenses to laborers so that they can go to work abroad B.E. 2534 (abolished).
- The regulation of the Recruitment Department concerning the return of service charges and expenses to laborers so that they can go to work abroad B.E. 2539.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the registration of employees and recruitment agents B.E. 2532 (abolished).
- The regulation of the Recruitment Department concerning the registration of employees and recruitment agents B.E. 2539.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the registration punishment and the prosecution of those violating the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 and the Aliens' Performance of Work Act B.E. 2521 and B.E. 2540.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the notification of going to work abroad of the laborers who temporarily return to Thailand B.E. 2538 (abolished).
- The regulation of the Recruitment Department concerning the notification of going to work abroad of the laborers who temporarily return to Thailand B.E. 2540.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the making of compensation of damages due the Iraqi invasion and occupation of Kuwait (Second Edition) B.E. 2539.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the making of the compensation of losses due to due to the Iraqi invasion and occupation of Kuwait B.E. 2540.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the criteria in allowing the specifying of the period of job application.

- The regulation of the Recruitment Department concerning the change in and the return of collateral to licensees engaged in the recruitment business B.E. 2532.
- The regulation of the Recruitment Department concerning the change in and the return of collateral to licensees engaged in the recruitment business B.E. 2539.
- The regulation of the Recruitment Department concerning subjecting workers to training (Third Edition) B.E. 2538.
- The regulation of the Recruitment Department concerning subjecting workers to training B.E. 2540.
- The regulation of the Recruitment Department concerning requesting and issuing a certificate of right to seek loans from the Fund for Assisting Job Seekers to Go to work abroad.
- The regulation of the Recruitment Department as regards the reception of money to the Fund and the issuing of member cards to the members of the Fund for Assisting Job Seekers to Go to Work Abroad B.E. 2539.
- The regulation of the Ministry of Labor and Social Welfare concerning seeking the permission to take employees to work abroad, March 8, B.E. 2538 (In the 112th Government Gazette, Special Chapter 10, March 29, B.E. 2538).
- The regulation of the Ministry of Labor and Social Welfare concerning seeking the permission to conduct job application in advance B.E. 2537(abolished).
- The regulation of the Ministry of Labor and Social Welfare concerning seeking of permission to conduct job application in advance, March 8, B.E. 2539.
- The regulation of the Ministry of Interior concerning seeking the permission to take employees to work in foreign countries B.E. 2529.
- The regulation of the Labor Department concerning the notification of going to work abroad of job seekers B.E. 2532 (abolished).
- The regulation of the Labor Department concerning the notification of going to work abroad of job seekers B.E. 2539.
- The order of the Recruitment Department No. 82/2537 concerning the authorization under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 (abolished).
- The order of the Recruitment Department No. 591/2540 concerning the authorization under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 (abolished).
- The order of the Recruitment Department No. 547/2539 concerning the authorization under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 (abolished).
- The order of the Recruitment Department No. 543/2539 concerning the authorization to make a complaint to proceed with the criminal case against offenders.
- order of the Recruitment Department No. 374/2540 concerning the authorization under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 (on allowing employers in Thailand to take their employees to work abroad).
- The order of the Recruitment Department No. 325/2540 concerning the authorization under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.

- The order of the Ministry of Labor and Social Welfare No. 72/2536 concerning the appointment of officers under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 (abolished).
- The order of the Ministry of Labor and Social Welfare No. 158/2537 concerning the appointment of officers under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
- The order of the Ministry of Labor and Social Welfare No. 136/2539 concerning the appointment of officers under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
- The order of the Ministry of Labor and Social Welfare No. 235/2537 concerning the appointment of officers under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528.
- The letter of the Recruitment Department Ror Sor 0303/Vor. 1400 concerning the authorization to fine under the Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 (authorizing provincial governors to fine).
- The documents supplementary to the seminar "the Protection of Thai Laborer: Problem and Solution" Criminal Law of the Attorney General Office, Bangkok B.E. 2539
- The documents supplementary to the seminar "Protection of Thai Laborers in Foreign Countries: Problem and Solution", Criminal Law Institute of the office of Attorney General, made by Pairote Kamonchate and associates, Bangkok, B.E. 2540 (also English version)
- The announcement of the Recruitment Department concerning the standardized lowest wage and the condition of the employment of Thai laborers going to work in foreign countries B.E. 2540.
- The Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2528 in 102nd Government Gazette, Chapter 116, September 1, B.E. 2528, p. 1.
- The Recruitment and Labor Protection Act B.E. 2511.
- The Recruitment and Labor Protection Act (Second Edition) B.E. 2537 in the 111th Government Gazette Chapter 28, June 30, B.E. 2537, p. 40.
- The Recruitment Department, Measure to Reduce Service Charges and Expenses of Laborers going to Work in Taiwan, Recruitment Department, Ministry.
- The Recruitment Agent Act B.E. 2475 in Annual Legal Meeting, Vol. 45 B.E. 2475.
- The Recruitment Agent Act (Second Edition) B.E. 2486.
- The Prevention of Aliens to Have Identification Cards, Tesapibarn, year 94(June) B.E. 2542, p. 21-28.
- The Local Recruitment Agent Act B.E. 2475.
- Supang Chantavanit, "Suggestions on the National Labor Policy", Dulapaha, year 45, Vol. 2 (July-December) B.E. 2541, p. 101-107
- Sumet Sirikunchote, "How Thai Laborers in Foreign Countries Pay Tax", Taxation Documents, year 9, Vol. 100 (January) B.E. 2533, p. 40-45
- Research and Planning Division Labor Terms, Recruitment Department, Ministry of Labor and Social Welfare.
- Report on the study of laws, regulations and the policy towards the status of Highlanders made by the Committee on the Consideration to Grant Personal Status to Highlanders by the Command No. 1/2542 of the Committee on the Consideration to Grant Personal Status to Highlander set up by

the Cabinet Resolution on May 11, B.E. 2542, submitted to the Committee on the Consideration to Grant Personal Status to Highlanders set up by the Command No. 1/2542 of the Committee on the Consideration of Granting Personal Status to Highlanders set up by the Cabinet Resolution on May 11, B.E. 2542.

Pantip Kanchanachitra Saisunthorn, "Going to Work Abroad of Thai Laborers; Legal Perspective of the source countries", *Dulapaha*, year 45, Vol. 2 (July-December) B.E. 2541, p. 3-14

Pantip Kanchanachitra Saisunthorn, "Explanation on the Private International Law", Vol. 1, Bangkok Vinyuchon Printing House B.E. 2539

Napassorn, "Characteristics of Treaty and the Suggestion of International Labor Organization", *Labor Relation*, year 38, Vol. 6 (November-December) B.E. 2540.p. 3-7

Legal Division, Code of Law, Dika Court's Judgment and the articles about the Recruitment Department, the Ministry of Labor and Social Welfare (Bangkok) the Pimdee Company 2540, p.

Kirada Kirathana, "Labor Standard and International Trade", *Labor Relation*, year 38, Vol. 6, November-December B.E. 2540 P. 19-21

Karl Doehring, Admission of Aliens in International Encyclopedia of Public International Law, Installment 8, p. 11

Chuleerat Tongtip, "Thailand and The Code of International Labor Law", *Labor Relation* year 39, Vol. 1 (January-February B.E. 2541 P. 23-29)

Chitti Charoencham, "Exportation of Laborers", *Public Prosecutor Journal*, November B.E. 2532 P. 57-63

Chitti Charoencham "Can't Find the Job but Get Money Back When Return to Thailand, *Public Prosecutor Journal* (October B.E. 2538)

Banlue Santhavamaitri, "Adoption of Treaties and Recommendation from ILO Should Be in Link with Domestic Development", *Labor Relation*, year 11, Vol. 4 (October-December) B.E. 2538, p. 59-63

Conclusion

Supang Chantavanich

There were 461 migrant laborers in the sample group who returned from Japan, Malaysia, Singapore and Taiwan. They returned after the 1997 economic crisis, that is from 1998. The majority was male. The majority of the male and female labor force were in the working age range of 21 to 40 years old, had finished primary education and were married. Only a small number had prior skills training before going to work abroad. As for the laborers themselves and their households, their income before going abroad did not exceed 5,000 baht a month. The majority of the labor force was made up of farmers. Only a small number had previously worked in the service sector.

Those who went to Japan and Malaysia were likely to work for three to five years (those going to Malaysia went back and forth during that period as they were close to home). As for those who went to Taiwan and Singapore, they stayed only one or two years. The principal reason for going abroad for work was to get a higher income. Next was the inability to find work in Thailand. Not a few of the labor force used the network of their relatives as their source of information, to provide support in facilitating travel and in providing help in the destination country.

The economic crisis did not directly impact on the migrant labor force because they went to work abroad prior to the crisis. But this situation had an effect in so far as more than a half said they thought they would have to go to work abroad again, especially if the economic condition further deteriorated.

The majority of the laborers received advice or encouragement from others to go abroad for work. Those who used the services of job placement agencies and those who went by themselves were about equal in number (47% and 45% respectively). The trend shows that there was a large number who went to Japan and Malaysia and did so mostly by themselves. A large number of those going to Taiwan and Singapore went by using the services of job placement agencies.

As for service expense, those who paid such costs did so at a higher rate than set by the Ministry of Labor. Those who went to Japan paid the most (more than 90,000 baht). Next was Taiwan (60,000-90,000 baht) and Singapore (30,000-60,000 baht). Those who went to Malaysia were likely to only spend not more than 10,000 baht on travel and minor expenses. More than half of the migrant workers borrowed money to pay for the service costs. They borrowed mostly from moneylenders, next from relatives. There were only a few who borrowed from banks. After using the private company services and those of the government, most were more satisfied with the private companies because of the speed and convenience when compared to government services.

As for the migrant workers, three out of four had visas but only 41% of these had visas valid for work; the remainder had tourist and other type which did not allow them to work. Adding those who did not have visas and those who had the wrong type of visa, there were more than half that went abroad illegally. The effect of this was that they did not sign proper employment contracts. Even in the group that did sign employment contracts, one in four did not understand the contracts they signed. Only one in twelve passed the skills test in mechanics prior to departure, the remainder went as artisans.

The choice of what country to go to was, for the majority, a question of income. However, there were other factors such as, for those going to Japan the fact they had many friends or relatives already there. Those who went to Singapore went there as travel and job placement costs were not too high. Those who went abroad without employment contracts did not have work permits. The majority of these were those who had previously worked in Japan and Malaysia. The majority of Thai workers went to work in construction and industrial factory work such as textiles, chemicals, electronics and food products. The majority of those who went to Singapore and Taiwan passed through orientation courses before traveling abroad. The majority of workers going to Singapore and Taiwan worked in middle-sized enterprises but those going to Japan and Malaysia worked in small enterprises. For the most part, the workers worked eight hours a day with separate overtime work. The interviewees said they initially had to adjust themselves when they started work as they did not have the skills that were necessary for their

work. As for wages, those who went to Japan had higher wages than elsewhere, on an average of 30,000 baht per month. Those who worked in Taiwan had a lower wage (20,000 to 30,000 baht). Those that went legally received welfare benefits according to the rights of workers that included payment for travel home and payment of wages during the time they stopped working.

As for housing, those working abroad were likely to live together in hostels that the employer had rented. The workers rarely got involved with the local citizens of the destination countries except for their employers and supervisors as they did not have much language capability. However, this did not present a problem. When they had free time, workers in the sample group usually rested, looked at TV and read newspapers. Very few played athletic games. One part of the workers did not have free time as they did a lot of overtime work so as to get more income.

Those who went to work in Malaysia came back home for visits far more than was the case for other countries. The majority of those who returned for good did so because their employment contracts were finished. Not a few wanted to stay or and continue working. About 30% wanted to get naturalized in the country where they were working. The number of those who wanted to be naturalized was particularly high in Japan.

While working abroad, almost all of the workers sent money home. Workers in Japan and Taiwan sent back on average more than 150,000 baht per person per year; from Singapore, about 80,000 to 150,000 baht per person per year; and from Malaysia, not more than 80,000 baht a year. More than half sent back the money to their spouses. Another one in three sent money to their parents. Money was sent back through regular and irregular channels. Those who did not have legal status were likely to use irregular channels as they did not have the necessary personal documentation required by the banks for sending money back to Thailand. Most of the money sent back was to repay debts, next it was used for household expenses, to buy land and build houses. There were only 13% who saved the money (either in cash or in gold) and 1.2% invested the money.

When the workers returned to Thailand, the majority of workers went to work in agriculture. There was very little change from the occupations pursued prior to departure and those after their return. There was no relation to and continuity with the occupation they followed while working abroad with the work they did on their return. Only 16.8% had the capability to change their occupation to become self-employed. This data shows that skills learned in working in industrial factory work and construction were not used in carrying out their jobs on return to Thailand. In one part this was due the economic downturn which led to a very tight labor market in Thailand. So there only remained the agricultural sector which had the capability to absorb the returning workers (66.6%). Another part of returnees had returned with money saved and was more selective in choosing work and did not feel rushed in finding new work. Thus, it was found that those returning from Japan had the tendency to start looking for work more than a year after their return.

Aside from not changing their occupations, the income which the laborers received after they returned to Thailand and started working was not different from what they had earned before they left. About 80% had an income not exceeding 5,000 baht a month. This resulted in the workers struggling to return to work abroad. Some 78% of the interviewees affirmed that they would return to work abroad with most wanting to go to Japan and Taiwan. But those responding in this way admitted that the possibility of doing so was not very great. Those who wanted to go to Japan felt the opportunity to do so was good; those who wanted to go to Taiwan felt there was little opportunity to do so. Aside from the relatively small impact on occupations and income, in the area of increasing skill levels in their work abroad two out of three learned skills in construction work abroad and five reported they adjusted and improved their working behavior by becoming more active, being on time and being disciplined.

As for social impact, more than half viewed reported that they were accorded more acceptance from neighbors and others. There were those who were often asked for advice and counsel. Aside from that it was found that those who returned had greater involvement in social activities and politics at the local level that they previously had. The same applied to their role as leaders and getting involved in

activities, such as on the *tambon* (sub-district) administrative committee, village committee, savings group, farmers group, cremation group and school committees.

When the sample group considered the advantages and disadvantages of working abroad, half thought that there were no disadvantages. Another half believed that there were disadvantages. The important disadvantages were loneliness because they must leave home; the burden of debt incurred in finding money to pay for the job placement expenses, being deceived, and family problems. Even though those citing family problems were only 0.7%, data from case studies indicates that problems relating to the family tend to be important, especially as to relations between husband and wife in the case where one or the other travels abroad to work. Living far from home and no longer under the social and cultural customary restraints of their home led them to be unfaithful to their spouses and to easily find new partners. As for female laborers, there is a problem of adjustment after returning from a life of freedom and not having to be dependent on a husband while abroad. Divorce among couples who go abroad for work is, thus, quite common. And as there are more women than men going abroad than before, the gender dimension of the impact of migration to go to work abroad is more complicated than in the 80s when it was mostly men who went to work abroad.

Appendix: Summary of Papers in Thai

ภาคผนวก: บทสรุปเอกสารเป็นภาษาไทย

บทความที่ 1 แรงงานไทยที่เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว

ข้อมูลในส่วนนี้เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานไทยที่ได้เดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน และเดินทางกลับประเทศไทยในปี 1998 เป็นแรงงานที่ไปทำงานในญี่ปุ่น 57 คน, มาเลเซีย 158 คน, สิงคโปร์ 122 คน และไต้หวัน 124 คน รวม 461 คน โดยได้ทำการสัมภาษณ์คนงานเหล่านี้ในจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของคนงานได้แก่ จังหวัดเชียงรายและพะเยาในภาคเหนือรวม 105 คน อุตรดิตถ์และนครราชสีมาในภาคอีสาน รวม 203 คน และสตูลและปัตตานีในภาคใต้รวม 153 คน นอกจากนั้นยังได้มีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากแรงงานบางคนและครอบครัวของแรงงาน บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำชุมชนและผู้รับผิดชอบด้านการจัดหางาน

การนำเสนอข้อมูลและแบ่งเป็น 5 ตอนคือ ภูมิหลังของแรงงาน, กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในต่างประเทศ, ผลกระทบของการเดินทางไปทำงานต่อประเทศไทย และบทสรุป

1. ภูมิหลังของแรงงานไทยที่เคยเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

แรงงานไทยที่เดินทางกลับมาแล้ว มีทั้งผู้ที่เคยไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายจำนวนใกล้เคียงกัน เป็นชายมากกว่าหญิงในทุกประเทศ

กลุ่มตัวอย่างเพศชายส่วนใหญ่อายุอยู่ในช่วง 31-40 ปี ส่วนเพศหญิงอายุต่ำกว่า อยู่ในช่วง 21-30 ปี ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงานทั้งสิ้น ประมาณสองในสามจบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 72) มีเพียงผู้ที่ไปญี่ปุ่นที่จบการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา (ร้อยละ 25) ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีถึงร้อยละ 40 ที่เคยเรียนหนังสือในวัดกับพระ เมื่อพิจารณาสถานภาพสมรส ร้อยละ 77 สมรสแล้ว ผู้ที่ไปมาเลเซียเป็นผู้ที่มีสถานภาพโสดในสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ มีถึงร้อยละ 39 ของกลุ่มตัวอย่างผู้ที่ไปมาเลเซียทั้งหมด ผู้มีครอบครัวแล้ว โดยเฉลี่ยมีบุตรจำนวน 1-2 คน

ในแง่ของการฝึกทักษะหรือฝีมือก่อนไปทำงานต่างประเทศ มีเพียงร้อยละ 14 ที่ได้รับการฝึกอบรม ส่วนใหญ่ได้รับการอบรมด้านงานก่อสร้าง งานโรงงานและงานเกษตร โดยได้รับการอบรมจากหน่วยราชการโดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน นอกจากภูมิหลังทางด้านทักษะแล้ว ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เดินทางประกอบด้วยฐานะและรายได้ของครัวเรือน รายได้ของตนเอง และอาชีพเดิม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าฐานะของครอบครัวของตนเมื่อเทียบกับเพื่อนบ้านแล้วพอๆกันหรือดีกว่า แต่เมื่อพิจารณาจากรายได้ของครัวเรือนแล้วส่วนใหญ่ (ร้อยละ 43) มีรายได้เพียงเดือนละไม่เกิน 3,000 บาทเท่านั้น สำหรับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดตกประมาณ 5,000 บาท กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 62 มีอาชีพเดิมเป็นเกษตรกร, ร้อยละ 12 มีอาชีพประมง, ร้อยละ 8 มีอาชีพก่อสร้าง และร้อยละ 3 มีอาชีพบริการ ส่วนใหญ่เคยทำงานในครัวเรือนของตนหรือในสถานประกอบการขนาดเล็ก (ไม่เกิน 10 คน) สำหรับรายได้ของตัวแรงงานเองเฉลี่ยเดือนละ 3,700 บาท เมื่อไปทำงานต่างประเทศแล้ว ผู้ที่ไปญี่ปุ่นไปอยู่นานที่สุด 3-5 ปี รองลงมาคือมาเลเซีย ระยะเวลาใกล้เคียงกัน ส่วนผู้ไปไต้หวันและสิงคโปร์อยู่เพียง 1-2 ปี

เหตุผลที่ผลักดันให้กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยตัดสินใจเดินทางไปทำงานต่างประเทศ คือ ความไม่พอใจกับรายได้ในประเทศไทย มีความต้องการหารายได้ให้สูงกว่าเดิม (ร้อยละ 74), อีกร้อยละ 36 ระบุเหตุผลว่าหางานทำ

ในประเทศไทยไม่ได้ และร้อยละ 24.5 ระบุว่าต้องการหาเงินไปใช้หนี้ (ยอดรวมเกินร้อยละร้อย เพราะผู้ตอบระบุเหตุผลได้มากกว่า 1 ข้อ) บุคคลในครัวเรือนและเพื่อนเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจไปทำงานนอกเหนือไปจากตัวแรงงานเอง แหล่งข้อมูลที่แรงงานใช้แสวงหาข้อมูลก่อนเดินทางก็คือแหล่งจากญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงในประเทศไทยนั่นเอง มีผู้ใช้แหล่งข้อมูลญาติพี่น้องและเพื่อนในประเทศปลายทาง กับข้อมูลจากบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามผู้ที่ตอบว่าไม่รู้ข้อมูลอะไรก่อนเดินทางมีถึงร้อยละ 22 เครือข่ายการให้ข้อมูลและอำนวยความสะดวกให้คนงานคือญาติหรือเพื่อนในประเทศปลายทาง (ร้อยละ 40.8) มีทั้งหางานให้, ให้ที่อยู่อาศัย, ช่วยเรื่องอาหารการกิน ตลอดจนสิ่งของเครื่องใช้และเงิน บางครั้งก็ช่วยเหลือจากกับเจ้านายที่ไปด้วย

ในแง่ของผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้เดินทางไปทำงานต่างประเทศตั้งแต่ก่อนปี 1997 และกลับมาถึงประเทศไทยตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวจึงไม่ได้มีผลต่อการตัดสินใจไปทำงานในอดีต อย่างไรก็ตาม เมื่อถามว่าสภาพดังกล่าวจะผลักดันให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศหรือไม่ ร้อยละ 42 ตอบว่าจะไม่ไปถ้าเศรษฐกิจไม่เลวลง. ร้อยละ 14 ไม่แน่ใจแต่กำลังหางานในต่างประเทศอยู่, ส่วนอีกร้อยละ 13 ตอบว่าไม่ว่าเศรษฐกิจจะเป็นอย่างไรคนก็ต้องการไปทำงานต่างประเทศอยู่แล้ว ภาวะการคลี่คลายของเศรษฐกิจภายหลังการถดถอยจึงมีผลมากต่อการตัดสินใจของแรงงาน ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้ต้องการจะไปหางานทำอีก แต่ถ้าเศรษฐกิจเลวลงกว่าที่เป็นอยู่ก็อาจจำเป็นต้องไป ผลกระทบนี้จึงไม่ใช่ผลกระทบชั่วคราว แต่เป็นผลกระทบต่อเนื่องยึดเยื้อตามเงื่อนไขภาวะการคลี่คลายของเศรษฐกิจ

2. กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศมีขั้นตอนสำคัญคือการได้รับการแนะนำหรือชักชวน การเลือกวิธีเดินทาง การเตรียมเอกสารเดินทาง การเซ็นสัญญาจ้างงาน การทดสอบฝีมือแรงงาน และการเดินทางไปยังประเทศปลายทาง รายละเอียดของแต่ละขั้น มีดังนี้

1) การได้รับการแนะนำหรือชักชวน ผู้หางานเกือบทุกคนได้รับการแนะนำหรือชักชวนให้ไปทำงานต่างประเทศ มีแต่ผู้เคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อนแล้วเท่านั้นที่จะดำเนินการเตรียมไปหางานทำใหม่ได้ด้วยตนเอง ส่วนใหญ่ต้องอาศัยเครือข่ายคนรู้จัก พบว่ากลุ่มตัวอย่างคนงานร้อยละ 46 อาศัยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการได้แก่ ญาติหรือเพื่อนหรือคนรู้จักที่อยู่ในประเทศปลายทางเป็นผู้ติดต่อชักชวนมา ในกลุ่มนี้เพื่อนเป็นผู้ชักชวนรายใหญ่ที่สุด (ร้อยละ 24.3) รองลงมาคือบิดามารดาหรือญาติพี่น้อง (ร้อยละ 11) มีคนงานร้อยละ 5.8 ที่ใช้บริการนายหน้าในประเทศปลายทางซึ่งเป็นบริการที่ผิดกฎหมาย เพราะการหางานไม่ได้ทำล่วงหน้า แสดงว่าตัวแรงงานเดินทางเข้าไปโดยไม่ได้มีสถานภาพเป็นแรงงานที่ถูกว่าจ้างแล้ว อย่างไรก็ตามคนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50.5) เป็นผู้ที่ถูกว่าจ้างแล้วก่อนไปโดยบริษัทจัดหางานหรือนายจ้างเป็นผู้จัดการให้อย่างถูกต้อง หมายถึงการได้รับการแนะนำหรือชักชวนโดยเครือข่ายที่เป็นทางการ

2) การเลือกวิธีเดินทาง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทำได้ด้วยวิธีการ 4 ประเภท คือ ไปด้วยตนเอง, ไปกับบริษัทจัดหางาน, นายจ้าง(ในต่างประเทศ) พาไปและไปโดยใช้บริการของกรมการจัดหางาน กลุ่มตัวอย่างในการสำรวจใช้บริการของบริษัทจัดหางานมากที่สุด (ร้อยละ 47) รองลงมาคือไปด้วยตนเอง (ร้อยละ 44.7) มีเพียงร้อยละ 7.8 ที่มีนายจ้างพาไป และร้อยละ 0.4 ไปโดยกรมการจัดหางาน เมื่อจำแนกโดยประเทศปลายทาง ผู้ที่ไปญี่ปุ่นใช้บริการของบริษัทจัดหางานกับไปเองเป็นส่วนใหญ่ ผู้ที่ไปได้หวันใช้บริการของบริษัทจัดหางานถึงร้อยละ

81 และผู้ไปสิงคโปร์ใช้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานร้อยละ 64.7 ส่วนผู้ที่ไปมาเลเซียเดินทางไปด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ ในแง่การริเริ่มความคิดที่จะไปทำงาน กลุ่มตัวอย่างระบุว่า มีนายหน้าหรือสายมาติดต่อชักชวนร้อยละ 36.7 อีกร้อยละ 34.5 เป็นผู้ริเริ่มไปเอง เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่เดินทางไปด้วยตนเองส่วนหนึ่งใช้บริการนอกระบบ (นายหน้าจัดหางานเถื่อนหรือคนรู้จักต่างๆ ซึ่งให้ความช่วยเหลือและคิดค่าบริการ) อีกส่วนหนึ่งไปโดยมีญาติสนิทจริงๆ ช่วยเหลือและไม่มีค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม มีโอกาสสูงว่าผู้ที่ไปด้วยตนเองอาจไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สักส่วนผู้ไปด้วยตนเองสูง จึงไม่ใช่ผู้ที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และไม่ต้องเสียค่าบริการราคาแพงเสมอไป แต่อาจหมายถึงการไปแบบผิดกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ก็เว้นผู้ไปทำงานที่มาเลเซีย ซึ่งมักไม่ต้องอาศัยบริการนอกระบบ

ค่าบริการ ในช่วงเวลาที่กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศนั้นกระทรวงแรงงาน⁴ ได้กำหนดอัตราค่าบริการจัดหางานของแต่ละประเทศไว้ดังนี้

ไต้หวัน ไม่เกิน 56,000 บาท

มาเลเซีย ไม่เกิน 16,000 บาท

สิงคโปร์ ไม่เกิน 16,000 บาท

ญี่ปุ่น ไม่มีการจัดหางาน

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานที่เคยไปทำงานในประเทศทั้งสี่ได้พบว่า ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45) เสียค่าบริการ 30,000 - 90,000 บาท ที่เหลืออีกร้อยละ 15 จ่ายสูงกว่า 90,000 บาท มาเลเซียเป็นประเทศปลายทางที่มีค่าบริการต่ำที่สุด ส่วนใหญ่เสียไม่เกิน 10,000 บาท และมักเป็นค่าพาหนะมากกว่าค่านายหน้า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ค่าบริการสูงสุด ผู้ตอบร้อยละ 61 เสียค่าบริการมากกว่า 90,000 บาท ไต้หวันมีค่าบริการสูงรองลงมาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 64) เสียค่าบริการ 60,000 - 90,000 บาท แต่ก็มียี่สิบร้อยละ 24.4 ที่เสียเกิน 90,000 บาท ค่าบริการของสิงคโปร์ส่วนใหญ่จะต่ำกว่าอยู่ระหว่าง 30,000 - 60,000 บาท (ร้อยละ 70) และมีอีกเกือบร้อยละ 20 ที่จ่ายเพียง 10,000 - 30,000 บาท โดยเปรียบเทียบแล้วค่าบริการของบริษัทจัดหางานจะสูงกว่าการเดินทางด้วยวิธีอื่นคือสูงถึง 90,000 บาท อัตราค่าบริการที่น่าเสียดนี้ก็เป็นอัตราเก่า เพราะผู้ตอบเป็นผู้ที่ได้เดินทางไปต่างประเทศมาหลายปีแล้วและเดินทางกลับมาประเทศไทยแล้วในปี 1998 อย่างต่ำที่สุดก็ต้องเป็นผู้เดินทางออกไปเมื่อปี 1995 หรือต้นปี 1996 ซึ่งนับเวลาได้ 4-5 ปีมาแล้ว ในปัจจุบันอัตราค่าบริการได้สูงขึ้นกว่าเดิม ข้อมูลจากบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่งระบุว่า ค่าบริการไปไต้หวันในปี 2543 จะเป็นดังนี้

สัญญาจ้างงานยาว 1 ปี ค่าบริการ 95,000 บาทขึ้นไป

สัญญาจ้างงานยาว 2 ปี ค่าบริการ 130,000 บาทขึ้นไป

สัญญาจ้างงานยาว 3 ปี ค่าบริการ 160,000 บาทขึ้นไป

เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่จะต้องการไปทำงานไม่ต่ำกว่า 2 ปี ค่าบริการที่ต้องเสียจึงเป็นเงินไม่ต่ำกว่า 130,000 บาทในปัจจุบัน

สำหรับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเสียค่าบริการที่ต่ำกว่านี้ในอดีตมีวิธีหาเงินมาจ่ายค่าบริการต่างๆ กัน ร้อยละ 39 หาเงินด้วยการไปกู้ยืมเป็นเงิน 30,000 - 60,000 บาท แต่ก็ยังมีบางคนที่กู้ยืมสูงถึง 90,000 บาท หรือ 120,000 บาท เป็นที่น่าสนใจว่า ผู้ที่เดินทางไปมาเลเซียและญี่ปุ่นไม่ค่อยกู้ยืมเงิน ในกรณีของมาเลเซียเป็นเพราะค่าใช้จ่ายไม่แพง ส่วนของญี่ปุ่นเป็นเพราะส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 30) มีเงินของตนเองอยู่แล้ว ในขณะที่อีกส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 23) ต้องกู้ยืมเงินจำนวนสูงกว่า 120,000 บาท เพื่อจ่ายค่าบริการไปญี่ปุ่น กลุ่มแรกน่าจะเป็นผู้ที่เคยไปทำงานญี่ปุ่นแล้วกลับมาระยะหนึ่งเพื่อหาทางไปใหม่ จึงมีเงินเก็บไว้จ่ายค่าบริการ ส่วนกลุ่มหลังคือผู้เดินทางไปรายใหม่ ผู้ไปสิงคโปร์กู้ยืมเงินในวงเงินที่ต่ำกว่าผู้ไปได้หัววัน แหล่งเงินกู้ยืมที่สำคัญคือผู้ปล่อยเงินกู้ (ร้อยละ 23) ญาติพี่น้อง (ร้อยละ 15) และธนาคาร (ร้อยละ 3) ในปัจจุบันมีธนาคาร 3 แห่งที่มีโครงการช่วยเหลือให้คนหางานกู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) อย่างไรก็ตาม ยังมีคนใช้บริการของธนาคารไม่มากเพราะขาดคุณสมบัติสำคัญคือหลักทรัพย์ค้ำประกัน ในการวิจัยครั้งนี้ก็มีกลุ่มตัวอย่างใช้บริการของธนาคารเพียงร้อยละ 3 อันที่จริงบริการดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของคนหางานได้มาก เพราะอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบ ถ้าหากรัฐบาลแก้ปัญหาในเรื่องการค้ำประกันได้จะช่วยลดภาวะของคนหางานได้มาก

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างแรงงานที่เคยไปทำงานต่างประเทศ แรงงานส่วนใหญ่จะพอใจบริการของบริษัทจัดหางานเอกชนมากกว่าบริการของกรมการจัดหางาน เหตุผลที่ให้สำหรับกลุ่มที่พอใจคือ บริการรวดเร็ว (ร้อยละ 11.9) สามารถหางานให้ทำได้โดยไม่ต้องใช้ใบอนุญาตทำงาน, เข้าถึงตำแหน่งงานในประเทศปลายทางได้ดีกว่า, มีการรับประกันและดูแลคนงานดี ส่วนผู้ที่พอใจบริการของกรมการจัดหางานระบุว่าบริการเชื่อถือได้ ข้อมูลไม่หลากหลาย (ร้อยละ 8.5), มีการดูแลอย่างดี, ค่าบริการไม่แพง และไม่ต้องกลัวว่าจะถูกหลอก จะเห็นได้ว่าแรงงานพอใจความรวดเร็วและการซึกแซกหาช่องว่างของกฎระเบียบของ บริษัทจัดหางาน แต่ก็รู้ว่าบริการของรัฐเชื่อถือได้มากกว่า แต่เนื่องจากบริการของรัฐมีจำกัดและไม่รุกเข้าไปถึงตัวแรงงานในท้องถิ่นเช่นสายของ บริษัทจัดหางาน จึงทำให้ไม่ดึงดูดใจคนงาน

3) การเตรียมเอกสารเดินทาง มีผู้ตอบถึงร้อยละ 24 ที่ได้เดินทางไปทำงานโดยไม่มีวีซ่าอย่างถูกต้อง ซึ่งหมายถึงว่าเดินทางโดยผิดกฎหมาย อีกร้อยละ 64.6 มีวีซ่าถูกต้อง ที่เหลือไม่จำเป็นต้องใช้วีซ่า คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 33) ไม่มีปัญหาในการขอวีซ่า และอีกร้อยละ 28 ไม่ทราบว่าปัญหาอะไรหรือไม่เพราะไม่ได้ขอวีซ่าด้วยตนเอง สำหรับผู้ที่ระบุว่ามีปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเสียเวลารอรับวีซ่าที่สถานทูตและคำวีซ่า ในกลุ่มผู้ที่ใช้วีซ่ามีวีซ่าหลายประเภท ร้อยละ 40 ได้วีซ่าแบบ temporary residence และร้อยละ 0.43 ได้ trainee visa วีซ่าสองประเภทนี้คือวีซ่าที่ทำงานได้ ส่วนที่เหลือได้วีซ่าประเภทอื่นๆ ซึ่งเป็นวีซ่าที่ไม่อนุญาตให้ทำงาน ได้แก่ วีซ่านักท่องเที่ยว, นักศึกษา, คู่สมรส และบัตรผ่านแดน มีผู้เดินทางโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวถึงร้อยละ 16 คนเหล่านี้คือผู้ที่เข้าไปลักลอบทำงานนั่นเอง ส่วนใหญ่เป็นผู้เดินทางไปญี่ปุ่น และมาเลเซีย สำหรับผู้มีวีซ่าที่ทำงานได้ มักเป็นผู้ไปทำงานที่ได้หัววันและสิงคโปร์ ถ้าเรียงตามลำดับของการมีเอกสารเข้าประเทศโดยถูกต้องแล้ว ได้หัววัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และญี่ปุ่น คือลำดับดังกล่าวสำหรับคนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง การได้วีซ่าโดยบริษัทจัดหางานเป็นช่องทางที่ทำให้การเดินทางไปทำงานถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าวิธีอื่น เพราะผ่านกระบวนการตรวจสอบครบถ้วน ผู้ที่ขอวีซ่าเพื่อเดินทางเองมักไปทำงานโดยผิดกฎหมาย เป็นการจัดการช่วยเหลือโดยนายหน้าเถื่อน วิธีการเดินทางด้วยตนเองโดยมี

นายหน้าเดือนแอบแฝงอยู่ ได้เป็นวิธีที่มีผู้ใช้มากขึ้นและก่อให้เกิดปัญหามากขึ้น เพราะไม่อยู่ในระบบการตรวจสอบของกระทรวงแรงงานฯ

4) การเซ็นสัญญาจ้างงาน พระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2528 ระบุว่าผู้ที่เดินทางไปทำงานจะต้องเซ็นสัญญาจ้างงานกับนายจ้างก่อนออกเดินทาง ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างปรากฏว่า มีเพียงร้อยละ 49 ที่ได้เซ็นสัญญาจ้างงานตามที่กฎหมายระบุ อีกร้อยละ 51 ไม่ได้เซ็นสัญญา เมื่อพิจารณาในแง่ระดับการศึกษาได้พบว่าผู้ที่ไม่เซ็นสัญญาส่วนใหญ่จบการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา ดังนั้นความรู้พื้นฐานจึงไม่ได้เป็นเครื่องตัดสินว่าคนงานจะต้องการเซ็นหรือไม่เซ็นสัญญา สำหรับผู้ที่เซ็นสัญญา มีร้อยละ 25.6 ที่เข้าใจข้อความในสัญญาทั้งหมด อีกร้อยละ 15 เข้าใจเพียงบางส่วน และร้อยละ 7.8 ไม่เข้าใจสัญญาที่ตนเซ็นเลย ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ไปทำงานในต่างประเทศมาก่อนมักต้องการเซ็นสัญญามากกว่าผู้ไม่เคยไป การที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานโดยไม่มียศสัญญาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้คนเหล่านี้ไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในประเทศปลายทาง และมีสถานภาพผิดกฎหมาย ส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสภาพจิตใจซึ่งเป็นส่วนที่ไม่เห็นได้ในทันที แต่อาจมีผลกระทบยาว

5) การทดสอบฝีมือแรงงาน ปกติผู้ที่เดินทางไปทำงานช่างเท่านั้นจึงจะต้องผ่านการทดสอบฝีมือแรงงาน โดยกรมการจัดหางานอนุญาตให้บริษัทจัดหางานทำการทดสอบฝีมือแรงงานได้ ในการสำรวจครั้งนี้ มีแรงงานไทยเพียงร้อยละ 12 ที่เคยได้รับการทดสอบฝีมือแรงงานก่อนเดินทาง ที่เหลือร้อยละ 88 ไม่ได้รับการทดสอบ ซึ่งหมายความว่าคนกลุ่มนี้เดินทางไปในสถานะแรงงานไร้ฝีมือ สำหรับผู้ที่ได้รับการทดสอบจะไปทำงานที่สิงคโปร์และไต้หวันเป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้ผ่านการทดสอบเป็นผู้ที่เดินทางไปญี่ปุ่นและมาเลเซีย และประเทศทั้งสองเช่นกัน สำหรับผู้ที่ผ่านการทดสอบได้มีการทดสอบด้านอิเล็กทรอนิกส์, ก่อสร้าง, งานเชื่อมโลหะ, งานก่ออิฐ และงานช่างไม้ ข้อมูลของการที่แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่ได้เน้นการเพิ่มทุนหรือมูลค่าให้แก่ตัวคนงานที่เดินทางไปต่างประเทศให้มีทุนมนุษย์ (human capital) สูงขึ้น

6) การเดินทางไปยังประเทศปลายทาง เมื่อแรงงานผ่านขั้นตอนต่างๆ และพร้อมที่จะเดินทางไปทำงานแล้ว ก็จะออกเดินทางผ่านการควบคุมของด่านตรวจคนเข้าเมือง แรงงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 68 สามารถจัดหาหนังสือเดินทางได้ด้วยตนเอง แต่มีเพียงร้อยละ 4 ที่สามารถจัดขอวีซ่าได้เอง อย่างไรก็ตามมีแรงงานที่เคยไปทำงานมาเลเซียที่ไม่ต้องใช้วีซ่า เมื่อผ่านขั้นตอนของการเดินทางออกจากประเทศไทยถึงประเทศปลายทางแล้ว ผู้ตอบร้อยละ 87 ไม่มีปัญหาในการผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองในประเทศปลายทาง อีกร้อยละ 13 มีปัญหาปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาในการผ่าน custom มีเล็กน้อยที่มีปัญหาเรื่องการตรวจสุขภาพ, การตรวจค้นหายาเสพติด, และการตรวจสอบวีซ่า ในแง่ใบอนุญาตทำงาน ผู้ตอบร้อยละ 54 มีใบอนุญาตทำงานในประเทศปลายทาง อีกร้อยละ 44 ไม่มีหรือไม่ต้องใช้ใบอนุญาตทำงาน ในจำนวนนี้รวมถึงผู้ที่ไปทำงานในมาเลเซียส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องใช้ใบอนุญาตด้วย

3. สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในต่างประเทศ

ข้อมูลในส่วนนี้ประกอบด้วยเหตุผลในการเลือกประเทศปลายทาง, สถานภาพทางกฎหมายในต่างประเทศ ลักษณะงานและสภาพการทำงาน, และสภาพความเป็นอยู่ในต่างประเทศดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) เหตุผลในการเลือกประเทศปลายทาง กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 70 ระบุว่าเหตุผลสำคัญที่สุดที่เลือกประเทศญี่ปุ่น/มาเลเซีย/สิงคโปร์/ไต้หวัน คือความต้องการรายได้ที่สูงกว่าเดิมหรือรายได้ที่ดี แต่ก็มีย้อยละ 14.5 ที่ให้เหตุผลว่าหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ และอีกร้อยละ 13 ให้เหตุผลเกี่ยวกับความยากจนและภาวะหนี้สินที่มีอยู่ในประเทศไทย ถึงแม้ค่าจ้างในประเทศปลายทางทั้งสี่จะสูงต่างกัน แต่แรงงานไทยที่เคยไปคนละประเทศกันก็ให้เหตุผลสำคัญเหมือนกันคือเรื่องเศรษฐกิจ

นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ การมีเครือข่ายทางสังคมได้แก่เพื่อนและญาติก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ตอบเลือกไปประเทศปลายทาง โดยเฉพาะผู้ที่เคยไปญี่ปุ่น ในขณะที่ผู้ไป

สิงคโปร์เน้นเหตุผลเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และบริการจัดหางานที่ไม่แพงจนเกินไปเมื่อเทียบกับที่อื่น

2) สถานภาพทางกฎหมายในต่างประเทศ ผู้ไปทำงานที่มีสถานภาพถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมีสัดส่วนประมาณครึ่งต่อครึ่ง ในแง่วิชา ในกลุ่มผู้ไปโดยผิดกฎหมาย ส่วนหนึ่งใช้วีซ่านักท่องเที่ยว อีกส่วนหนึ่งไปโดยไม่มีวีซ่า และอีกส่วนหนึ่งไม่ต้องใช้วีซ่า ร้อยละ 80-90 ของผู้ที่ได้เดินทางไปไต้หวัน และร้อยละ 64 ของผู้ไปสิงคโปร์มีวีซ่าถูกต้อง จึงมีผู้ไปทำงานโดยผิดกฎหมายจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ไปโดยถูกกฎหมาย แต่ผู้ไปญี่ปุ่นโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวหรือไม่มีวีซ่ามีถึงร้อยละ 90 ส่วนผู้ไปมาเลเซียส่วนใหญ่ไม่มีวีซ่าเพราะไม่ต้องใช้

ใบอนุญาตทำงาน ข้อมูลในส่วนนี้จะนำไปในแนวทางเดียวกับข้อมูลเรื่องวิชา ผู้ที่เข้าประเทศโดยมีวีซ่าถูกต้องก็จะมีใบอนุญาตทำงาน (ร้อยละ 54) ผู้ที่ไปไต้หวันและสิงคโปร์มีใบอนุญาตทำงานเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87) แต่ผู้ไปทำงานที่ญี่ปุ่นร้อยละ 86 ไม่มีใบอนุญาตทำงาน และผู้ไปทำงานที่มาเลเซียร้อยละ 82 ก็ไม่มีใบอนุญาตทำงานเช่นกัน

สัญญาจ้างงาน สัดส่วนผู้เซ็นสัญญาจ้างงานกับไม่ได้เซ็นมีครึ่งต่อครึ่ง เช่นเดียวกับเรื่องวิชาและใบอนุญาตทำงาน ร้อยละ 95 ของผู้ไปไต้หวันได้เซ็นสัญญา ร้อยละ 75 ของผู้ไปสิงคโปร์ได้เซ็นสัญญา และร้อยละ 10 ของผู้ไปญี่ปุ่นและมาเลเซียได้เซ็นสัญญา

3) ลักษณะงานและสภาพการทำงาน คนงานจำนวนมากทำงานในสาขาก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงานในทุกประเทศ แต่คนงานที่ไปสิงคโปร์ทำงานก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ คนงานที่ไต้หวันเกือบร้อยละ 60 ทำงานโรงงานโดยเฉพาะโรงงานสิ่งทอ เคมีภัณฑ์, เหล็ก และอิเล็กทรอนิกส์ คนงานในญี่ปุ่นทำงานโรงงานผลิตอาหาร ส่วนคนงานในมาเลเซียทำงานก่อสร้าง, โรงงาน, งานบริการ, งานเกษตรและงานประมง ผู้ที่ไปทำงานในไต้หวันและสิงคโปร์ได้รับการปฐมนิเทศก่อนไป แต่อีกสองประเทศไม่ค่อยได้ คนงานส่วนใหญ่หางานทำได้อย่างรวดเร็ว โดยอาศัยเครือข่ายญาติและคนรู้จักช่วยหาให้ โดยเฉพาะผู้ที่ไปมาเลเซียและญี่ปุ่น

สภาพการทำงาน ส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่สำหรับสิงคโปร์และไต้หวัน แต่ผู้ที่ไปมาเลเซียและญี่ปุ่นทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก คนงานที่ไปทำงานที่ไต้หวัน สิงคโปร์และญี่ปุ่นมีนายจ้างเป็นพลเมืองของประเทศนั้น แต่น่าสนใจว่าคนงานที่ไปมาเลเซียร้อยละ 20 มีนายจ้างเป็นคนไทยที่อยู่ในมาเลเซีย

ในแง่ความเสี่ยงจากการทำงาน มีคนงานไม่มากนักที่บาดเจ็บจากการทำงาน ต้องเข้ารับการรักษานในโรงพยาบาล จำนวนผู้บาดเจ็บมีมากในญี่ปุ่น ได้หวันและสิงคโปร์ตามลำดับ สำหรับมาเลเซียเนื่องจากคนที่เข้าไปทำงานส่วนใหญ่มีสถานภาพผิดกฎหมาย โอกาสที่จะได้รับการดูแลคุ้มครองในเรื่องนี้จึงมีน้อยมาก

ชั่วโมงการทำงาน ผู้ที่ไปทำงานใน 3 ประเทศที่เศรษฐกิจก้าวหน้ามาก ได้แก่ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และได้หวัน จะทำงานวันละ 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 85) แต่ในมาเลเซียมีประมาณหนึ่งในสามที่ทำ 8 ชั่วโมง ที่เหลือทำยาวนานกว่านั้น

วันหยุด แรงงานไทยมีวันหยุดสัปดาห์ละ 1 วัน เป็นส่วนใหญ่ ผู้ที่ทำงานในญี่ปุ่นมีวันหยุดมากกว่าในสิงคโปร์และมาเลเซีย เกือบทั้งหมดไม่มีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ในกลุ่มที่สามารถมีวันหยุดพักผ่อนดังกล่าวได้ ได้หวันเป็นที่ที่ให้วันหยุดโดยจ่ายค่าจ้างคนงานด้วย

ทักษะและความก้าวหน้าในการทำงาน คนงานส่วนใหญ่ไม่มีทักษะในงานที่ตนได้ไปทำขณะที่อยู่ต่างประเทศ ต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก ร้อยละ 20 ระบุว่าเริ่มทำงานด้วยความลำบาก โดยเฉพาะผู้ที่ไปได้หวันและญี่ปุ่น ปัญหาประการหนึ่งคือภาษาในการสื่อสารในการทำงาน ปัญหารองลงมาคือการควบคุมเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม หลังจากปรับตัวได้แล้ว คนงานถึงร้อยละ 80 ยอมรับว่าตนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานใหม่ๆ จากการทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58) ได้จากการเรียนรู้ในการทำงาน อีกร้อยละ 12 เรียนรู้จากผู้คุมงานและเพื่อนร่วมงาน มีคนงานที่เคยไปได้หวันและสิงคโปร์บางคนได้เข้าหลักสูตรการอบรมทักษะ หลังจากการเรียนรู้งานดีขึ้นแล้ว ผู้ที่ไปสิงคโปร์ได้รับค่าแรงสูงขึ้น (โดยเฉพาะผู้เข้าหลักสูตร) แต่ผู้ที่ไปได้หวันไม่ได้ นอกจากนั้นส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีการเลื่อนตำแหน่งงานแต่อย่างใด

ค่าจ้างและสวัสดิการ ข้อมูลในส่วนค่าจ้างอาจถือเป็นเพียงแนวทางพอให้เข้าใจมากกว่าจะพิจารณามูลค่าเงินโดยตรง เพราะเป็นค่าแรงที่คนงานไทยได้รับเมื่อหลายปีมาแล้ว ผู้ตอบบางคนระบุจำนวนค่าแรงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 บางคนกลางทศวรรษ 1990 จึงยากที่จะนำมูลค่ามาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน โดยสรุปแล้วคนงานที่ไปทำงานที่ญี่ปุ่นได้ค่าแรงสูงที่สุด ร้อยละ 75 ของผู้ไปญี่ปุ่นได้ค่าจ้างประมาณเดือนละ 30,000 บาท ผู้ที่ได้หวันได้รองลงมาระหว่าง 20,000-30,000 บาท (ร้อยละ 42) ค่าจ้างของผู้ที่ไปทำงานได้หวันและสิงคโปร์จะถูกหักไว้ส่วนหนึ่งเพื่อช่วยให้คนงานเมื่อสัญญาว่าจ้างสิ้นสุด คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74-86) พอใจในค่าจ้างที่ตนได้รับ ยกเว้นผู้ที่ไปสิงคโปร์ที่ร้อยละ 24 ที่ระบุว่าไม่พอใจนัก สำหรับสวัสดิการ มีสวัสดิการรักษพยาบาล ซึ่งคนงานเห็นว่าเป็นบริการดีพอควร แม้จะมีคนงานเพียงร้อยละ 2.4 ที่เคยมีอุบัติเหตุในการทำงาน แต่สำหรับผู้ที่ไม่มียุติสถานภาพตามกฎหมาย การเข้าถึงบริการนี้ก็ทำได้ยากหรือไม่มีโอกาสเลย โดยเฉพาะผู้ที่ไปมาเลเซีย ผู้ที่เจ็บป่วยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60 ขึ้นไป) ไม่ได้รับค่าจ้างเมื่อหยุดงานเพราะเจ็บป่วย ได้หวันเป็นที่ที่ให้สวัสดิการดีกว่าอีก 3 ประเทศในเรื่องนี้ ดังจะพบว่าคนงานร้อยละ 57 ที่ไปได้หวันยังได้รับค่าจ้างเมื่อหยุดงานเพราะป่วย สำหรับการป่วยเข้ารักษาในโรงพยาบาล ได้หวันและสิงคโปร์ให้สวัสดิการแก่คนงานไทย โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายมากกว่าอีก 2 ประเทศ สวัสดิการอื่นๆ ได้แก่ การประกันอุบัติเหตุ และการประกันชีวิต ก็มีมากกว่าในได้หวันและสิงคโปร์เช่นกันเพราะคนงานส่วนใหญ่เป็นคนงานถูกกฎหมาย

ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาเยี่ยมบ้านหรือกลับบ้าน คนงานสามในสี่ได้รับสิทธิอันนี้สำหรับมาเยี่ยมบ้าน แต่สำหรับการเดินทางกลับประเทศเพื่อยุติการทำงาน คนงานที่ไปทำงานได้หวัน (ร้อยละ 41) ได้รับตัว

เครื่องบินเดินทางกลับซึ่งนับเป็นสัดส่วนสูงกว่าประเทศอื่นๆ เพราะผู้กลับจากสิงคโปร์เพียงร้อยละ 9. ญี่ปุ่นร้อยละ 7 และมาเลเซียน้อยมากเพียง 3 รายที่ได้รับตัวเช่นนี้

คนงานไทยส่วนใหญ่ระบุว่าคนไม่ได้รับการปฏิบัติตัวเท่าเทียมกับคนงานในประเทศปลายทาง ที่ได้หวั่นคนงาน (ร้อยละ 70) มักได้ค่าจ้างต่ำกว่า บางครั้งงานหนักกว่า ที่ญี่ปุ่นมีเพียงร้อยละ 37 และสิงคโปร์ร้อยละ 23 ที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่า สำหรับมาเลเซียคนไทยไม่ได้รับการปฏิบัติแตกต่างเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นจำนวนหนึ่งยังทำงานโดยไม่มีเพื่อนร่วมงานจากมาเลเซียจึงไม่มีข้อเปรียบเทียบความแตกต่าง

4) สภาพความเป็นอยู่ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่คนงานจะพักในหอพักสำหรับคนงาน มีเฉพาะผู้ไปญี่ปุ่นที่มีห้องพักส่วนตัว (apartment) ซึ่งนายจ้างเช่าให้พัก ในญี่ปุ่นและมาเลเซียมีคนงานไทยมีหุ้นกับเพื่อนร่วมงานเช่าบ้านอยู่ด้วยกัน ไม่ค่อยมีคนงานที่มีคู่สมรสหรือครอบครัวมาพักด้วย โดยรวมแล้วคนงานไทยพอใจสภาพที่อยู่อาศัยร้อยละ 90 สำหรับญี่ปุ่นและไต้หวัน และร้อยละ 82 สำหรับมาเลเซีย มีเพียงคนงานที่ไปสิงคโปร์ร้อยละ 30 ที่บ่นว่าที่พักของตนไม่ดี เนื่องจากส่วนใหญ่คนงานก่อสร้างจะต้องพักในที่พักรั่วครวญบริเวณใกล้ๆ ไซต์งานที่พักรส่วนใหญ่จัดหาให้โดยนายจ้างเป็นผู้เช่า

ในเรื่องภาษา คนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่พบปัญหามากนักในกรณีใช้ภาษาของประเทศปลายทางในชีวิตประจำวัน แม้จะไม่เข้าใจดีแต่ก็พอเข้าใจ ในการทำงานใช้ภาษาของประเทศปลายทางปนกับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในสิงคโปร์ มีผู้คุมงานเป็นไทย จึงมีการใช้ภาษาไทยมากกว่าที่อื่น สำหรับความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่ ผู้ตอบระบุว่าไม่มีปัญหาเป็นส่วนใหญ่

แรงงานไทยร้อยละ 42 ใช้เวลาว่างส่วนใหญ่เพื่อพักผ่อน ดูโทรทัศน์ และอ่านหนังสือ อีกร้อยละ 21 ใช้เวลาว่างไปซื้อของและไปสวนสาธารณะ (ซึ่งมักเป็นสถานที่พบปะกับเพื่อนคนไทยด้วยกัน) มีการเล่นกีฬาน้อยมาก บางคนระบุว่าไม่มีเวลาว่างเลย แต่ก็ไม่ค่อยมีผู้บ่นว่าขาดกิจกรรมที่อยากทำ มักคิดว่าถ้ามีเวลาว่างก็ทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้ดีกว่าเพราะตนมาเพื่อหารายได้ ดังนั้นจึงมีผู้ตอบถึงร้อยละ 10 ที่มีงานรองนอกเหนือจากงานหลักขณะที่ทำงานในต่างประเทศ

ในแง่การติดต่อหรือกลับมาเยี่ยมบ้าน ผู้ที่เคยไปมาเลเซียมีโอกาสนี้มากกว่าผู้ไปประเทศอื่น มีคนงานไทยถึงร้อยละ 94 ที่เคยไปมาเลเซียที่เดินทางกลับไปเยี่ยมบ้าน สำหรับสิงคโปร์มีร้อยละ 40, ไต้หวันร้อยละ 39.5 และญี่ปุ่นเพียงร้อยละ 10.5 ซึ่งมักไปได้เพียงครั้งเดียวต่อปี แต่ผู้ไปทำงานมาเลเซียจะกลับไปเยี่ยมบ้านปีละ 3 ครั้งโดยเฉลี่ย

คนไทยที่กลับมาแล้วให้เหตุผลในการเดินทางกลับต่างกันออกไป ส่วนใหญ่โดยเฉพาะจากไต้หวันและสิงคโปร์ระบุว่าเป็นเพราะสัญญาจ้างงานหมดอายุ ผู้กลับจากญี่ปุ่นระบุว่าหนังสือเดินทางหมดอายุ บางคนก็ระบุว่าคิดถึงบ้าน ไม่ชอบงานที่ทำ สุขภาพไม่ดี ไม่ค่อยมีผู้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะเก็บเงินได้พอกับความต้องการ ซึ่งแสดงว่าผู้ที่กลับมาแล้วนี้ยังไม่อยากกลับ ถ้าสัญญาจ้างงานไม่สิ้นสุด นอกจากนั้นยังพบว่าคนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดร้อยละ 30 ยืนยันว่าต้องการจะได้สัญชาติของประเทศที่ตนไปทำงานอยู่ด้วย โดยเฉพาะญี่ปุ่นมีถึงร้อยละ 50

4. ผลกระทบของการเดินทางไปทำงานต่อประเทศไทย

การเดินทางของคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในระหว่างที่คนงานอยู่ต่างประเทศและเมื่อเดินทางกลับมาแล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้เดินทางกลับมาเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี มีข้อค้นพบที่ครอบคลุมผลกระทบด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) **เงินส่งกลับและแบบแผนการใช้เงินดังกล่าว** คนงานร้อยละ 95 ส่งเงินกลับบ้านอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 1 ครั้งขณะอยู่ต่างประเทศ มีผู้ส่งเงินกลับจากญี่ปุ่นมากที่สุด และจากมาเลเซียน้อยที่สุด ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะผู้ไปทำงานมาเลเซียมักไม่ต้องส่งเงินกลับ แต่นำเงินออมกลับบ้านด้วยตนเอง สำหรับผู้ที่ไม่ได้ส่งกลับรายอื่นคือผู้ที่ถูกโกงขณะทำงานในต่างประเทศ จึงไม่มีเงินส่งกลับ จำนวนเงินที่ส่งกลับจากญี่ปุ่นและไต้หวันโดยเฉลี่ยสูงกว่า 150,000 บาทต่อปี จากสิงคโปร์อยู่ระหว่าง 80,000 - 150,000 บาท และจากมาเลเซียไม่เกิน 80,000 บาทโดยเฉลี่ย โดยปกติคนงานไทยจะส่งเงินกลับทุก 1-2 เดือน แต่บางรายก็ชอบรวบรวมให้ได้ก้อนใหญ่แล้วจึงส่งทุก 3-6 เดือน มีผู้ร่วมกันส่งร่วมกันหลายคนเพื่อต้องการลดค่าบริการที่ทางธนาคารคิดด้วย นอกจากส่งผ่านธนาคารก็มีผู้ส่งโดยฝากเพื่อน,ญาติ, นายหน้าจัดหางาน, นายจ้าง หรือผู้รับฝากเงินนอกระบบ ร้อยละ 58 ของผู้ส่งจะส่งให้ผู้สมรส อีกร้อยละ 31 ส่งให้บิดามารดา

ผู้รับเงินส่งกลับร้อยละ 41 ใช้เงินนี้เพื่อใช้หนี้ รองลงมาร้อยละ 12 ใช้ซื้อที่ดิน, ร้อยละ 10 ซื้อบ้านหรือซ่อมบ้าน, ร้อยละ 12 เก็บออมไว้ มีถึงร้อยละ 17 ที่นำเงินนี้มาเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ที่เหลือมีนำไปซื้อรถ (ร้อยละ 2.7), ซื้อทอง (ร้อยละ 1), ใช้เพื่อการเรียน (ร้อยละ 2.2) และนำไปลงทุน (ร้อยละ 1.2) จะเห็นได้ว่าเงินส่วนใหญ่หมดไปกับการใช้หนี้และนำไปใช้จ่าย ซึ่งหมายถึงหมดไปโดยไม่มีผลตอบแทน อีกจำนวนหนึ่งหมดไปกับการซื้อบ้านและที่ดิน ซึ่งยังเป็นทรัพย์สินอยู่ต่อไป แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้ มีเพียงร้อยละ 1.2 ที่นำไปลงทุนให้เกิดรายได้เพิ่มซึ่งนับว่าน้อยมาก และร้อยละ 12 เก็บเงินนี้ออมไว้ซึ่งก็อาจเป็นการวางแผนที่รอบคอบ เพราะตัวคนงานที่กลับมาบางคนก็ยังไม่แน่ใจว่าควรนำเงินนี้ไปทำอะไร

2) **การเปลี่ยนแปลงอาชีพ** คนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว มีส่วนที่เปลี่ยนแปลงชัดเจนที่สุดคือร้อยละ 16.8 ทำธุรกิจของตนเอง (ก่อนไปมีเพียงร้อยละ 4.2 ที่ทำธุรกิจของตนเอง) ข้อเปลี่ยนแปลงนี้แสดงว่าการไปทำงานต่างประเทศ ช่วยให้มีความออมสำหรับมาลงทุนทำธุรกิจของตนเองอาจมีทักษะในการทำธุรกิจด้วย อย่างไรก็ตามมีผู้ตอบถึงร้อยละ 66.6 ที่กลับมาทำงานในภาคเกษตรในขณะที่ก่อนไปก็มีแรงงานร้อยละ 61 ทำงานเกษตรอยู่แล้ว จำนวนผู้ที่กลับมาสู่ภาคเกษตรจึงมีมากกว่าเดิม เมื่อคำนึงถึงว่าคนงานส่วนใหญ่ได้ประกอบอาชีพสาขาก่อสร้าง, อุตสาหกรรมโรงงาน และงานบริการขณะอยู่ต่างประเทศ การกลับมาทำงานเกษตร จึงแสดงให้เห็นว่า อาชีพที่ไปทำในต่างประเทศไม่ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนอาชีพเมื่อกลับมาประเทศไทยมากนัก นอกจากนั้นร้อยละของผู้ที่เคยทำงานในอาชีพอุตสาหกรรมและก่อสร้างก่อนไปต่างประเทศก็สูงกว่าร้อยละของผู้ที่ทำงานในอาชีพทั้งสองนี้หลังจากกลับมาแล้ว ซึ่งยืนยันว่าอาชีพที่ทำในต่างประเทศไม่ได้มีผลต่ออาชีพที่กลับมาทำในประเทศไทย แม้ในภาคบริการซึ่งมีผู้เคยทำงานร้านอาหารร้อยละ 12.7 ก็ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.4 โดยสรุปแล้วผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศกลับมาจึงแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆเท่านั้น กลุ่มใหญ่ที่สุดคือผู้กลับไปสู่อาชีพเกษตรกรรม (ร้อยละ 66.6) กลุ่มรองลงมาคือผู้ที่เปลี่ยนไปประกอบอาชีพส่วนตัวด้วยทุนรอนของตนเอง (ร้อยละ 16.8) และกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มที่กระจัดไปอาชีพต่างๆ ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ แต่มีจำนวนน้อยมาก รวมแล้วเพียงร้อยละ 8.9 ซึ่งต่ำกว่าเดิมก่อนไปทำงานที่มีถึงร้อยละ 22.8

ข้อค้นพบในเรื่องการเปลี่ยนอาชีพนี้อาจเป็นผลมาจากภาวะการว่างงานภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี 1997 ทำให้ผู้ที่เดินทางกลับประเทศไทยในปี 1998 ไม่สามารถหางานได้โดยง่าย ส่วนใหญ่จึงกลับคืนสู่ภาคเกษตร ข้อมูลนี้อาจยืนยันได้ด้วยระยะเวลาที่ได้อ่านหลังจากกลับมา ผู้ตอบร้อยละ 59 ได้อ่านหลังจากกลับมาประเทศไทยแล้วเป็นเวลา 4 เดือนขึ้นไป ในจำนวนนี้มีถึงร้อยละ 30 ที่ได้อ่านหลัง 7 เดือนขึ้นไป มีเพียงร้อยละ 41 ที่ได้อ่านภายใน 3 เดือน ตลาดแรงงานในช่วงที่คนงานไทยเดินทางกลับมามีเป็นตลาดที่หดตัวค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามมีคนงานบางคนที่มีทัศนคติว่าตนไม่จำเป็นต้องรีบหางานหลังจากกลับบ้านแล้ว เพราะมีเงินเก็บ หรือบางคนก็ต้องการเลือกงานดีๆ จึงทำให้ระยะเวลาในการได้อ่านใหม่เนิ่นนานออกไปด้วย ในบรรดาคนงานที่กลับจากประเทศทั้งสี่ ผู้ที่กลับจากสิงคโปร์ใช้เวลาหางานสั้นกว่าประเทศอื่น และผู้ที่กลับจากญี่ปุ่นมีแนวโน้มหางานช้าถึงเกิน 1 ปี

ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจได้รับการยืนยันจากคำตอบของคนงานเอง ผู้ตอบร้อยละ 41 ระบุว่าเหตุผลที่หางานได้ยากเป็นเพราะวิกฤตเศรษฐกิจ อีกร้อยละ 24 ตอบว่าเป็นเพราะระดับการศึกษาของตนต่ำ จึงมีคุณสมบัติไม่เพียงพอสำหรับทำงานที่ต้องการ อีกร้อยละ 12 ตอบว่างานที่หาได้ไม่ตรงกับความต้องการ

3) การเปลี่ยนแปลงรายได้ รายได้เป็นเรื่องสำคัญเพราะแสดงให้เห็นว่าการเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ประสบความสำเร็จส่งผลต่อการมีรายได้เพิ่มหลังจากกลับมาแล้วหรือไม่ ได้พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการเปลี่ยนแปลงในแง่รายได้หลังจากกลับมาประเทศไทยน้อย รายได้จากงานที่ทำอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันสูงกว่ารายได้จากงานที่เคยทำเมื่อก่อนไปต่างประเทศไม่มากนัก การเพิ่มของรายได้มีมากในกลุ่มผู้ที่กลับจากญี่ปุ่นและสิงคโปร์ สำหรับผู้ที่กลับจากไต้หวันแม้จะมีรายได้สูงขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย แต่ก็นับว่าต่ำมากเพราะส่วนใหญ่มีรายได้เพียงไม่เกิน 3,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะยังมีภาระหนี้สินจากการเสียค่าบริการในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ในแง่การเพิ่มของรายได้ มีการเพิ่มรายได้บ้างในระดับ 5,000 - 10,000 บาทต่อเดือน จากรายได้เดิมก่อนไปกับรายได้ใหม่หลังกลับมามีผลต่างเพียงร้อยละ 1.1 กล่าวคือในขณะที่มีผู้มีรายได้ระดับนี้ก่อนไปต่างประเทศร้อยละ 9.7 มีผู้มีรายได้ระดับนี้หลังจากกลับมาร้อยละ 10.8 ส่วนต่างจึงมีน้อยมาก สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูงเกิน 10,000 บาทต่อเดือน มีผู้มีรายได้ระดับนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 5.6

ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่ถึง 5,000 บาท ได้พบว่าผู้ที่กลับจากต่างประเทศที่รายได้ระดับนี้มีจำนวนน้อยลงกว่าเดิม หมายถึงว่าผู้เคยมีรายได้น้อย ส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 7) กลับมีรายได้มากขึ้นหลังการไปทำงานต่างประเทศ ที่เหลืออีกร้อยละ 80 ยังคงมีรายได้ระดับเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในภาพรวมแล้วคนงานไทยส่วนใหญ่ที่กลับจากไปทำงานต่างประเทศจึงไม่ประสบผลสำเร็จในการเพิ่มรายได้ของตนเองเมื่อกลับมาแล้ว รายได้ก่อนใหญ่เกิดขึ้นจากค่าจ้างขณะทำงานอยู่ในต่างประเทศและได้ถูกส่งกลับมาประเทศไทยแล้วก่อนหน้าที่ตัวคนงานจะกลับมา และรายได้ก่อนนี้เป็นรายได้หลักเพียงก้อนเดียว เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยแล้วคนงานก็ต้องกลับมาทำงานในอาชีพที่ไม่ต่างจากเดิมมากนัก และมีรายได้ที่ไม่ต่างจากเดิมมากนักเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่อาชีพและรายได้หลังการไปทำงานต่างประเทศจึงมีน้อย ทำให้คนงานจำนวนหนึ่งมุ่งจะหาช่องทางไปทำงานต่างประเทศอีกครั้งเพื่อให้มีรายได้ก้อนใหญ่ก้อนใหม่ เพราะการคงอยู่ในประเทศไทยไม่ทำให้เกิดโอกาสเช่นนั้นได้

เมื่อถามว่ารายได้ของครัวเรือนเปลี่ยนแปลงหรือไม่ หลังจากกลับจากต่างประเทศ ผู้ตอบร้อยละ 42 เห็นว่ารายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น, ร้อยละ 28 เห็นว่ารายได้คงเดิม แต่มีถึงร้อยละ 23.5 ที่เห็นว่ารายได้ของครัวเรือนลด

ลง สักส่วนของผู้ที่กลับจากประเทศมาเลเซีย, สิงคโปร์และญี่ปุ่นที่ตอบว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น มีมากกว่าสัดส่วนของผู้ที่กลับจากไต้หวัน และในทางกลับกันสัดส่วนของผู้ที่กลับจากไต้หวันตอบว่าครัวเรือนมีรายได้ลดลงมีมากกว่าสัดส่วนของผู้ตอบจากประเทศอื่น โดยสรุป ผู้ที่กลับจากไต้หวันจึงมีความไม่พอใจกับรายได้ของครัวเรือนในปัจจุบันมากที่สุด และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรายได้ที่คนงานได้รับกับรายได้ของครัวเรือน ข้อมูลของรายได้คนงานบ่งชี้ว่ามีการเพิ่มของรายได้เล็กน้อยเมื่อเทียบกับก่อนไป แต่ข้อมูลรายได้ของครัวเรือนมีการเพิ่มพอควร อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ระบุว่ารายได้ครัวเรือนลดลงหรือเท่าเดิมก็มีสัดส่วนสูงกว่าผู้ที่ตอบว่าเพิ่มขึ้น ทิศทางของข้อมูลจึงยังคงสอดคล้องกันแม้จำนวนจะต่างกันระหว่างข้อมูลบุคคล กับข้อมูลระดับครัวเรือน

4) ความตั้งใจและโอกาสจะไปทำงานต่างประเทศอีก ร้อยละ 61 ของผู้ตอบทั้งหมดยืนยันว่าตั้งใจจะกลับไปทำงานต่างประเทศอีกแน่ๆ อีกร้อยละ 17 ตอบว่าจะไป มีเพียงร้อยละ 6.5 ที่ตอบว่าจะไม่ไปอีก ที่เหลือไม่แน่ใจหรือยังไม่ได้คิด เมื่อรวมผู้ที่ตอบว่าจะไปแน่และจะไปก็มีถึงร้อยละ 78 ช่วยยืนยันข้อสันนิษฐานข้างต้นว่าการกลับมาประเทศไทยไม่ทำให้คนงานมีงานดีขึ้นหรือรายได้ดีขึ้นมากนัก จึงมีแนวโน้มที่จะไปใหม่ เมื่อจำแนกเป็นรายประเทศ ญี่ปุ่นและไต้หวันมีผู้ตอบที่ยืนยันว่าจะไปแน่ๆ สูงกว่าอีก 2 ประเทศ (ร้อยละ 84 และ 83 ตามลำดับ) มาเลเซียมีผู้ยืนยันว่าจะไปอีกแน่ๆ น้อยที่สุด (ร้อยละ 37) และมีผู้ตอบว่าจะไม่ไปอีกสูงที่สุด (ร้อยละ 10.2) ในขณะที่ไต้หวันมีผู้ตอบว่าจะไปเพียงร้อยละ 2.4 ข้อมูลในส่วนของไต้หวันอาจบ่งชี้ความไม่พึงพอใจของคนงานส่วนใหญ่ต่อสภาพการทำงานและรายได้ในไต้หวัน จึงไม่ต้องการจะไปอีก แต่ในขณะเดียวกันก็แสดงว่าคนงานเชื่อใน myth ที่ว่าการไปญี่ปุ่นจะทำให้มีรายได้สูงสุด จึงต้องการกลับไปญี่ปุ่นมากที่สุด อย่างไรก็ตามไต้หวันก็ยังเป็นจุดหมายที่แรงงานส่วนใหญ่มุ่งมาจะไปทำงานถ้าสามารถไปได้อีกครั้ง

ในแง่ของโอกาสความเป็นไปได้ในระยะเศรษฐกิจถดถอย ข้อมูลจากผู้ตอบกลับตรงกันข้ามกับความตั้งใจ ร้อยละ 52 ตอบว่าโอกาสที่จะไปต่างประเทศในช่วงนี้ยากมาก อีกร้อยละ 24 ตอบว่าพอมีโอกาส ร้อยละ 11.7 ไม่แน่ใจ ร้อยละ 9 ตอบว่าไปได้ไม่ยาก, และร้อยละ 3.3 ตอบว่าไปได้ง่ายมาก ในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าไปได้ง่ายมาก มีผู้ที่เคยไปญี่ปุ่นมากที่สุด ไต้หวันน้อยที่สุด และในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าไปได้ยากมาก มีผู้ที่เคยไปสิงคโปร์มากกว่ากลุ่มอื่น

5) ทักษะที่ได้เรียนรู้ ผู้ตอบส่วนใหญ่ร้อยละ 30 ระบุว่าได้เรียนรู้ทักษะงานก่อสร้างจากการไปทำงานต่างประเทศ ร้อยละ 9.6 เรียนรู้ทักษะงานไฟฟ้า ที่เหลือกระจายกระจายในทักษะต่างๆ ได้แก่ งานเครื่องยนต์, งานพลาสติก, งานเชื่อมโลหะ, งานช่างท่อ, งานช่างไม้, งานเกษตร, งานบ้าน และงานช่างคิดเล็ก เป็นจำนวนอย่างละไม่มากนัก สิ่งที่น่าสนใจคือมีผู้ตอบอีกร้อยละ 20.6 ที่ไม่ได้ระบุว่าตนได้ทักษะในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งเพิ่มแต่ระบุว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนในการทำงาน เช่น ขยัน ตรงต่อเวลา ซึ่งนับเป็นการเรียนรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเช่นกัน

6) การยอมรับทางสังคม นอกเหนือจากผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ สิ่งที่เราคาดว่าจะเกิดกับตัวคนงานหลังจากกลับมาก็คือผลกระทบในเชิงสังคมด้วย ในเรื่องนี้อาจจะมีผลกระทบในทางบวกที่น่าสนใจ ดังปรากฏว่าผู้ตอบร้อยละ 36 ระบุว่าตนได้รับการยอมรับมากขึ้นกว่าเดิม ร้อยละ 29 ตอบว่าเพื่อนบ้านเห็นว่าตนมีฐานะดีกว่าเดิม และอีกร้อยละ 31 เห็นว่าสถานะทางสังคมของตนไม่เปลี่ยนแปลง มีเพียงร้อยละ 1.3 ที่ระบุว่าได้รับการยอมรับน้อยกว่าเดิม ส่วนใหญ่เป็นผู้เดินทางกลับจากญี่ปุ่น อาจสันนิษฐานได้ว่าการที่ได้รับการยอมรับน้อยลงเป็นเพราะผู้ตอบได้ไปทำงานในงานบริการทางเพศ จึงทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ เป็นที่น่าสนใจว่าผู้ที่กลับจากญี่ปุ่น มีคนที่มิสถานะ

ภาพทางสังคมเหมือนเดิม (ร้อยละ 3.5 เท่านั้น) มีแต่ผู้ที่ไม่ได้รับการยอมรับ (ร้อยละ 3.5) หรือผู้ที่ได้รับการยอมรับสูง (ร้อยละ 47) และได้รับการยกย่องว่าฐานะดี (ร้อยละ 44) จึงเป็นกรณีที่ค่อนข้างสูงโด่ง ผู้ที่ไปได้วันมีแนวโน้มจะได้รับการยอมรับมากกว่าไม่ยอมรับ ดังปรากฏว่าร้อยละ 42 ได้รับการยอมรับมากขึ้น และร้อยละ 26 ได้รับการยกย่องว่าฐานะดีขึ้น

สิ่งที่ตามการยอมรับทางสังคมมาคือการถูกขอคำแนะนำหรือคำปรึกษาจากผู้อื่น ซึ่งช่วยยืนยันสถานภาพทางสังคมที่สูงขึ้น มากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีผู้มาขอคำแนะนำบ่อยถึงบ่อยมาก ผู้ที่ไปญี่ปุ่นจะมีผู้มาขอปรึกษาบ่อยมาก ผู้ที่ไปมาเลเซีย ได้หวัน และสิงคโปร์ก็จะมีคนมาขอคำปรึกษาบ่อยเช่นกัน

ข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่แสดงถึงการเปลี่ยนสถานะทางสังคมคือการเข้าไปมีบทบาทในองค์กรในชุมชนในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ได้พบว่าคนงานที่เคยไปทำงานต่างประเทศได้มีบทบาทในองค์กรชุมชนมากขึ้นกว่าเดิมอย่างชัดเจน ดังจะพบว่าจากที่เคยมีผู้ไม่มีบทบาทร้อยละ 92 ลดเหลือ 80.7 สำหรับผู้ที่มีบทบาทเป็นผู้นำ เช่นเป็นกรรมการหมู่บ้าน หรือกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสัดส่วนเพิ่มจากเดิมร้อยละ 1.6 เป็นร้อยละ 5.4 ส่วนผู้ที่มีบทบาทเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ของชุมชนเช่น กลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มฌาปนกิจ, กรรมการโรงเรียน ฯลฯ ก็มีเพิ่มจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 13 กล่าวได้ว่าผู้ที่กลับมาที่มีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม แต่ยังอยู่ในระดับไม่สูงนัก

7) **ข้อเสียของการไปทำงานต่างประเทศ** เมื่อประมวลทั้งแง่บวกและแง่ลบของการไปทำงานต่างประเทศแล้ว ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าไม่มีข้อเสีย อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่ามีข้อเสีย สำหรับกลุ่มที่เห็นว่าไม่มีข้อเสีย จำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 17 ระบุว่าข้อเสียคือการต้องจากบ้านไปทำให้เหงา, ร้อยละ 9.3 ระบุข้อเสียด้านการเกิดหนี้สินเพื่อจ่ายค่าบริการจัดหางาน, อีกร้อยละ 9.3 ระบุว่าถูกหลอกลวง, ร้อยละ 3.7 เสียความงอนแก่ที่เคยทำก่อนไป และอีกร้อยละ 2.4 ระบุว่าการทำงานต่างประเทศทำให้ผิดหวัง มีผู้ตอบจำนวนน้อยเพียงร้อยละ 0.7 ที่ตอบว่าข้อเสียที่เกิดขึ้นคือปัญหาครอบครัว ข้อเสียอื่นๆ ที่ผู้ตอบระบุคือมีปัญหาในการปรับตัว, ทำให้ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย, ทำให้สูญเสียความมั่นใจในตัว มีปัญหาในการสื่อสารด้วยภาษา, และต้องมีสถานภาพผิดกฎหมายขณะอยู่ในต่างประเทศ

5. กรณีศึกษาแรงงานไทยที่เคยไปทำงานต่างประเทศ

ข้อมูลในส่วนนี้เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจากการเก็บรวบรวมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กรณีศึกษาที่ 1 นาง (ชื่อสมมติ) เพศหญิง

นางอายุ 35 ปี มีบุตรสาวและชายอย่างละ 1 คน อายุ 10 ปี และ 8 ปี ตามลำดับ นางเดินทางไปทำงานโรงงานเสื้อผ้าที่ได้หวันเป็นเวลา 4 เดือน จ่ายค่าบริการเป็นเงิน 110,000 บาท โดยสัญญากันว่าหากค่าบริการนี้รวมค่าเครื่องบินและค่าวีซ่าด้วย หลังจากไปทำงานได้ 4 เดือนก็ถูกส่งกลับ (ไม่ชัดเจนว่าเพราะทำงานโดยผิดกฎหมายหรือนายจ้างปลด) นางกลับมาร้องเรียนต่อกรมการจัดหางานและได้ไปให้ปากคำต่อเจ้าหน้าที่ 3 ครั้ง ในที่สุดได้เงินคืน 90,000 บาท นางรู้ว่ามียกงานที่ถูกส่งกลับพร้อมกันรวมอีก 200 คน เพราะโรงงานปลดคนงานออกเนื่องจากได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย

ไปให้บิดามารดา (ร้อยละ 47.3), ให้บุตร (ร้อยละ 16.4) และให้คู่สมรสเพียงร้อยละ 9 ที่เป็นเช่นนี้คู่สมรสส่วนหนึ่งอยู่ในมาเลเซียด้วยกันแล้ว และอีกส่วนหนึ่งเป็นคนโสด ยังไม่มีคู่สมรส ดังจะพบว่ากลุ่มที่ส่งเงินกลับบ้านมากที่สุดคือคนงานวัย 21-30 ปี ผลการวิเคราะห์ยังได้พบด้วยว่าผู้ที่ส่งเงินกลับบ้านมากที่สุดคือผู้มีรายได้เดือนละ 400-600 ริงกิต และทำงานในร้านอาหารเป็นส่วนใหญ่

คนไทยที่ไปทำงานในมาเลเซีย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลันตันและเคดาห์ (แห่งละร้อยละ 36.4) รวมแล้วมากกว่าสองในสามของกลุ่มตัวอย่าง มักไม่มีปัญหาในการปรับตัวทางวัฒนธรรมและภาษา เมื่อถามว่าเราจะสนับสนุนให้ผู้อื่นมาทำงานที่มาเลเซียหรือไม่จึงมีผู้ตอบว่าจะสนับสนุนถึงร้อยละ 63 และจะสนับสนุนอย่างยิ่งอีกร้อยละ 17. อีกร้อยละ 16 มีความเห็นว่าย่ำแย่ และเพียงร้อยละ 4 ตอบว่าจะไม่สนับสนุน ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นทัศนคติอันดีของแรงงานไทยต่อการไปทำงานในมาเลเซีย สำหรับชุมชนชาวมุสลิมบทบาทของหญิงที่ไปทำงานก็เป็นเรื่องน่าสนใจ ผู้ตอบถึงร้อยละ 64 สนับสนุนให้ผู้หญิงย้ายถิ่นไปทำงานเพื่อหารายได้ให้ครอบครัว มีเพียงร้อยละ 7.3 ที่ระบุว่าให้ไปเมื่อสามิอนุญาต เหตุผลสำคัญรองลงมาคือ สนับสนุนในกรณีที่สามิป่วย, เสียชีวิตหรือไม่ได้อยู่ร่วมกัน คนงานไทยรวมถึงร้อยละ 85 เห็นว่าชาวมาเลเซียเป็นมิตรกับตน อีกร้อยละ 15 เห็นว่าย่ำแย่ และมีผู้เห็นว่าไม่เป็นมิตรเพียงรายเดียว แต่ในทางตรงกันข้ามมีเพียงร้อยละ 13.6 ที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานฯ เป็นมิตรที่ดี อีกร้อยละ 63.6 ไม่มีความเห็นหรือรู้สึกใดๆ และร้อยละ 8.2 เห็นว่าไม่เป็นมิตร ไม่ช่วยเหลือเลย เมื่อถามถึงเงินค่าจ้างที่ได้ทุกคนเห็นว่ารายได้นี้สูงมาก (ร้อยละ 88), และครอบครัวของตนดีขึ้นมากหลังจากที่ตนตัดสินใจมาทำงาน (ร้อยละ 81) ไม่มีผู้ใดเห็นว่าครอบครัวตกต่ำลงเลย

4. สิงคโปร์

คนงานไทยเริ่มเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 1978 โดยทำงานในโรงงานเครื่องไฟฟ้าและโรงงานทอผ้าจำนวน 500 คน ต่อมาในทศวรรษ 1980 เมื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างในสิงคโปร์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว คนงานไทยจำนวนมากก็เข้าไปเป็นคณงานก่อสร้างที่นั่น ในปี 1999 ประมาณการว่ามีคนไทยทำงานอยู่ในสิงคโปร์ประมาณ 65,000 คน อาจเป็นคณงานผิดกฎหมาย ครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้

การเดินทางไปทำงานของคนไทยมีทั้งที่ไปโดยใช้บริการของบริษัทจัดหางานและไปด้วยตนเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน การใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ทำให้คณงานต้องเสียเงินมากกว่าไปด้วยตนเองเพราะบริษัทต้องจ่ายเงินค่าคอมมิสชันให้แก่เจ้า้างสิงคโปร์เพื่อซื้อโควต้าตำแหน่งงานที่รัฐบาลให้บริษัทมา คณงานจึงต้องจ่ายเงินประมาณ 50,000 บาท แทนที่จะจ่าย 22,500 บาทตามอัตราที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดไว้

ภูมิหลังในประเทศไทย

จากการสำรวจข้อมูลคณงานไทย 145 คน ระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 1999 คนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นชาย มีภูมิหลังเป็นเกษตรกร (ร้อยละ 89) มาจากภาคอีสานและภาคเหนือ จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีแนวโน้มใหม่ที่มีคณงานจากภาคเหนือมากขึ้น และอายุเฉลี่ยของคณงานสูงขึ้น (จาก 27 ปี เป็น 34 ปี โดยเฉลี่ย) คณงานซึ่งมีวัยสูงขึ้นนี้ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้วและมีบุตรเฉลี่ย 1-2 คน แม้คณงานส่วนใหญ่จะมีที่ดินทำกินของตนเอง แต่รายได้จากการเกษตรไม่เพียงพอจึงต้องหางานทำ แต่เนื่องจากงานในประเทศไทยหาากขึ้นมาก หลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย คณงานนี้จึงต้องออกหางานทำในต่างประเทศ แม้บางคนจะไม่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ

เพราะเงินที่เขาเก็บกลับมาได้ และนำมาลงทุนทำบริษัทรับเหมาก่อสร้างหมดไปแล้ว เนื่องจากบริษัทขาดทุน ในช่วงเศรษฐกิจถดถอย

กรณีศึกษาที่ 4 ณรงค์ (ชื่อสมมุติ) เพศชาย

ณรงค์อายุ 28 ปี ได้ไปทำงานญี่ปุ่นมา 8 ปี ในโรงงานทำแผงไอซี ได้เงินเดือนเดือนละ 50,000 บาท ณรงค์กลับมาเมื่อปี 1998 พร้อมกับภรรยาคนไทยซึ่งป่วยเป็นโรคประสาท (nervous breakdown) เมื่อกลับมาแล้ว ณรงค์พาภรรยาไปหาจิตแพทย์ในโรงพยาบาลในต่างจังหวัดเพื่อรับการบำบัด ใช้เวลา 13 เดือนภรรยาก็หายและได้มีบุตร 1 คน ปัญหาที่ทำให้ภรรยาของณรงค์ป่วยขณะอยู่ที่ญี่ปุ่นคือ ความเหงาและความคิดถึงบ้าน โดยเฉพาะคิดถึงพ่อ แม้จะทำงานในโรงงานเดียวกันกับณรงค์ แต่เนื่องจากณรงค์ทำงานคนละแผนกและมีชั่วโมงทำงานยาวนาน จึงไม่ได้อยู่ใกล้ซิคกรรยา นอกจากนั้นภรรยาก็ไม่มีเพื่อนผู้หญิงคนไทยที่จะพูดคุยด้วย

ขณะทำงานในญี่ปุ่น ทั้งสามีภรรยาสามารถเก็บเงินได้ก้อนใหญ่ แต่ก็ได้ใช้จ่ายไปจำนวนมากถึง 200,000 บาท สำหรับจัดงานศพให้พ่อภรรยา นอกจากนั้นก็ได้ปล่อยกู้ให้ญาตินำไปซื้อบ้านและซื้อรถ ทั้งคู่รู้สึกพอใจที่มีเพื่อนและญาติมาขอความช่วยเหลือ ขณะนี้ณรงค์และภรรยากำลังลงทุนธุรกิจอันใหม่คือนำที่นามาตัดแปลงทำสวนผลไม้

ณรงค์และภรรยาชอบญี่ปุ่นและอยากที่จะกลับไปใหม่ (แม้ภรรยาจะเคยเหงาจนมีปัญหาทางจิตใจ) ที่เมืองไทยทั้งสองไม่ได้ใช้ทักษะเกี่ยวกับการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ แต่พอใจที่จะทำอาชีพอิสระส่วนตัวมากกว่า จึงไม่เข้าทำงานโรงงานอีก และไม่ได้ใช้ความรู้ที่ได้เรียนรู้ทำงานที่ญี่ปุ่น ทั้งสามีภรรยาพอใจจะทำงานเกษตรบนที่ดินที่บรรพบุรุษให้ไว้เป็นมรดก

อย่างไรก็ตาม ณรงค์กำลังหา路子ทางจะไปญี่ปุ่นใหม่อีกครั้ง เขาบอกว่าอากาศที่เมืองไทยร้อนเกินไป และคนไทยก็ไม่ค่อยเป็นตัวของตัวเอง ณรงค์อธิบายว่า ไม่เป็นตัวของตัวเองคือขี้อาย ต้องฟังคนอื่นและทำตามที่สังคมบอกให้ทำโดยไม่มีความคิดเป็นของตนเอง เมื่อถามว่าจะนำภรรยาไปด้วยหรือไม่ ณรงค์คิดว่าจะไม่นำไปด้วย เขาบอกว่าเขาไปคนเดียวและอาจมีแฟนคนใหม่อีกก็ได้ แต่เขายังคงรับผิดชอบต่อครอบครัวที่เมืองไทยเสมอ ฉะนั้นจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาแต่เมื่อถามว่าภรรยาจะทำเช่นเดียวกันได้หรือไม่ ณรงค์ตอบว่าไม่ได้เพราะเธอเป็นผู้หญิง

จากกรณีศึกษาเหล่านี้ แม้จะไม่ครอบคลุมทุกประเทศ แต่เราอาจสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นบางอย่างได้ดังนี้ แรงงานไทยที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 ราย เป็นแรงงานผิดกฎหมาย เดินทางไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายตั้งแต่แรก ผู้ที่ไปญี่ปุ่นสามารถแอบทำงานอยู่ได้เป็นเวลานานหลายปี แต่ผู้ที่ไปได้วันถูกส่งกลับมามีอย่างรวดเร็วกว่าในเวลาที่เพียง 4 เดือน ผู้ที่ไปญี่ปุ่นทุกคนมีรายได้สูงกว่าในประเทศไทยมาก แม้จะได้วันก็สูงกว่าเช่นกันแต่น้อยกว่าญี่ปุ่น เมื่อเก็บสะสมเงินเดือนจะทำให้มีเงินเก็บก้อนใหญ่สามารถนำมาลงทุนประกอบอาชีพอิสระได้ในประเทศไทยเมื่อกลับบ้าน

สิ่งที่กรณีศึกษาทุกรายระบุตรงกันคือมิติทางสังคมของการใช้ชีวิตในต่างแดน โดยเฉพาะในเรื่องความไม่เคร่งครัดของกฎระเบียบหรือประเพณีในเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างเพศชายและหญิงในหมู่คนไทยด้วยกัน ข้อมูลส่วนนี้ไม่ปรากฏในข้อค้นพบจากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณมากนัก เพราะผู้ตอบอาจไม่ต้องการเปิดเผย แต่ปรากฏชัดเจนในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ สภาพการใช้ชีวิตที่ห่างบ้านและห่างจากกลไกควบคุมทางสังคมของบ้าน

เกิดเมื่อนอนทำให้แรงงานชายหญิงมีเสรีภาพทางเพศ แม้ผู้ที่มีคู่สมรสอยู่แล้วที่ประเทศไทยก็ยังมีแฟนใหม่ บางรายมีชั่วคราว บางรายมีถาวรและปิดบังคู่สมรสเดิมเช่นในกรณีของณรงค์ ผู้ที่ยังไม่มีประสบการณ์เช่นนี้แต่ได้เห็นสภาพดังกล่าวก็ยังระบุว่าตนเองก็อาจต้องทำเช่นนั้นเหมือนกัน เช่นนาง น่าสนใจว่าผู้ตอบมีวิธีให้เหตุผลต่อการมีพฤติกรรมทางเพศดังกล่าว โดยอ้างถึงความ “ลำบาก” ของการอยู่ต่างแดนตามลำพัง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงส่งผลต่อชีวิตครอบครัวได้มากเมื่อพิจารณาจากข้อมูลของกรณีศึกษา

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ชาย-หญิงนอกเหนือจากเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศ แรงงานหญิงที่เคยได้มีโอกาสสัมผัสสภาพและเกิดความมั่นใจในตนเองจะมีปัญหาในการปรับตัวเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว เมื่อมีทั้งเงินและมีทั้งหนทาง ก็ไม่ต้องการยอมลงให้สามีเช่นในอดีต หากไม่มีผู้อาวุโสช่วยไกล่เกลี่ย ภาวะหย่าร้างจะสูงขึ้นอีกเช่นกัน

อนึ่ง กรณีศึกษาที่พยายามนำเงินออมมาลงทุนประกอบอาชีพส่วนตัว มักไม่ประสบความสำเร็จ หมาดเงินไปและขาดทุน ข้อมูลไม่ชัดเจนว่าเป็นเพราะขาดทักษะในการบริหารจัดการธุรกิจของตนหรือเหตุผลอื่นใด แต่สรุปได้เบื้องต้นว่า แม้การประกอบอาชีพอิสระจะเป็นความใฝ่ฝันของแรงงานไทยจำนวนมากที่เคยไปทำงานต่างประเทศ และแม้อาชีพดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่น่าจะได้แสดงให้เห็นการเลื่อนสถานภาพทางอาชีพที่ดีขึ้นของผู้ที่กลับมา แต่ดูทางที่จะทำให้ความใฝ่ฝันประสบความสำเร็จยังมีอุปสรรคอยู่มาก ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจดูทางดังกล่าวยังมีน้อย การเสริมทักษะให้ผู้มีความตั้งใจในเรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นและต้องมีการวางแผนอย่างรัดกุม

6. สรุป

แรงงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 461 คน ที่เดินทางกลับจากญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และได้หันตั้งแต่หลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย คือตั้งแต่ปี 1998 ส่วนใหญ่เป็นชาย ทั้งแรงงานชายและหญิงล้วนอยู่ในวัยทำงาน (21-40 ปี) จบการศึกษาระดับประถมศึกษา สมรสแล้ว มีส่วนน้อยที่ได้ฝึกอบรมทักษะการทำงานก่อนไปต่างประเทศ ทั้งตัวแรงงานและครัวเรือนมา รายได้ก่อนไปต่างประเทศต่ำประมาณเดือนละไม่เกิน 5,000 บาท แรงงานส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตร มีเพียงเล็กน้อยที่เคยประกอบอาชีพในภาคบริการ

ผู้ไปทำงานญี่ปุ่นและมาเลเซีย มักไปเป็นเวลานาน 3-5 ปี (แต่สำหรับมาเลเซียจะไปๆ กลับๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะอยู่ใกล้บ้าน) ส่วนผู้ไปไต้หวันและสิงคโปร์ไปนานเพียง 1-2 ปี เหตุผลสำคัญที่ทำให้ไปทำงานต่างประเทศคือต้องการรายได้ที่สูงขึ้น รองลงมาคือหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ แรงงานจำนวนไม่น้อยอาสารับเครือข่ายญาติพี่น้องและเพื่อนเป็นแหล่งข้อมูล, ผู้อำนวยความสะดวกในการเดินทางและผู้ช่วยเหลือในประเทศปลายทาง

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทยไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อแรงงานเหล่านี้เพราะเขาเดินทางไปทำงานก่อนเกิดภาวะดังกล่าว แต่ภาวะนี้มีผลให้ผู้ตอบเกินครึ่งคิดว่าตนจะต้องไปหางานทำต่างประเทศใหม่ โดยเฉพาะในกรณีที่เศรษฐกิจทรุดลงไปกว่านี้อีก

แรงงานไทยส่วนใหญ่ได้รับการแนะนำหรือชักชวนจากผู้อื่นให้ไปทำงานต่างประเทศ มีผู้ให้บริการของบริษัทจัดหางานและผู้จัดการเดินทางด้วยตัวเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 47 : 45) แนวโน้มแสดงว่าผู้ไปญี่ปุ่นกับมาเลเซียด้วยตนเองมีจำนวนมาก และผู้ไปไต้หวันกับสิงคโปร์ด้วยบริการของบริษัทจัดหางานมีจำนวนมาก

ในแง่ค่าบริการ ผู้ที่เสียค่าบริการต้องเสียเงินสูงกว่าอัตราที่กระทรวงแรงงานกำหนดไว้ทั้งสิ้น ผู้ไปญี่ปุ่นเสียแพงที่สุด (มากกว่า 90,000 บาท) รองลงมาคือไต้หวัน (60,000 - 90,000 บาท) และสิงคโปร์ (30,000 - 60,000 บาท) ผู้ไปมาเลเซียมักเสียเพียงค่าเดินทางและอื่นๆ รวมแล้วไม่เกิน 10,000 บาท ผู้เดินทางเกินครึ่งกู้ยืมเงินมาจ่ายค่าบริการ โดยผู้จากผู้ปล่อยเงินกู้มากที่สุด รองลงมาคือญาติพี่น้อง มีผู้กู้จากธนาคารน้อยมาก หลังจากที่ใช้บริการของเอกชนและของรัฐแล้ว ส่วนใหญ่พอใจบริการของเอกชนมากกว่า เพราะรวดเร็ว สะดวก

กลุ่มตัวอย่างผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศสามในสี่มีวีซ่า แต่ที่มีวีซ่าถูกต้องจริงๆ ทำงานได้เพียงร้อยละ 41 ที่เหลือเป็นวีซ่าท่องเที่ยวและอื่นๆ ซึ่งไม่อนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น ผู้ไม่มีวีซ่าและผู้มีวีซ่าผิดประเภทซึ่งรวมแล้วเกินครึ่งเป็นผู้เข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมาย ผลที่ตามมาคือไม่ได้เซ็นสัญญาจ้างงานอย่างถูกต้อง แม้ในกลุ่มที่เซ็นสัญญาจะมีประมาณหนึ่งในสี่ที่ไม่เข้าใจสัญญาที่ตนเซ็นไป มีผู้ที่ได้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานในงานช่างเพียงร้อยละ 12 ที่เหลือเป็นแรงงานใช้ฝีมือทั้งสิ้น

การจะเลือกไปทำงานประเทศใดนั้น ผู้ตอบส่วนใหญ่เป็นเรื่องรายได้เป็นหลัก แต่ก็ยังมีปัจจัยประกอบอื่น เช่น ผู้ที่เลือกไปญี่ปุ่นเป็นเพราะมีเพื่อนฝูงหรือญาติอยู่ที่นั่นมาก ผู้ที่เลือกไปสิงคโปร์เป็นเพราะค่าบริการจัดหางานและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปสูงเกินไป ผู้ที่ไปทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้างงานจะไม่ใบอนุญาตทำงาน ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เคยไปญี่ปุ่นและมาเลเซีย ในแง่งานที่ทำแรงงานไทยส่วนใหญ่ไปทำงานก่อสร้างและอุตสาหกรรมโรงงาน อุตสาหกรรมประกอบด้วย สิ่งทอ, เคมีภัณฑ์, เหล็ก, อิเล็กทรอนิกส์, และผลิตภัณฑ์อาหาร ผู้ที่ไปสิงคโปร์และไต้หวันได้ผ่านการปฐมนิเทศก่อนเดินทางเป็นส่วนใหญ่

แรงงานส่วนใหญ่ที่ไปสิงคโปร์และไต้หวันทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่ แต่แรงงานที่ไปญี่ปุ่นและมาเลเซียทำในสถานประกอบการขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และมีงานล่วงเวลาต่างหาก ผู้ตอบต้องปรับตัวเมื่อเริ่มทำงานเพราะไม่มีทักษะในงานที่ต้องทำมาก่อน ในแง่ค่าจ้างผู้ไปญี่ปุ่นได้ค่าจ้างมากกว่าที่อื่น เฉลี่ยประมาณเดือนละ 30,000 บาท ผู้ไปไต้หวันได้รองลงมา (20,000 - 30,000 บาท) ผู้ที่ทำงานโดยผิดกฎหมายจะได้รับสวัสดิการอื่นๆ ตามสิทธิของแรงงาน รวมถึงการกลับมาเยี่ยมบ้านโดยได้รับค่าจ้างระหว่างหยุดลาด้วย

ขณะทำงานในต่างประเทศ แรงงานมักพักอาศัยอยู่ในหอพักที่นายจ้างเช่าไว้ให้ร่วมกัน ไม่ค่อยได้เกี่ยวข้องกับพลเมืองของประเทศปลายทางนอกจากนายจ้างหรือผู้คุมงาน จึงไม่มีความสามารถทางภาษามากนัก แต่ก็ไม่มีปัญหา เมื่อมีเวลาว่างแรงงานไทยก็เป็นกลุ่มตัวอย่างมักพักผ่อน ดูโทรทัศน์และอ่านหนังสือพิมพ์ มีการเล่นกีฬาน้อยมาก ส่วนหนึ่งไม่มีเวลาว่างเพราะทำงานล่วงเวลาอย่างหนักเพื่อเพิ่มรายได้ ผู้ที่ไปทำงานที่มาเลเซียได้กลับมาเยี่ยมบ้านมากกว่าผู้ที่ไปประเทศอื่น สำหรับการกลับประเทศไทย ส่วนใหญ่กลับเพราะหมดสัญญาจ้างงาน มีผู้ที่ยังต้องการอยู่ต่อไปจำนวนไม่น้อย มีผู้ต้องการได้สัญชาติของประเทศที่ตนไปทำงานถึงร้อยละ 30 ในญี่ปุ่นจะสูงเป็นพิเศษ

ระหว่างทำงานในต่างประเทศแรงงานเกือบทุกคนส่งเงินกลับบ้าน เงินส่งกลับจากญี่ปุ่นและไต้หวันสูงกว่า 150,000 บาทต่อปีต่อคน จากสิงคโปร์สูงประมาณ 80,000-150,000 บาทต่อปีต่อคน และมาเลเซียไม่เกิน 80,000 บาท โดยเฉลี่ยต่อปีต่อคน ผู้ตอบเกินครึ่งส่งให้คู่สมรส อีกหนึ่งในสามส่งให้บิดามารดา การส่งเงินมีทั้งในระบบและนอกระบบ ผู้ที่มีสถานภาพผิดกฎหมายมักต้องส่งนอกระบบ เพราะไม่มีเอกสารประจำตัวที่ธนาคารต้องการให้

แสดงเมื่อขอส่งเงินไปต่างประเทศ เงินที่ส่งกลับมานำไปใช้หนี้มากที่สุด รองลงมานำไปใช้จ่ายในครัวเรือน ซื้อที่ดิน และบ้าน มีเพียงร้อยละ 1.3 ที่เก็บออมไว้ (เป็นเงินหรือทองคำ) และร้อยละ 1.2 นำไปลงทุน

เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยแล้ว แรงงานส่วนใหญ่กลับเข้าสู่อาชีพเกษตร มีการเปลี่ยนแปลงในด้านอาชีพระหว่างก่อนไปกับหลังไปน้อยมาก และไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างอาชีพที่ทำขณะอยู่ต่างประเทศกับอาชีพที่ทำเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว มีเพียงร้อยละ 16.8 ที่สามารถเปลี่ยนอาชีพไปเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระส่วนตัว ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าทักษะที่แรงงานได้เรียนรู้จากการไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมโรงงานและงานก่อสร้าง ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการประกอบอาชีพเมื่อกลับมา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยด้วย ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศไทยหดตัว เหลือเพียงภาคเกษตรที่สามารถรองรับแรงงานได้ถึงร้อยละ 66.6 อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ที่กลับมาไม่มีเงินออมและมีทักษะเลือกงานมากกว่าเดิม จึงไม่รีบร้อนจะหางานใหม่ ดังจะพบว่าผู้ที่กลับจากญี่ปุ่นมีแนวโน้มเริ่มหางานหลังจากกลับมาแล้วเกิน 1 ปี

นอกจากอาชีพจะไม่เปลี่ยนแล้ว รายได้ที่แรงงานไทยได้รับหลังกลับมาทำงานที่ประเทศไทยก็ไม่เปลี่ยนด้วย ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ยังคงมีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท ต่อเดือน ทำให้คนเหล่านี้ดิ้นรนที่จะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก ร้อยละ 78 ของผู้ตอบยืนยันว่าจะกลับไปทำงานต่างประเทศอีก โดยมุ่งไปญี่ปุ่นและได้วันมากกว่าเพื่อน แต่ผู้ตอบก็ยอมรับข้อจำกัดว่าโอกาสที่จะได้ไปมีไม่มากนัก ในภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ มีผู้ตอบที่ต้องการไปญี่ปุ่นที่คิดว่าหาโอกาสไปได้ง่าย และผู้ตอบที่ต้องการไปได้วันที่คิดว่าโอกาสไปมีน้อย นอกจากผลกระทบในเชิงอาชีพและรายได้ที่มีน้อยแล้ว ในแง่ของการเพิ่มพูนทักษะในการทำงานจากต่างประเทศ ผู้ตอบสองในสามกล่าวว่าตนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานก่อสร้างจากต่างประเทศและมีอีกครั้งในห้าที่กล่าวว่าตนได้เรียนรู้ปรับปรุงพฤติกรรมในการทำงานเพิ่มขึ้น เช่น ความขยันตรงต่อเวลาและมีวินัย

สำหรับผลกระทบทางสังคม ผู้ตอบเกินครึ่งเห็นว่าตนได้รับการยอมรับจากเพื่อนบ้านและผู้อื่นมากกว่าเดิม มีผู้มาขอคำปรึกษาหรือคำแนะนำบ่อย นอกจากนั้น ยังได้พบว่าผู้ที่กลับมาเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในบทบาทผู้นำและผู้เข้าร่วมกิจกรรม เช่น เป็นกรรมการ อบต., กรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้มีบทบาทในกลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มอาชีพนิกิจ, กรรมการโรงเรียน

อย่างไรก็ตาม เมื่อให้กลุ่มตัวอย่างซึ่งนำหนักข้อดีข้อเสียของการไปทำงานต่างประเทศ เกือบครึ่งหนึ่งคิดว่าไม่มีข้อเสีย อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่ามีข้อเสีย ข้อเสียที่สำคัญคือความเหงาเพราะต้องจากบ้าน ภาวะหนี้สินที่เกิดจากการหาเงินจ่ายค่าบริการจัดหางาน, การถูกหลอกลวง และปัญหาครอบครัว แม้ปัญหาครอบครัวจะมีผู้ตอบเพียงร้อยละ 0.7 แต่ข้อมูลจากกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเรื่องครอบครัวมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภรรยาในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การอยู่ไกลบ้านและขาดการควบคุมตามประเพณีทำให้เกิดการนอกใจคู่สมรสและมีคู่ใหม่ได้โดยง่าย สำหรับแรงงานที่เป็นหญิง ยังมีปัญหาในการปรับตัวหลังจากที่ได้ไปใช้ชีวิตโดยอิสระ ไม่ต้องพึ่งพาสามีในต่างแดนอีกด้วย สภาพหย่าร้างในคู่สมรสที่มีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงเกิดได้เสมอ และเนื่องจากมีผู้หญิงเดินทางไปทำงานมากกว่าแต่ก่อน มิติในเรื่องทางเพศ (gender) ของผลกระทบต่อการใช้เงินเดินทางไปทำงานจึงซับซ้อนขึ้นกว่าเดิมจากในทศวรรษ 1980 ที่ฝ่ายชายเป็นผู้เดินทางไปทำงานเป็นส่วนใหญ่ด้วย

บทความที่ 2 ต้นทุนและผลได้ของการย้ายถิ่น

จากการสำรวจภาคสนามสามารถแบ่งต้นทุนโดยประมาณของการย้ายถิ่นออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ต้นทุนคงที่เฉลี่ยจากกระบวนการย้ายถิ่น (Fixed Cost of Migration) และต้นทุนผันแปรเฉลี่ยที่เกิดขึ้นที่ประเทศปลายทาง (Average Costs at the Destination Countries)

1. ต้นทุนคงที่ของการย้ายถิ่น

คนงานไทยส่วนมากยอมรับว่ามีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจำนวนหนึ่งในการจะย้ายถิ่น ซึ่งสามารถแสดงได้โดยสมการ

$$EC_r = C_{11} + C_{12} + C_{13} + C_{14} + C_{15} \dots \dots \dots (1)$$

โดยที่

C_{11}	=	ต้นทุนในการเดินทางระหว่างประเทศเดิมและประเทศปลายทาง
C_{12}	=	ค่าที่พักอาศัยเมื่อไปถึงประเทศปลายทาง
C_{13}	=	ค่าใช้จ่ายสำหรับการทำวีซ่า
C_{14}	=	ค่านายหน้าที่ย้ายสำหรับการหางาน
C_{15}	=	ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้แก่ ค่าทดสอบทักษะ ค่าตรวจเช็กร่างกาย

การวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าต้นทุนคงที่ในการไปทำงานที่ญี่ปุ่นมีค่าสูงสุด คือ เฉลี่ยประมาณ 221,109 บาทต่อคน รองลงมาคือไต้หวัน สิงคโปร์ และมาเลเซียตามลำดับ (ตาราง 1)

ตาราง 1 ต้นทุนคงที่เฉลี่ยของการย้ายถิ่น

หน่วย: บาท

ปลายทาง ต้นทุนเฉลี่ย	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	มาเลเซีย	สิงคโปร์
ค่าเดินทาง (C_{11})	32,292	41,938	727	6,833
ค่าที่พัก (C_{12})	2,600	22,500	814	4,300
วีซ่า (C_{13})	11,217	10,178	1,088	10,337
ค่านายหน้า (C_{14})	175,000	65,765	23,100	68,615
อื่นๆ (C_{15})	-	1,900	800	1,200
รวม ($\sum_{i=1}^n C_{1i}$)	221,109	142,281	26,529	111,285

จากตารางจะเห็นว่าค่าธรรมเนียมนายหน้า (Brokerage Fee) เป็นภาระที่หนักหน่วงมากสำหรับแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ ส่งผลให้ 38.8% ของกลุ่มตัวอย่างเป็นหนี้เนื่องมาจากกระบวนการย้ายถิ่นซึ่งมี

ต้นทุนคงที่สูง อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น การทดสอบทักษะ การตรวจสอบสุขภาพ มีจำนวนไม่มากนักเนื่องจากได้ถูกรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของค่านายหน้าแล้ว

2. ต้นทุนเฉลี่ยที่ประเทศปลายทาง

ค่าใช้จ่ายต่อเดือนของแรงงานไทยซึ่งเกิดขึ้นระหว่างที่อยู่ต่างประเทศปลายทางนั้นคำนวณได้จากสมการ

$$\sum C_v = C_{v1} + C_{v2} + C_{v3} + C_{v4} + C_{v5} + \dots \quad (2)$$

โดยที่

C_{v1}	=	ค่าใช้จ่ายสำหรับอาหาร
C_{v2}	=	ค่าเดินทาง
C_{v3}	=	ค่าใช้จ่ายสำหรับสันทนากการและการพักผ่อน
C_{v4}	=	ต้นทุนการติดต่อสื่อสาร เช่น ค่าโทรศัพท์ ไปรษณีย์ เป็นต้น
C_{v5}	=	ค่าเช่าที่พักอาศัย

ต้นทุนเฉลี่ยที่เกิดขึ้นจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศซึ่งอาจเนื่องมาจากค่าครองชีพที่ต่างกัน และจากตาราง 2 จะเห็นว่าแรงงานไทยในญี่ปุ่นต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อเดือนมากที่สุดคือ 28,645 บาท หรือคิดเป็น 343,740 บาทต่อปี

ตาราง 2 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่เกิดขึ้นที่ประเทศปลายทาง

หน่วย: บาท

รายการค่าใช้จ่าย \ ปลายทาง	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	มาเลเซีย	สิงคโปร์
อาหาร (C_{v1})	7,920	2,063	2,139	2,379
การเดินทาง (C_{v2})	4,693	1,123	892	2,431
สันทนากการและการพักผ่อน (C_{v3})	7,795	2,693	1,491	1,800
การติดต่อสื่อสาร (C_{v4}) (โทรศัพท์, ไปรษณีย์)	3,773	3,219	822	621
ค่าเช่า (C_{v5})	4,464	2,330	1,182	-
ต้นทุนเฉลี่ยต่อเดือน ($\sum_{i=1}^n C_{vi} / \text{เดือน}$)	28,645	11,428	6,526	7,222
ต้นทุนเฉลี่ยต่อปี ($\sum_{i=1}^n C_{vi} / \text{ปี}$)	343,740	137,136	78,312	86,664

ผลได้จากการย้ายถิ่น

ดังที่กล่าวไว้ในกรอบความคิดแล้วว่าการตัดสินใจย้ายถิ่นไม่ว่าจะโดยปัจเจกบุคคลหรือหน่วยครัวเรือนนั้นมีพื้นฐานจากความมีเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rational) เป็นสำคัญ การวิเคราะห์เชิงประจักษ์พบว่าแรงงาน

ข้าราชการไทยมีการรับรู้ถึงผลได้จากการย้ายถิ่นซึ่งแบ่งได้เป็นผลได้ในรูปตัวเงิน (Monetary Benefits) และผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากรูปตัวเงิน (Fringe Benefits)

1. ผลได้ในรูปตัวเงิน

ผลประโยชน์ส่วนนี้หมายถึงผลได้ที่เป็นตัวเงินที่แรงงานไทยได้รับจากการถูกจ้างงานเท่านั้น

$$\sum B_{it} = b_1 + b_2 + \dots \quad (3)$$

โดยที่

b_1 = ค่าจ้างประจำต่อเดือน

b_2 = ค่าล่วงเวลาต่อเดือน

จากการสัมภาษณ์ ค่าจ้างประจำเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานไทยในญี่ปุ่นจะสูงที่สุดคือ 39,840 บาท และรายได้จากการทำงานล่วงเวลาอยู่ที่ประมาณ 11,704 บาทต่อเดือน ดังนั้นรายได้รวมเฉลี่ยต่อปีของแรงงานไทยในญี่ปุ่นจะเท่ากับ 618,636 บาท ส่วนได้หัววันเป็นประเทศที่แรงงานไทยได้รับรายได้สูงสุดรองลงมา ตามมาด้วยสิงคโปร์ และมาเลเซีย

ตาราง 3 ผลตอบแทนเฉลี่ยของแรงงานย้ายถิ่นไทย

หน่วย: บาท				
ปลายทาง \ ผลได้เฉลี่ย	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	มาเลเซีย	สิงคโปร์
ค่าจ้างประจำต่อเดือน	39,849	14,635	7,840	9,423
ค่าล่วงเวลาต่อเดือน	1,704	6,964	1,504	3,312
รายได้เฉลี่ย $\sum_{i=1}^n B_{it} / \text{เดือน}$	51,553	21,599	9,344	12,735
รายได้เฉลี่ย $\sum_{i=1}^n B_{it} / \text{ปี}$	618,636	259,188	112,128	152,820

2. ผลได้อื่นนอกเหนือจากรายได้รูปตัวเงิน

นอกเหนือจากรายได้รูปตัวเงินแล้ว แรงงานย้ายถิ่นไทยยังได้รับผลประโยชน์อื่นๆจากนายจ้างด้วย ซึ่งผลประโยชน์หลักๆที่แรงงานได้รับสามารถพิจารณาจากสมการ

$$\sum B_{it} = b_1 + b_2 + b_3 + \dots \quad (4)$$

โดยที่

b_3 = ค่าประกัน (Insurance Coverage Per Claim)

b_{12} = ค่าชดเชยในกรณีเกิดอุบัติเหตุ (Accidental Coverage)

b_{13} = เงินชดเชยในกรณีเสียชีวิต (Death Claim)

ผลได้ส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของงาน ในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ของการย้ายถิ่นไม่ได้รวมผลประโยชน์ส่วนนี้ในผลประโยชน์รูปตัวเงิน

ตาราง 4 ผลประโยชน์อื่นนอกจากตัวเงินของแรงงานย้ายถิ่นไทย

หน่วย: บาท

ประเภทของผลได้ \ ปลายทาง	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	มาเลเซีย	สิงคโปร์
ค่าประกัน (b_{11})	13,000	8,530	1,740	1,708
ค่าชดเชยในกรณีอุบัติเหตุ (b_{12})	352,450	234,082	4,833	281,928
เงินชดเชยในกรณีเสียชีวิต (b_{13})	245,000	553,462	20,000	352,610
$\sum_{i=1}^n B_{ri}$	610,450	796,074	26,573	636,246

ต้นทุนและผลได้เปรียบเทียบจากการย้ายถิ่น

ในส่วนนี้มุ่งเน้นที่การวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้เฉลี่ยจากการย้ายถิ่นโดยเปรียบเทียบจากการข้อมูล Cross-Section Data ที่ได้จากการสำรวจภาคสนาม โดยที่แรงงานย้ายถิ่นมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นเมื่อผลได้เกินกว่าต้นทุนที่เกิดจากการย้ายถิ่น หรือ เมื่อ $\sum B_{mi} > \sum C_{vi}$

ตาราง 5 แสดงต้นทุนและผลได้เฉลี่ยของการย้ายถิ่นเปรียบเทียบซึ่งจะเห็นว่ารายรับเฉลี่ยของแรงงานย้ายถิ่นไทยจะมากกว่าต้นทุนเฉลี่ยในทุกๆ ประเทศปลายทาง

ตาราง 5 การเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้

หน่วย: บาท

ผลได้และต้นทุน ปลายทาง	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	มาเลเซีย	สิงคโปร์
รายได้เฉลี่ยต่อปี ($\sum B_{mi}$)	618,636	259,188	112,128	152,820
ต้นทุนเฉลี่ยต่อปี ($\sum C_{vi}$)	343,740	137,136	78,312	86,664
$\sum_{i=1}^n B_{mi} > \sum C_{vi}$	274,896	122,052	33,816	66,156
ต้นทุนคงที่เฉลี่ย $\sum_{i=1}^n C_{fi}$	221,109	142,281	26,529	111,285
ผลตอบแทนสุทธิของการย้ายถิ่น	53,787	(20,229)	7,287	(45,129)

อย่างไรก็ตามเมื่อนำต้นทุนคงที่เฉลี่ย ($\sum C_{fi}$) มาพิจารณาด้วย มีเพียงแรงงานย้ายถิ่นในญี่ปุ่นและมาเลเซียเท่านั้นที่ได้ประโยชน์เนื่องจากผลประโยชน์ต่อปีของแรงงานเหล่านี้มากกว่าต้นทุนคงที่ ส่วนแรงงานในสิงคโปร์และไต้หวันจะเสียประโยชน์ซึ่งทำให้ต้องชดเชยด้วยการขยายสัญญาทำงานหรือทำงานล่วงเวลามากขึ้น

การวิเคราะห์ผลได้-ต้นทุน

การวิเคราะห์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานกระแสผลได้และต้นทุนของการย้ายถิ่นในช่วงระยะเวลา 5 ปี โดยมีสมมุติฐาน ดังนี้

- 1) อัตราการเพิ่มของต้นทุนและผลได้เฉลี่ยต่อปีเท่ากับ 10% ในทุกๆปี อย่างไรก็ตามจะไม่พิจารณารวมถึงผลประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปตัวเงินและประโยชน์จากการส่งเงินกลับ
- 2) เกิดต้นทุนคงที่เฉลี่ยเฉพาะในปีแรกเท่านั้น
- 3) ต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้ย้ายถิ่นแต่ละคนโดยเฉลี่ยเท่ากับ 3,717 บาทต่อเดือนหรือ 44,604 บาทต่อปีซึ่งตัวเลขนี้ได้มาจากการสำรวจภาคสนามและกำหนดให้เพิ่มขึ้นในอัตรา 10% ต่อปี เช่นกัน
- 4) อัตราส่วนลดที่ใช้ในการวิเคราะห์นี้คือ 8% และ 12%
- 5) พื้นฐานการตัดสินใจย้ายถิ่นตั้งอยู่บนมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value) และอัตราส่วนผลได้-ต้นทุนที่จะคำนวณขึ้น โดยทั่วไปการย้ายถิ่นจะได้ประโยชน์เมื่ออัตราส่วนผลได้-ต้นทุนมากกว่า 1 หรือ NPV เป็นบวกในทางกลับกันถ้าอัตราส่วนน้อยกว่า 1 หรือค่า NPV เป็นลบ แรงงานมีแนวโน้มที่จะไม่ย้ายถิ่น

อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนของการย้ายถิ่นไปญี่ปุ่น

อัตราส่วนนี้เป็น 1.44 และ 1.24 เมื่อคิดในอัตราส่วนลด 8% และ 12% ตามลำดับซึ่งแรงงานย้ายถิ่นสามารถมีรายได้เพียงพอที่จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดเมื่อทำงานเป็นเวลา 3 ปี (ตาราง 6)

ตาราง 6: การวิเคราะห์ผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปญี่ปุ่น

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i \sum C_i$
Average Income	618,636.00	680,499.60	748,549.56	823,404.52	905,744.97	3,776,834.65
PVB (8%)	572,856.94	586,188.16	594,348.35	605,202.32	615,906.58	2,971,502.35
PVB (12%)	552,441.95	542,358.18	532,967.29	523,685.27	513,557.40	2,665,010.09
Average Cost	343,740.00	378,114.00	415,925.40	457,517.94	503,269.73	2,098,567.07
Average Fixed Cost	221,109.00	0.00	0.00	0.00	0.00	221,109.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.40	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	564,353.48	366,091.80	373,097.61	379,911.11	386,630.63	2,070,084.72
PVC (12%)	544,241.53	340,461.18	334,566.12	328,739.41	322,381.71	1,870,389.98
NPV (8%)	8,503.46	217,096.27	221,250.74	225,291.21	229,275.95	1,348,268.28
NPV (12%)	8,200.42	201,897.00	198,401.16	194,945.86	191,175.68	2,142,888.40
B/C Ratio (8%)						1.44
B/C Ratio (12%)						1.24

อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปยังไต้หวัน

แม้ว่าในช่วงปีแรกต้นทุนคงที่และผันแปรเฉลี่ยการไปทำงานในไต้หวันจะค่อนข้างสูง แต่ถ้าแรงงานสามารถอยู่ทำงานเป็นระยะเวลา 5 ปี อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนจะมีค่า 1.24 และ 1.23 สำหรับการคิดอัตราส่วนลด 8% และ 12% ตามลำดับ แสดงว่าผลได้มีค่าเกินกว่าต้นทุนเมื่อมีการย้ายถิ่นและทำงานที่ไต้หวันเป็นเวลา 5 ปี

ตาราง 7: การวิเคราะห์ผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปไต้หวัน

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i \sum C_i$
Average Income	259,188.00	285,106.80	313,617.48	344,979.23	379,477.15	1,582,368.66
PVB (8%)	240,008.09	244,336.53	249,012.28	253,559.73	258,044.46	1,244,961.09
PVB (12%)	231,454.88	227,230.12	223,295.65	219,406.79	215,163.54	1,116,550.98
Average Cost	137,136.00	150,849.60	165,934.56	182,528.02	200,780.82	636,448.48

Average Fixed Cost	142,281.00	0.00	0.00	0.00	0.00	142,281.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.84	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	300,043.45	171,326.30	174,604.89	177,793.52	180,938.16	1,004,706.32
PVC (12%)	289,350.75	159,331.46	156,572.64	153,845.82	150,870.50	909,971.17
NPV (8%)	-60,035.36	73,010.23	74,407.39	75,766.22	77,106.30	240,254.78
NPV (12%)	-57,895.87	67,898.66	66,723.00	65,560.97	64,293.05	206,579.81
B/C Ratio (8%)						1.24
B/C Ratio (12%)						1.23

อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปมาเลเซีย

เมื่อพิจารณารายได้ที่เสียไปแล้ว อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปมาเลเซียมีค่ามากที่สุดคือ 0.88 และ 0.87 สำหรับการคิดอัตราส่วนลด 8% และ 12% ตามลำดับ ดังนั้นแรงงานน่าจะหางานทำในประเทศไทยมากกว่าย้ายถิ่นไปมาเลเซีย อย่างไรก็ตามการตัดสินใจอาจจะไม่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเงินหรือทางเศรษฐกิจแต่ขึ้นอยู่กับโอกาสในการทำงานและข้อมูล

ตาราง 8: การวิเคราะห์อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปมาเลเซีย

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i \sum C_i$
Average Income	112,128.00	123,340.80	135,674.88	149,242.37	164,166.60	684,552.65
PVB (8%)	103,830.53	105,703.07	107,725.85	109,693.14	111,633.29	538,585.88
PVB (12%)	100,130.30	98,302.62	96,600.51	94,918.15	93,082.46	483,034.04
Average Cost	78,312.00	86,143.20	94,757.52	104,233.27	114,656.60	478,102.59
Average Fixed Cost	26,529.00	0.00	0.00	0.00	0.00	26,529.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.84	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	138,386.07	115,872.91	118,090.32	120,246.88	122,373.69	614,969.87
PVC (12%)	133,454.39	107,760.46	105,894.59	104,050.36	102,038.07	553,197.87
NPV (8%)	-34,555.54	-10,169.85	-10,364.46	-10,553.74	-10,740.40	-76,383.99

NPV (12%)	-33,324.08	-9,457.84	-9,294.08	-9,132.21	-8,955.60	-70,163.73
B/C Ratio (8%)						0.88
B/C Ratio (12%)						0.87

อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปสิงคโปร์

ในกรณีของสิงคโปร์ อัตราส่วนผลได้และต้นทุนมีค่าเท่ากับ 1 เมื่อคำนวณด้วยอัตราส่วนลด 8% และถ้าใช้ 12% ตัวเลขนี้จะมีค่าน้อยกว่า 1 ดังนั้นการไปทำงานในสิงคโปร์ไม่ได้ทำให้รายได้ดีขึ้น และในกรณีอัตราส่วนลด 12% แรงงานมีแนวโน้มที่จะแย่งชิงด้วยซ้ำ

ตาราง 8: การวิเคราะห์ผลได้-ต้นทุนการย้ายถิ่นไปสิงคโปร์

	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	$\sum B_i \sum C_i$
Average Income	152,820.00	168,102.00	184,912.20	203,403.42	223,743.76	923,981.38
PVB (8%)	141,511.32	144,063.41	146,820.29	149,501.41	152,145.76	734,042.29
PVB (12%)	136,468.26	133,977.29	131,657.49	129,364.58	126,862.71	658,330.33
Average Cost	86,664.00	95,330.40	104,863.44	115,349.78	126,884.76	529,092.38
Average Fixed Cost	111,285.00	0.00	0.00	0.00	0.00	111,285.00
Income Foregone	44,604.00	49,064.40	53,970.84	59,367.92	65,304.72	272,311.88
PVC (8%)	224,604.08	123,746.34	126,114.42	128,417.52	130,688.85	733,571.21
PVC (12%)	216,599.83	115,082.66	113,090.01	111,120.46	108,971.43	664,864.39
NPV (8%)	-83,092.76	20,317.07	20,705.87	21,084.00	21,456.91	471.08
NPV (12%)	-80,131.57	18,894.64	18,567.48	18,244.11	17,891.28	-6,534.06
B/C Ratio (8%)						1.00
B/C Ratio (12%)						0.99

ผลได้ทางสังคม

แรงงานที่ย้ายถิ่นไปอยู่เกือบทั้งหมดในกลุ่มตัวอย่างส่งเงินกลับบ้านผ่านธนาคารซึ่งโดยมากเป็นรายเดือน เงินส่งกลับเหล่านี้ถือว่าเป็นผลได้ต่อสังคมเพราะมีเงินตราหมุนเวียนในประเทศให้มากขึ้น

ตาราง 6 แสดงถึงรูปแบบการใช้เงินที่แรงงานย้ายถิ่นส่งกลับ จะเห็นว่าแรงงานไทยที่อยู่ในญี่ปุ่นส่งเงินกลับบ้านจำนวนสูงสุดคือ 1,690,310 บาทต่อปี ตามมาด้วยแรงงานในไต้หวัน สิงคโปร์และมาเลเซียตามลำดับ

ตาราง 6 เงินส่งกลับของแรงงานย้ายถิ่นไทยจากแนกตามทรัพย์สินของครัวเรือน

หน่วย: บาท

ทรัพย์สินครัวเรือน \ ปลายทาง	ญี่ปุ่น	ไต้หวัน	มาเลเซีย	สิงคโปร์
ที่ดิน (R_1)	239,786	236,783	10,000	221,500
บ้าน (R_2)	329,091	235,855	53,333	134,828
รถยนต์จักรยานยนต์ (R_3)	53,946	33,639	27,619	41,458
รถบรรทุก (R_4)	324,888	277,000	-	185,000
รถจักรยาน (R_5)	318,166	46,500	-	63,750
รถเก๋ง (R_6)	337,500	-	6,000	31,000
โทรทัศน์ (R_7)	27,156	11,869	8,688	12,759
ตู้เย็น (R_8)	10,656	12,283	8,222	10,107
เครื่องใช้ไฟฟ้า (R_9)	26,262	12,488	5,367	12,219
สินค้าอื่น ๆ (R_{10})	22,859	17,850	10,250	2,667
Total ($\sum_{i=1}^n R_i$)	1,690,310	884,267	149,479	725,288

บทสรุป

การค้นพบที่ได้จากการศึกษานี้สะท้อนภาพต้นทุนเฉลี่ยและผลได้ของการย้ายถิ่น ในทางทฤษฎีความต่างของรายได้ระหว่างพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการย้ายถิ่นของปัจเจกบุคคลและครัวเรือน แต่ในทางปฏิบัติ ต้นทุนและผลได้เปรียบเทียบของการย้ายถิ่นมีความสำคัญมากกว่าที่จะตัดสินใจการย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง

ข้อค้นพบเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าผลได้สุทธิ (Net Benefits) ของแรงงานย้ายถิ่นมีค่าเป็นบวกสำหรับผู้ย้ายถิ่นในญี่ปุ่นและมาเลเซียคือได้รับผลตอบแทนสุทธิ 53,787 และ 7,287 บาทตามลำดับ ขณะที่ต้นทุนของแรงงานย้ายถิ่นในไต้หวันและสิงคโปร์เกินกว่าผลได้จำนวน 20,299 และ 45,129 บาทต่อปีตามลำดับซึ่งความสูญเสียสุทธิ (Net Loss) เกิดจากต้นทุนคงที่ที่สูงโดยเฉพาะค่านายหน้า ดังนั้นยังสัญญาการจ้างงานยาวเท่าไรหมายถึงว่าผลตอบแทนที่จะได้รับก็จะมากขึ้น นอกจากนี้แรงงานย้ายถิ่นยังได้รับผลได้ในรูปอื่นนอกเหนือจากตัวเงินด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับ

กับความมั่นคงในการทำงานในประเทศปลายทาง กล่าวโดยทั่วไปแรงงานไทยส่วนมากที่ไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนมากพอใจกับผลที่ได้จากการย้ายถิ่น

การศึกษานี้ยังพิจารณา รวมถึงรายได้ก่อนหน้านี้นี้ในฐานะต้นทุนค่าเสียโอกาสในการคำนวณอัตราส่วนผลได้-ต้นทุน เมื่อคำนวณด้วยอัตราส่วนลด 8% และ 12% อัตราส่วนผลได้-ต้นทุนในกรณีมาเลเซียมีค่าเฉลี่ยที่สูงสุดในบรรดา 4 ประเทศ อย่างไรก็ตามควรจะได้มีการทำ Longitudinal Survey ในอนาคตเพื่อการวิเคราะห์ต้นทุนผลได้รวมทั้งมูลค่าปัจจุบันที่ถูกต้องแม่นยำมากขึ้น

บทความที่ 3 กฎหมายคนเข้าเมืองและข้อตกลงระหว่างประเทศ: ผลกระทบต่อแรงงานไทยในประเทศปลายทาง

1. ระบบกฎหมายของประเทศไทย

กฎหมายของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานของคนไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537

1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 มาตรา 11 ระบุให้บุคคลที่เดินทางเข้า/ออกราชอาณาจักรผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือช่องทางอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเอาไว้ เท่านั้นที่ผ่านมา พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลในการกีดกันไม่ให้คนงานไทยไปทำงานต่างประเทศแต่อย่างใด

2) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 มาตรา 87 ของพรบ.ฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ที่จะไปทำงานต่างประเทศเดินทางออกโดยผ่านด่านตรวจคนหางาน และยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

จากกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับ จะพบว่ากฎหมายไทยไม่ได้กำหนดอุปสรรคแก่คนไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ แต่ก็ไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ ทั้งในแง่การช่วยเหลือให้ไปและการคุ้มครองเมื่อไปแล้ว

สำหรับพระราชบัญญัติจัดหางานซึ่งประกาศใช้ในปี 2528 เกิดจากการขยายตัวของธุรกิจจัดส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ มีการหลอกลวงและการเรียกค่าบริการเกินสมควร จึงได้มีกฎหมายมาควบคุมให้รัดกุมยิ่งขึ้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรมการจัดหางาน จัดตั้งสำนักงานจัดหางาน เพื่อจัดหางานให้ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ และยกยอให้เอกชนประกอบธุรกิจจัดหางาน และทดสอบฝีมือแรงงานได้ โดยผู้ประกอบการต้องเป็นนิติบุคคลในรูปบริษัทมีหลักประกันเป็นเงินจำนวน 5 ล้านบาท หากผู้รับอนุญาตขาดคุณสมบัติให้แก้ไขให้ถูกต้องในเวลาที่กำหนด มิเช่นนั้นนายทะเบียน (คืออธิบดีกรมการจัดหางาน) มีสิทธิสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 120 วัน หากยังไม่แก้ไขในเวลาที่กำหนดจะถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

รัฐควบคุมบริษัทจัดหางานโดยการควบคุมผู้บริหารบริษัท, ควบคุมวิธีการรับสมัครคนหางาน และควบคุมการให้บริการ นอกจากนั้นยังตั้งหน่วยงานพิเศษในรูปคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กับคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ บริษัทจัดหางานมีหน้าที่ดูแลสัญญาจัดหางานและสัญญาจ้างแรงงาน, ตรวจสอบสภาพคนงาน, จัดให้คนงานได้รับการปฐมนิเทศก่อนเดินทาง หลังจากที่คนงานเดินทางไปต่างประเทศแล้ว บริษัทยังต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองคนงาน กฎหมายยังได้ระบุให้บริษัทรับผิดชอบในกรณีที่คนงานไม่ได้งานตามสัญญาหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือตำแหน่งงานไม่ตรงตามสัญญา

กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินที่บริษัทจัดหางานต้องส่งเข้ากองทุน กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) จัดการให้คนหางานที่ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย 2) สงเคราะห์คนหางานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และ 3) คัดเลือกและทดสอบฝีมือ และฝึก

อบรมคนหางานก่อนเดินทาง มีคณะกรรมการเป็นผู้บริหาร ประกอบด้วยอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ

2. กฎหมาย, อนุสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นและการทำงานของแรงงานย้ายถิ่น

2.1) อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

มีอนุสัญญารวมทั้งสิ้นเกือบ 200 ฉบับ มี 7 ฉบับที่เป็นข้อตกลงพื้นฐานได้แก่

อนุสัญญาเลขที่ 29	Forced Labor Convention 1930
อนุสัญญาเลขที่ 87	Freedom of Association and Protection of the Rights to Organize 1948
อนุสัญญาเลขที่ 97	Migration for Employment
อนุสัญญาเลขที่ 98	Rights to Organize and Collective Bargaining 1989(?)
อนุสัญญาเลขที่ 100	Equal Remuneration 1951
อนุสัญญาเลขที่ 105	Abolition of Forced Labor 1957
อนุสัญญาเลขที่ 138	Minimum Wage 1973

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับที่ 29 เพียงฉบับเดียว และได้เคลื่อนไหวเพื่อพิจารณาเป็นภาคีเพิ่มขึ้นน้อยมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศไทยไม่แน่ใจว่าการเป็นภาคีจะมีประโยชน์มากเพียงพหรือไม่ การเลือกเป็นภาคีแต่ละฉบับต้องมีการประชุมปรึกษาหารือหลายรอบ ต้องทำประชาพิจารณ์ นอกจากนั้นเมื่อเป็นภาคีแล้ว จะต้องดูแลให้มาตรฐานแรงงานในประเทศเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาด้วย อนุสัญญาใดก็ตามที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทยจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงจะเข้าเป็นภาคีได้ ทางฝ่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ได้เคยพยายามผลักดันให้พิจารณาเป็นภาคีของอนุสัญญาเลขที่ 97 แต่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงานฯ ยังไม่ได้ดำเนินการ

2.2) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว 1990 (The International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of their Families)

อนุสัญญาฉบับนี้ถูกนำเสนอโดยสหประชาชาติในปี 1990 แต่มีผู้รับรองเพียง 4 ประเทศ จึงยังไม่มีทำให้สัตยาบัน สหประชาชาติได้รณรงค์ให้มีการรับรองอนุสัญญาฉบับนี้มากขึ้น แต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จ ประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับรอง เนื้อหาของอนุสัญญาครอบคลุมค่านิยมของคำว่า แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานย้ายถิ่น (migrant workers) สิทธิของแรงงานต่างด้าวทั้งในฐานะสิทธิมนุษยชน, สิทธิแรงงาน และสิทธิของคนต่างด้าวในรัฐที่เป็นประเทศปลายทาง ทั้งนี้โดยกล่าวถึงทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวอื่นๆ (ที่ไม่ถูกกฎหมาย) ตลอดจนครอบครัวของแรงงานต่างด้าวด้วย

ส่วนอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 97 Migration for Employment ระบุถึงสิทธิของแรงงานที่เดินทางย้ายถิ่นเพื่อไปทำงานเช่นกัน แต่ขอบเขตของสิทธิที่ระบุจำกัดว่าอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นฯ

2.3). ข้อตกลงตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO)

ตามกรอบขององค์การการค้าโลกได้กำหนดให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงาน (labor standards) กับการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็น Social clause ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองแรงงานจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยใช้เวทีการต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศและการกำหนดมาตรฐานสากลเพื่อไม่ให้แรงงานต้องตกอยู่ภายใต้กลไกของตลาดเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามข้อตกลงของ WTO ก็ยังไม่สามารถนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาบรรจุไว้ได้อย่างชัดเจน

2.4) กฎหมายระหว่างประเทศ

ประกอบด้วยการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) และปฏิญญาของ ILO (ILO Declaration) มีหลัก 4 ข้อ ที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงานคือ

1. เสรีภาพในการรวมตัวและต่อรองเป็นกลุ่ม
2. กำจัดการบังคับใช้แรงงาน
3. กำจัดการในแรงงานเด็ก
4. กำจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและอาชีพ

หลัก 4 ข้อนี้มีผลบังคับใช้ในทุกประเทศ ทั้งประเทศไทยและประเทศที่แรงงานไทยเข้าไปทำงาน

2.5) ข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ในปัจจุบัน ไม่มีข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีในระดับภูมิภาคในเรื่องการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศปลายทางที่คนไทยเข้าไปทำงานทั้งสิ้นประเทศ คือญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์และไต้หวัน คาดว่าคงเป็นเพราะเรื่องแรงงานเป็นเรื่องละเอียดอ่อนในประเทศทั้งสิ้น เนื่องจากมีแรงงานหลังไหลเข้าไปจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องของนโยบายว่าจะดำเนินการอย่างไร หากมีข้อตกลงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นอาจเป็นตัวกระตุ้นให้แรงงานหลังไหลเข้าไปมากขึ้น เพราะคิดว่าจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐไทย การดำเนินการในเรื่องนี้จึงยังไม่มีความคืบหน้า

โดยสรุป กฎหมายสำคัญของไทยคือพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 ซึ่งมีสาระควบคุมการจัดหางานของบริษัทจัดหางานและคุ้มครองสิทธิของคนหางานและคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ในภาพรวมกฎหมายไม่ได้ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศและก็ได้คุ้มครองคนงานที่เดินทางไปแล้ว

ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้จะมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีเนื้อหาสาระว่าด้วยแรงงานต่างด้าว แต่กฎหมายหรือข้อตกลงเหล่านั้นก็ไม่มีผลในการช่วยเปิดโอกาสหรือคุ้มครองแรงงานไทยแต่อย่างใด เพราะประเทศที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวและประเทศไทยต่างก็ไม่ได้เป็นภาคีหรือให้สัตยาบันกฎหมายเหล่านั้น อนึ่งประเทศไทยยังไม่เคยมีข้อตกลงแบบทวิภาคีกับประเทศปลายทางทั้งสิ้นแห่งในเรื่องแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในประเทศดังกล่าวเลย

บทความที่ 4 การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านแรงงานในสามประเทศปลายทาง

บทความนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบถึงการควบคุมและวางกฎเกณฑ์แรงงานไทยย้ายถิ่นของประเทศปลายทางได้แก่ญี่ปุ่น สิงคโปร์และมาเลเซีย จุดมุ่งหมายคือการสำรวจและเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบตามที่ระบุในจุดมุ่งหมายของการวิจัยโครงการนี้ซึ่งข้อมูลที่ใช้มาจากการรวบรวมของนักวิจัยในประเทศเหล่านี้เมื่อเดือนสิงหาคม 2000

1. การหางานของแรงงานไทย (Recruitment of Thai Migrants)

แรงงานย้ายถิ่นในทั้งสามประเทศต่างอยู่ภายใต้กฎหมายการย้ายถิ่นและกฎหมายการจ้างงาน (หรือกฎหมายแรงงาน) แต่ก็อาจจะมีกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องๆไป เช่น พรบ.กองทุนบำเหน็จกลาง (Central Provident Fund Act) ของสิงคโปร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับกองทุนแรงงานที่เกี่ยวน เป็นต้น

เป็นที่น่าสนใจว่าในสิงคโปร์มีกฎหมายด้านแรงงานจำนวน 10 ฉบับ ขณะในอีกสองประเทศนั้นมีกฎหมายด้านนี้ค่อนข้างน้อย โดยปกติแรงงานย้ายถิ่นจะต้องมีวีซ่าที่ถูกต้องตามกฎหมายและใบอนุญาตในการทำงาน (work permit) การเข้าประเทศหรือการจ้างงานโดยผิดกฎหมายถือว่าเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งซึ่งต้องได้รับโทษ ในสิงคโปร์ที่กฎหมายเข้มงวดมาก เมื่อบัตรประจำตัวแสดงการอนุญาตให้ทำงานแบบใหม่เริ่มนำมาใช้ แรงงานต้องพกติดตัวบัตรนี้ตลอดเวลา กฎหมายในญี่ปุ่นและสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้มีการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย ในมาเลเซียก็ทำนองเดียวกันแม้ว่าจะไม่ได้มีระบุในงานวิจัยอย่างชัดเจนก็ตาม

แรงงานต่างชาตินั้นจะมีหนทางและวิธีการในการเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายในประเทศปลายทางเสมอ แม้ว่าในความเป็นจริงการตรวจตราพื้นที่และการจับกุมของเจ้าหน้าที่ก็มีอยู่อย่างสม่ำเสมอและถือว่ามีประสิทธิภาพเนื่องจากผลตอบแทนที่ได้ของนายจ้าง แรงงานและนายหน้าจัดหาหางานสูง

ในกรณีมาเลเซีย ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายนี้ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าอีกสองประเทศ กรมตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้จัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายที่ควบคุมแรงงานต่างชาติจำนวนมากได้ผ่านการอนุมัติในช่วงต้นทศวรรษ 1900

2. เงื่อนไขการจ้างงานและสวัสดิการ

เงื่อนไขการจ้างงานเป็นแก่นสำคัญในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตามในกรณีของแรงงานไทยย้ายถิ่นในประเทศปลายทางทั้งสามกลับไม่เป็นเช่นนั้น อันที่จริงผู้ที่ได้รับการชักจูงให้ไปทำงานในต่างประเทศนั้นจะได้รับการเสนอค่าจ้างและผลประโยชน์อื่นๆรวมทั้งสภาพการจ้างงานและสวัสดิการอย่างละเอียด ซึ่งแรงงานเหล่านี้ย่อมจะต้องพิจารณาสวัสดิการต่างๆพร้อมไปด้วยคราบน้ำตาที่ค่าจ้างที่ได้รับนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เป็นที่น่าสนใจว่าอาชีพที่ได้รับ "ค่าจ้างดี" หมายถึงเงินที่ได้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆและตอบสนองต่อความต้องการของแรงงาน

คนทุกคนที่อยู่ในญี่ปุ่นไม่ว่าจะสัญชาติใดก็ตามมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการภายในประเทศ อย่างไรก็ตามคนต่างชาติที่จะได้รับประโยชน์นี้จะต้องเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายเท่านั้น ภายใต้กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติญี่ปุ่น (Japanese National Health Insurance Law) และกฎหมายบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (National Pension

Law) นักท่องเที่ยวและชาวต่างชาติไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังนั้นจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ จึงดูเหมือนว่าด้อยค่าบางอย่างขึ้นอยู่กับการตีความ

ในกรณีฉุกเฉินรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งอาจจะรับภาระในเรื่องค่ารักษาพยาบาลของแรงงานชั่วคราว (temporary worker) ดังในกฎหมายบำบัดรักษาคนเดินทางที่เจ็บป่วยและพบว่าตาย (Treatment of Sick Wayfarers and Wayfarers Found Dead Law) และแม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะเข้าร่วมกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights of 1966) ก็ยังมีแนวโน้มว่าแรงงานย้ายถิ่นอาจจะไม่ได้รับสิทธิและการรักษาพยาบาลดังที่ชาวญี่ปุ่นได้รับ ยกตัวอย่างเช่น แรงงานที่ไม่มีถิ่นอาศัยอยู่ในญี่ปุ่น (non-resident) จะถูกกีดกันจาก กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติรวมถึงกฎหมายบำนาญแห่งชาติ ซึ่งในเรื่องนี้ยังไม่ได้รับความสนใจเมื่อพิจารณาในแง่สิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตามมีการเสนอว่าแรงงานต่างชาติสมควรที่จะได้รับสิทธิวันหยุดในการลาคลอดและการรักษาสำหรับเด็กพิการหรือเกิดก่อนกำหนด

ในมาเลเซียสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับนายจ้างและลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายการจ้างงานของประเทศ ตามที่ศาลอุตสาหกรรมมาเลเซียระบุไว้ นายจ้างจะได้รับสิทธิพิเศษในการบริหารกิจการรวมทั้งการจัดวาง (deployment) แรงงานที่มีสัญญาจ้างเพื่อที่จะพัฒนาผลิตภาพทางการผลิต อย่างไรก็ตามมาตรา 60 แห่งพรบ.แรงงาน (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1998 (Employment (Amendment) Act 1998) อนุญาตให้อธิบดีกรมแรงงานฟ้องร้องได้ในกรณีที่แรงงานต่างชาติได้รับการแบ่งแยก (discriminate) จากแรงงานท้องถิ่นโดยนายจ้าง แม้ว่าจะไม่มีประเด็นเรื่องการประกันค่าจ้างขั้นต่ำในพรบ.นี้ นายจ้างก็จำเป็นต้องให้ผลประโยชน์ลูกจ้างเรื่องการมีบุตร (maternity) วันพักผ่อน ควบคุมชั่วโมงในการทำงาน การลาหยุดประจำปี การดูแลเรื่องการหมดอายุของสัญญา

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆซึ่งเกี่ยวข้องกับการปกป้องแรงงาน เช่น พรบ.อุตสาหกรรมสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 (Industrial Relations Act of 1967) ที่อนุญาตให้แรงงานเรียกร้องต่อนายจ้างให้รับกลับเข้าทำงาน, พรบ.ความปลอดภัยและสุขภาพในการประกอบอาชีพ ค.ศ. 1994 (Occupational Safety and Health Act of 1994) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายประกันความปลอดภัย สุขภาพและสวัสดิการของบุคคลในที่ทำงาน, คำสั่งเรื่องค่าทดแทนของแรงงาน (แผนงานให้ค่าทดแทนของแรงงานต่างด้าว)(ประกัน) ค.ศ. 1998 (Workman's Compensation (Foreign Worker's Compensation Scheme)(Insurance) Order of 1998) กำหนดให้นายจ้างสมทบเงิน 96 ริงกิตสำหรับการประกันของลูกจ้าง, พรบ.โรงงานและเครื่องจักร (Factories and Machinery Act of 1967) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบควบคุมโรงงานและเครื่องจักรให้เกิดความปลอดภัย, พรบ.มาตรฐานขั้นต่ำด้านที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกของแรงงาน ค.ศ. 1990 (Workers 's Minimum Standards of Housing and Amenities Act of 1990) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้กรมแรงงานดูแลมาตรฐานของสถานที่ประกอบการนอกเทศบาลนคร

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ให้การคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานต่างชาติในประเทศปลายทางทั้งสามนั้นมีเพียงบางฉบับเท่านั้น

3. สถานภาพของแรงงานย้ายถิ่น

เป็นที่ชัดเจนว่าแรงงานย้ายถิ่นซึ่งไม่มีวีซ่าที่ถูกต้องถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามกฎหมายการย้ายถิ่น (immigration laws) ในประเทศปลายทางซึ่งจะต้องได้รับโทษโดยการจำคุก ถูกปรับและการเนรเทศ แรงงานย้ายถิ่นหลายรายอาจจะมีวีซ่าที่ถูกต้องแต่ถ้าอยู่ในประเทศเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด (overstay) ก็จะถูกเรียกว่าคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย (illegal immigrants) ซึ่งจะถูกขึ้นบัญชีรายชื่อ (black-listed) รวมทั้งอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำวีซ่าเป็นเวลาหนึ่งปี

นอกจากนี้แรงงานผิดกฎหมายยังรวมถึงกรณีที่แรงงานย้ายถิ่นไม่ได้รับวีซ่าที่ถูกต้อง ส่งผลให้ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ตามที่กำหนด อย่างไรก็ตามในกรณีนี้จะรุนแรงน้อยกว่าสองกรณีข้างต้น แม้ว่าแรงงานเหล่านี้จะไม่มีใบอนุญาตในการทำงานแต่ยังสามารถอยู่ในประเทศนั้นได้จนกว่าวีซ่าที่ได้รับก่อนหน้านี้จะหมดอายุ

วิธีการจัดการกับแรงงานผิดกฎหมายมีเพียงกระบวนการทางกฎหมายเท่านั้น กฎหมายที่ไม่เข้มงวดถึงคโปร์และญี่ปุ่นดูเหมือนจะเข้มงวดกว่าในอีกสองประเทศปลายทาง นอกจากนี้บทลงโทษของบางประเทศสามารถจะถือเป็นวิธีการยับยั้งแรงงานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

4. กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ

4.1) การควบคุมระหว่างประเทศ

รัฐถูกปกครองโดยกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศ ในบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีหน้าที่ในการให้การคุ้มครองทางกฎหมายดังที่ปรากฏในสิทธิมนุษยชนในกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้อาจจะขยายความใช้มาตรฐานแห่งชาติในอนุสัญญากรุงมอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1993 (Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1993) ซึ่งไม่ให้มีการแบ่งแยกกับชาวต่างชาติ ยังมีมาตรฐานด้านแรงงานระหว่างประเทศบางอย่างอีกซึ่งให้สิทธิแรงงานต่างชาติไม่ว่าจะโดยถูกกฎหมายหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงข้อตกลงระหว่างประเทศ ประเทศปลายทางทั้งสามต้องปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งได้ตกลงไว้ เป็นที่น่าสนใจว่าประเทศเหล่านี้มีส่วนร่วมในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ดังนั้นกฎหมายที่ประกาศในประเทศเหล่านี้จึงต้องสอดคล้องกับกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมาตรฐานของการบังคับเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ประเด็นนี้จะพิจารณาร่วมกับบริบทของสิทธิมนุษยชนเพราะกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้นมีความสอดคล้องกันอย่างมากในแง่ของแนวคิดและการประยุกต์ใช้รวมถึงการพัฒนาแบบก้าวหน้า (progressive development) ประเทศปลายทางสามประเทศอาจจะสร้างกฎหมายที่มีความเข้มงวดเพื่อลงโทษแรงงานผิดกฎหมายแต่กฎหมายเหล่านี้เข้าไม่ได้กับกฎหมายระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น การประหารชีวิตอาจจะถูกนำมาใช้เนื่องจากความหนักเบาของการกระทำหรือการประกอบความผิดแต่ตามกติการะหว่างประเทศอาจจะไม่ใช้โทษนี้กับบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

4.2) การใช้หนังสือเดินทางและวีซ่า

ทุกคนมีสิทธิในการเคลื่อนไหวและอาศัย และมีสิทธิที่จะเดินทางออกนอกประเทศใดรวมทั้งกลับประเทศที่บุคคลมีสัญชาติหรือพักอาศัยได้ บุคคลใดๆมีสิทธิที่จะถือหนังสือเดินทางซึ่งนอกจากจะเป็นเอกสารเดินทางแล้ว ยังเป็นสิ่งที่แสดงความเป็นตัวตน (identity) อีกด้วย ในประเทศที่สิทธิในการเคลื่อนไหวได้รับการประกันภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ไทย ทุกคนจำเป็นต้องมีหนังสือเดินทาง ดังนั้นจึงค่อนข้างยากสำหรับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องจะอาศัยหนังสือเดินทางเป็นเครื่องมือในการควบคุมการย้ายถิ่น

การมีวีซ่าเป็นเครื่องแสดงว่ารัฐที่ออกวีซ่าให้นั้นมีมติให้ผู้ถือครองวีซ่าเข้าประเทศได้ตามกฎหมายการย้ายถิ่น หากประเทศปลายทางได้ตรวจสอบการได้มาซึ่งวีซ่าอย่างรอบคอบแล้ว ปัญหาการลักลอบเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายน่าจะลดลง ในการเข้าประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียซึ่งเป็นสมาชิกของอาเซียน (ASEAN) นั้นคนไทยไม่ต้องทำวีซ่า จึงเป็นการยากที่จะป้องกันแรงงานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในสองประเทศนี้ อย่างไรก็ตามแนวคิดที่จะยกเลิกการไม่ต้องมีวีซ่าของคนไทยจะส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ยังส่งผลต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวด้วย

สำหรับญี่ปุ่น เป็นที่น่าสังเกตว่าการจะได้วีซ่านั้นเป็นเรื่องยากเนื่องจากต้องมีเอกสารที่จำเป็นในการทำวีซ่าอย่างเข้มงวด จากการศึกษาเปิดเผยว่าแรงงานไทยที่ผิดกฎหมายมีวีซ่าที่ใช้ได้ในการไปญี่ปุ่น แต่พวกเขายังคงเป็นแรงงานที่ไม่ถูกต้องเพราะทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตหรืออยู่นานเกินกว่าที่กำหนด สรุปก็คือการมีวีซ่าหรือไม่มีคงจะไม่ใช่วิธีทางที่ถูกต้องสำหรับปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในญี่ปุ่น

4.3) ข้อสรุปของข้อตกลงระหว่างประเทศ

ประเทศปลายทางไม่มีนโยบายในการสรุปข้อตกลงหรือเป็นสัญญาในเรื่องการย้ายถิ่นของแรงงานกับประเทศไทย และยังปัญหาเรื่องแรงงานผิดกฎหมายทวีความสำคัญมากขึ้น ก็ยังมีเวลาสำหรับหาทางให้ได้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องน้อยลง ในบริบทของสหประชาชาติ (United Nations) การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ในประเทศต่างๆ เป็นที่ตระหนักดีว่าการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายเป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรงซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในรูปข้อตกลงระหว่างประเทศ การมีข้อตกลงจะส่งผลให้การจัดการงานบนพื้นฐานรัฐบาล-รัฐบาล (G-to-G) ปรากฏเป็นจริง ทั้งนายจ้างและแรงงานก็จะได้รับการประกันผลประโยชน์

5. บทสรุป

การย้ายถิ่นของแรงงานเป็นประเด็นที่สำคัญของรัฐในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เศรษฐกิจตกต่ำในประเทศไทยทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาบีบบังคับและเสนอแผนการลดค่าใช้จ่าย ในระหว่างนี้ความต้องการทำงานในต่างประเทศคงจะมีมากขึ้นและประเทศปลายทางทั้งสามประเทศก็ยังคงเป็นที่ปรารถนาของแรงงาน

แรงงานไทยในประเทศปลายทางต่างอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายการเข้าเมืองและกฎหมายแรงงาน กฎหมายดังกล่าวนี้โดยทั่วไปจะสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศดังนั้นจึงเป็นเรื่องของการกำหนดมาตรฐานและการบังคับใช้เท่านั้นที่อาจจะไม่เข้ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ การบังคับกฎหมายของแต่ละประเทศมีระดับและขอบเขตของการปกป้องที่แตกต่างกันไป

ในทุกประเทศไม่ว่าแม้แต่ประเทศไทย เมื่อปัญหาการย้ายถิ่นของแรงงานรุนแรงขึ้นกฎหมายที่นำมาใช้ก็จะยิ่งเข้มงวดขึ้นซึ่งวิธีนี้อาจจะเป็นวิธีการที่ดีสำหรับประเทศปลายทางทั้งสามประเทศเนื่องจากทั้งสามประเทศล้วนเป็นที่ต้องการของแรงงานต่างชาติในการไปทำงาน

อนาคตของการจ้างงานแรงงานไทยในประเทศปลายทางทั้งสามยังคงสว่างไสว ธุรกิจการส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศสามารถทำกำไรอย่างงามให้กับนายหน้าจัดหางานทั้งในประเทศไทยและในประเทศปลายทาง และเนื่องจากมีรายงานว่านายหน้าเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผิดกฎหมายแล้ว ภาครัฐบาลและเอกชนยังต้องให้ความสนใจมากขึ้นกับประเด็นนี้ ยิ่งตัวเลขแรงงานไทยผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้นยิ่งต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องมาใช้ ซึ่งรวมถึงการติดตามผลด้วย

ระหว่างประเทศปลายทางทั้งสามประเทศและไทยควรมีข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อจะเป็นเครื่องยืนยันว่าจะมีการปกป้องที่เหมาะสมซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล ข้อตกลงนี้ควรมีผลให้นายหน้าที่ทำผิดกฎหมายต้องออกจากธุรกิจนี้ไป หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอาจจะกำหนดว่าต้องมีการเยี่ยมเป็นประจำ ณ ที่ทำงานเพื่อจะรับรู้ถึงสภาพการจ้างงานรวมทั้งเครื่องมือเครื่องใช้และให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานไทยตามเท่าที่จำเป็นได้

ควรจะได้เน้นย้ำว่า เนื่องจากแรงงานย้ายถิ่นไทยผิดกฎหมายเป็นผลพวงของอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดการ ความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นเพียงวิธีการเดียวในการแก้ปัญหานี้ให้มีประสิทธิภาพในขณะนี้ การสนับสนุนให้ประเทศต่างๆเกี่ยวข้องเข้าร่วมข้อตกลงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ความสับสนที่เกิดขึ้นอาจจะส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจและไม่ไว้วางใจกันในระดับรัฐบาลได้ และบางทีประเทศไทยควรจะเป็นผู้เริ่มต้นตามแนวทางนี้เพื่อประโยชน์ของแรงงานไทยในประเทศปลายทางซึ่งอาจจะช่วยแก้ปัญหาที่มีอยู่ ณ ประเทศอื่นๆ ในอนาคตได้อีกด้วย

บทความที่ 5 แรงงานไทยในต่างประเทศ: ปัญหากฎหมายในประเทศต้นทาง

1. บทนำ

1.1) เป้าหมายของงานเขียนฉบับนี้

งานเขียนฉบับนี้ถูกสร้างสรรค์ขึ้นเพื่อรายงานผลการวิจัยอันเป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการวิจัยเรื่อง “ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90” ของศูนย์วิจัยแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเจาะจงที่จะแจกแจง “ประเด็นที่สำคัญอันนำไปสู่ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไปทำงานในรัฐต่างประเทศของแรงงานไทย”

โดยที่ปัญหากฎหมายเป็นปัญหาหนึ่งที่ “สร้างปม” ในเรื่องนี้ และในขณะเดียวกันก็อาจเป็น “กลไกในการแก้ปมปัญหา” ได้ด้วยในขณะเดียวกัน งานวิจัยทางนิติศาสตร์จึงมีภาระหน้าที่อยู่ด้วยในชุดโครงการวิจัยนี้ ปัญหากฎหมายที่แฝงอยู่ในเรื่องของการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยนั้นมีลักษณะที่หลากหลายเช่นกัน

หากจะจำแนกปัญหากฎหมายนี้ออย่างง่าย ๆ จากแหล่งกำเนิดของปัญหา ปัญหานี้ก็มีเพียง 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1.) ปัญหากฎหมายที่เกิดอยู่ในประเทศต้นทางของแรงงาน และ (2.) ปัญหากฎหมายที่เกิดอยู่ในประเทศปลายทางของแรงงาน แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้รับมอบหมายให้มุ่งศึกษาปัญหากฎหมายที่เกิดอยู่ในประเทศต้นทางของแรงงานเท่านั้น อันได้แก่ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยเท่านั้น

โดยสรุป การทำงานวิจัยปัญหาของแรงงานไทยในต่างประเทศในรายงานฉบับนี้มีเป้าหมาย 3 ประการ กล่าวคือ (1) รายงานผลการสำรวจบทกฎหมายไทยที่มีผลต่อปัญหานี้ (2) รายงานผลการศึกษาสภาพปัญหากฎหมายที่แรงงานไทยต้องประสบในประเทศต้นทาง และ (3) รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ในทางกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหานี้ อันนำไปสู่การตอบปัญหาที่ยังได้เถียงกันอยู่ในสังคมไทยถึง “นโยบายที่ควรจะเป็น” ของประเทศไทยในปัญหาเกี่ยวกับการไปทำงานในรัฐต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มถดถอย

1.2) มุมมองของการวิจัย

ในลักษณะเดียวกันกับงานเขียนอื่นที่ศึกษาปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration) ปัญหานี้ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยองค์ความรู้ในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง ปัญหาการไปทำงานในรัฐต่างประเทศของแรงงานไทยมีสาเหตุและผลที่หลากหลายจึงต้องใช้การศึกษาแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary knowledge) เพื่อทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยทางนิติศาสตร์ จึงจะต้องใช้บทกฎหมายและปัญหาที่มีแง่มุมทางกฎหมายเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษา

1.3) แก่โครงของการวิจัย

จากการสำรวจปัญหากฎหมายที่ประเทศต้นทางต้องประสบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่คนในดินแดนของตนได้เดินทางออกไปทำงานในต่างประเทศ พบว่า มีปัญหากฎหมายที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณา 12 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

ในประการแรก หลังจากการทำความเข้าใจเบื้องต้น (หัวข้อที่ 1) งานวิจัยจะต้องสร้างความชัดเจนเสียก่อนว่า แรงงานไทยนั้นคือใคร ? บุคคลในลักษณะใดที่ได้รับการยอมรับในสถานะของแรงงานไทย ? ทั้งนี้ จะทำให้สามารถมองเห็นในท้ายที่สุดว่า ประเทศไทยยอมรับที่จะคุ้มครองแรงงานไทยทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ? นอกจากนี้ ประเทศไทยยอมรับที่จะคุ้มครองแรงงานไทยทุกกลุ่มในลักษณะที่เท่าเทียมกันหรือไม่ ? (หัวข้อที่ 2)

ในประการที่สอง งานวิจัยจะต้องแสวงหาคำตอบให้ได้ว่า กฎหมายไทยยอมรับรองสิทธิของแรงงานไทยที่จะเดินทางออกไปทำงานในรัฐต่างประเทศหรือไม่ ? ประเด็นการศึกษานี้จะนำไปสู่การศึกษาถึง "ความมีอยู่ประเภท และคุณภาพแห่งสิทธิในการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคปัจจุบัน (หัวข้อที่ 3)

ในประการที่สาม โดยสืบเนื่องจากผลของการศึกษาในประเด็นแรก และโดยตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า โดยส่วนใหญ่ การไปทำงานในต่างประเทศนั้นจะต้องมีการแสวงหางานโดยผ่านคนกลางซึ่งประกอบธุรกิจจัดหางาน ดังนั้น ปัญหากฎหมายเรื่องต่อไปที่แรงงานไทยจะต้องเผชิญก็คือ ปัญหากฎหมายอันเกิดขึ้นในนิติสัมพันธ์ระหว่างตนและผู้ประกอบธุรกิจจัดหางาน โดยข้อมูลพื้นฐานดังกล่าว นักวิชานิติศาสตร์จึงต้องมาพิจารณาถึง "ความมีอยู่ของปัญหา ประเภทของปัญหา และความร้ายแรงของปัญหา ตลอดจนกระบวนการที่รัฐไทยใช้ในการแก้ไขปัญหา" เป้าหมายสุดท้ายที่จะต้องทำให้ได้ในการศึกษาช่วงนี้ ก็คือ กฎหมายไทยกำหนด "กระบวนการเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหางานหรือไม่ ? และอย่างไร ?" โดยที่กระบวนการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศเกิดขึ้นทั้งในระดับชาติ (national recruitment process) และในระดับจังหวัด (provincial recruitment process) และการจัดหางานเป็นไปทั้งโดยองค์กรของรัฐ (recruitment process by state organ) และองค์กรธุรกิจของเอกชน (recruitment process by private business organ) ดังนั้น การศึกษาเพื่อตอบปัญหาทั้งหมดจึงต้องทำภายใต้การศึกษาย่อย 2 ภาพ กล่าวคือ "การจำแนกประเภทของการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในรัฐต่างประเทศ" (หัวข้อที่ 4 และ "กระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในรัฐต่างประเทศ" (หัวข้อที่ 5)

ในประการที่สี่ โดยที่มุ่งศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง จึงต้องศึกษาบทบาทของประเทศต้นทางคงไม่มีคำถามในทางข้อเท็จจริงว่า ประเทศต้นทางจำกัดการกระทำของตนเองเพียงในประเทศของตนเท่านั้นหรือ ? คำตอบที่ชัดเจน ก็คือ ไม่ ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทางของแรงงานไทยมีนโยบายและแผนที่จะเข้าไปคุ้มครองแรงงานไทยในรัฐต่างประเทศอย่างแน่นอน แต่ในทางกฎหมาย เกิดคำถามขึ้นมาว่า กฎหมายยอมรับให้ประเทศไทยมีการกระทำที่ข้ามชาติ (Transnational or Cross - border Actions) เพื่อคุ้มครองแรงงานไทยหรือไม่ ? และอย่างไร ? วิธีการหนึ่งที่รัฐไทยถือเป็นนโยบายหลักที่จะทำ ก็คือ การควบคุมนายหน้าจัดหางาน ด้วยความคิดที่ว่า หากการควบคุมผู้ประกอบการในลักษณะนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การคุ้มครองคนหางานและคนงานในรัฐต่างประเทศก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น บทบาทของงานวิจัยทางนิติศาสตร์ในส่วนนี้ ก็คือ การเข้าไปศึกษาถึงบทบาทที่ให้อำนาจแก่รัฐไทยในการเข้าไปคุ้มครองแรงงานไทยในรัฐต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยทำการศึกษาในภาพย่อย 2 ภาพ กล่าวคือ "การควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหางานคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ" (หัวข้อที่ 6) และ "ระบบองค์กรของรัฐในเรื่องการไปทำงานต่างประเทศไทยของแรงงานไทย" (หัวข้อที่ 7)

ในประการที่สี่ ผู้วิจัยควรจะย้อนกลับมาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยและแรงงานไทยในขณะที่ทำงานอยู่ในรัฐต่างประเทศอีกด้วย ประเด็นแห่งปัญหาทางกฎหมาย ก็คือ ในขณะที่แรงงานไทยทำงานในรัฐต่างประเทศแล้ว กฎหมายไทยมีบทบัญญัติอย่างไรต่อบุคคลดังกล่าวที่ถือเป็น "ผู้ย้ายถิ่นออกไปจากประเทศไทย" แล้ว ?

โดยธรรมชาติของกฎหมายของรัฐสมัยใหม่โดยทั่วไป กฎหมายของรัฐอธิปไตยหนึ่งย่อมมีผลขยายออกไปนอกอาณาเขตแห่งรัฐมิได้ เพราะรัฐนั้นย่อมมีอำนาจที่เด็ดขาด (absolute) และสมบูรณ์ (total) เฉพาะแต่เหนือดินแดนของตน (state territory) ความมีผลนอกอาณาเขต (extraterritorial validity) จะเกิดแก่กฎหมายของรัฐได้ก็เพียงต่อบุคคลที่มีสัญชาติของตนและภายใต้ความยินยอมของรัฐเจ้าของดินแดนที่คนชาติของตนอาศัยอยู่ จึงเป็นคำถามที่สำคัญว่าประเทศไทยได้ออกกฎหมายมากำหนดสิทธิหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือระบบการให้ความคุ้มครองสำหรับแรงงานไทยในต่างประเทศหรือไม่ ภาพย่อยหลายภาพควรจะต้องนำมาศึกษาในขั้นตอนนี้ กล่าวคือ "หน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจัดหางาน" (หัวข้อที่ 8) ความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตตามสัญญาจัดหางาน (หัวข้อที่ 9) และ "หน้าที่ของคนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ" (หัวข้อที่ 10)

ในประการที่ห้า ด้วยว่าความเป็นไปได้และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือย่อมขึ้นอยู่กับการเงิน ได้มีการการก่อตั้ง "กองทุน" เพื่อการนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะศึกษาถึง "กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ" (หัวข้อที่ 11)

ในประการสุดท้าย ปัญหาที่ไม่อาจจะละเลย ก็คือ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานไทยในต่างประเทศ (หัวข้อที่ 12)

ด้วยภาพทั้งหมดอันเป็นผลจากการค้นคว้าวิจัยทางนิติศาสตร์ งานวิจัยฉบับนี้จึงได้ทำหน้าที่ของ "กระจกเงาของสังคม" ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็น "กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย" ที่มีผลกำหนดปัญหาอันเกิดจาก "การไปทำงานในรัฐต่างประเทศของแรงงานไทย" ได้อย่างรอบด้านที่สุด

1.4) ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

ในประการแรก การทำงานวิจัยนี้คงจะนำไปสู่การตอบปัญหาเบื้องต้นในทางกฎหมายที่พบในปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้มีสัญชาติไทย ในมุมมองของประเทศต้นทางของการย้ายถิ่น กล่าวคือ ในมุมมองจากกฎหมายของประเทศไทย แม้มุมมองนี้จะทำให้มองเห็น "ภาพรวม" ของกฎหมายไทยในเรื่องนี้ในลักษณะที่ครบถ้วนสมบูรณ์ การทำงานในขั้นนี้จึงทำให้งานวิชาการนี้มีลักษณะของงานในทางนิติศาสตร์โดยแท้ (Legal Science Proper) เป็นงานทางนิติศาสตร์เพื่อความเข้าใจในกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนั่นเอง (Normative Legal Science)

ในประการที่สอง เมื่อนำเอาผลของการทำงานในขั้นแรกมาประกอบกับการทำความเข้าใจข้อเท็จจริงในสังคม (Social Fact) ในเรื่องนี้ เราจะมองเห็นความเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกฎหมายที่เป็นอยู่ (positive law) และความเป็นจริงในสังคม (Social Reality) ในจุดที่สำคัญที่สุด เราจะเห็นถึงระดับประสิทธิภาพของกระบวนการของรัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหางาน และระดับประสิทธิภาพของกระบวนการของรัฐในการปราบปรามลงโทษกระบวนการจัดหางานที่ผิดกฎหมาย อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้าแรงงานมนุษย์ งานวิจัยนี้ไม่อาจก้าวเข้าไปศึกษาปัญหาต่างๆ ทุกเรื่องที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและสังคมในเรื่องนี้ ด้วยเหตุผลที่มาจากเวลาและงบประมาณ แต่งานวิจัยครั้งนี้จะเป็น "สะพาน" ที่เชื่อมไปสู่งานวิจัยทางนิติศาสตร์ฉบับอื่นในโครงการชุดวิจัยเดียวกัน ซึ่งจะมีลักษณะที่เป็น "งานวิจัยในทางนิติศาสตร์ในทางข้อเท็จจริง" Legal Science of Fact) มากกว่า

ในประการที่สาม แม้ว่าการวิจัยนี้มุ่งที่จะเป็น "งานวิจัยในทางนิติศาสตร์โดยแท้" และมีโรงงานที่ถูกกำหนดให้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับข้อเท็จจริงในสังคม แต่ประเด็นของการค้นพบก็น่าจะชี้ให้เห็น

“คุณค่า” (Value) ของกฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยได้ จึงทำให้งานนี้กลายเป็น “สะพาน” อีกเช่นกันสำหรับงานทางนิติศาสตร์อีกฉบับหนึ่งในชุดโครงการวิจัยนี้ ซึ่งมุ่งจะศึกษากระบวนการของรัฐเพื่อแก้ปัญหาของแรงงานไทยในต่างประเทศโดยผ่านความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความตกลงระหว่างประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเจ้าของสัญชาติของแรงงานและรัฐต่างประเทศซึ่งเจ้าของดินแดนที่มีการจ้างแรงงานคนสัญชาติไทย

2. บุคคลที่มีสถานะเป็น “แรงงานไทย”

2.1) นิยามของคำว่า “แรงงานไทย”

คำว่า “แรงงานไทย” หมายถึงบุคคลใด ? โดยกฎหมายไทย คำว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย¹ ดังนั้น แรงงานไทยจึงมีความหมายถึงแรงงานที่มีสัญชาติไทย การตีความตามกฎหมายนั้นทำให้ต้องยอมรับว่า บุคคลที่มีหลายสัญชาติและสัญชาติหนึ่งเป็นสัญชาติไทย ก็มีสถานะเป็นไทยเช่นกัน แต่ในทางกลับกัน บุคคลที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลยย่อมไม่มีสถานะเป็นไทย

จะเห็นว่า ผลของกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้ต้องพิจารณาคำว่า “แรงงานไทย” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์การศึกษาให้ชัดเจนเสียก่อนที่จะเข้าไปศึกษาส่วนอื่นๆ ของปรากฏการณ์สังคมอันนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมีอยู่หลายลักษณะ อาทิ ปัญหาของชนกลุ่มน้อยไร้สัญชาติในประเทศไทย ปัญหาของชนกลุ่มน้อยต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และปัญหาของแรงงานไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ

2.1.1) ปัญหาของแรงงานชนกลุ่มน้อยที่ไร้สัญชาติ

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทางบกนั้น การกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยในแถบชายแดนยังมีปัญหาค่อนข้างมาก ในปัจจุบัน ยังมีชาวเขาหรือที่เรียกโดยทางราชการว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง”² ซึ่งยังอยู่ในกระบวนการลงรายการสัญชาติไทยอยู่อีกมาก กล่าวคือ ทางราชการยอมรับว่า โดยหลักกฎหมายนั้น ชาวเขาที่อาศัยอยู่ติดแผ่นดินมาตั้งแต่ต้นประวัติศาสตร์ชาติไทยนั้นเป็นบุคคลสัญชาติไทย แต่ก็ยังมีปัญหาในการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอยู่มาก บุคคลบนพื้นที่สูงที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิสูจน์นี้จึงยังไม่ได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทย³ นอกจากนั้น บุคคลจำนวนหนึ่งเป็นบุคคลไม่มีเอกสารใดๆ เลยในการพิสูจน์ตน (Undocumented Person) นั่นก็คือ ย่อมมีสถานะเสมือนเป็นคนไร้สัญชาติ (Stateless person) นั่นเอง

¹ มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2495 และ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508

² บุคคลพื้นที่สูง” จึงได้แก่ “พื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่างๆ หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ในจังหวัดต่างๆ 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิจิตร อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี” (ข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชน ตั้งแคว้นด้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ.2540)

³ รายงานการศึกษาเรื่องกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคลของบุคคลบนพื้นที่สูงโดยคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงภายใต้คำสั่งที่ 1/2542 ของคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เสนอต่อคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการ

ปัญหาได้เกิดขึ้นแล้วเช่นกันว่า บุคคลดังกล่าวได้เดินทางออกไปทำงานทำในต่างประเทศ และมักจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานในรัฐต่างประเทศนั้น จึงมีสถานะเป็น “บุคคลหลบหนีเข้าเมือง” ในรัฐดังกล่าว อันทำให้ถูกลงโทษฐานเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อได้รับโทษแล้ว รัฐต่างประเทศก็จะดำเนินการส่งตัวบุคคลนั้นกลับประเทศไทย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวถือเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยกรมการปกครองไทยสำหรับชนกลุ่มน้อย ประเทศไทยย่อมจะต้องรับตัวบุคคลดังกล่าวกลับสู่ประเทศไทย เพราะแม้ว่าจะไม่มีสัญชาติไทย แต่การถือเอกสารที่ออกโดยฝ่ายปกครองไทยย่อมหมายถึงการยอมรับความสัมพันธ์ที่บุคคลนั้นมีอยู่กับประเทศไทย แต่ในหลายกรณี ทางราชการไทยไม่อาจยอมรับกลับตัวกลับได้ เนื่องจากไม่มีหลักฐานว่า เป็นบุคคลที่กำลังรอการพิสูจน์สถานะบุคคลตามกฎหมายไทยหรือหลักฐานที่ระบุว่าเป็นคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่อย่างใด โดยผลของเรื่อง บุคคลดังกล่าวจึงถูกกักขังอยู่ในสถานกักขังบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองในรัฐต่างประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ เพราะไม่มีรัฐใดเลยยอมรับตัวบุคคลดังกล่าว

2.1.2) ปัญหาของแรงงานชนกลุ่มน้อยต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังปรากฏมีบุคคลที่เดินทางออกไปจากประเทศไทย โดยมีความชัดเจนว่า ไม่มีสัญชาติไทย แต่บุคคลดังกล่าวได้ตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยมานานปี ในทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองไทย บุคคลดังกล่าวยังมีสถานะของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย¹ ทั้งนี้โดยส่วนใหญ่มาจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมอันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยต่อชีวิตหากจะต้องมีการส่งกลับออกไปนอกประเทศไทย อาทิ จีนฮ่ออิสระ ลาออพยพ ญวนอพยพ พม่าพลัดถิ่น บุคคลในกลุ่มนี้มีทั้งที่มีได้เกิดในประเทศไทยและเกิดในประเทศไทย ปัญหาก็คือ เมื่อบุคคลดังกล่าวไปทำงานในต่างประเทศ จะเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “แรงงานไทย” ได้หรือไม่?

ในลักษณะเดียวกับแรงงานชนกลุ่มน้อยไร้สัญชาติ แรงงานกลุ่มนี้มักจะไปทำงานในต่างประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐต่างประเทศเจ้าของดินแดน ดังนั้น เมื่อรัฐต่างประเทศจะต้องส่งกลับออกนอกประเทศ ปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยทั่วไป มักจะเป็นกรณีของแรงงานสัญชาติพม่า ซึ่งรัฐบาลพม่าก็จะไม่ยอมรับกลับประเทศพม่า หากเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาล หรือในกรณีที่รับ ตัวแรงงานเองก็จะไม่ยอมกลับโดยอ้างความเสี่ยงภัยต่อชีวิต ในสถานการณ์นี้ แรงงานชนกลุ่มน้อยประเภทนี้ก็จะร้องขอกลับประเทศไทย กรณีเป็นที่โต้แย้งในระหว่างฝ่ายต่างๆ ในประเทศไทย ฝ่ายที่มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่ปัญหาสิทธิมนุษยชนก็จะเห็นว่า รัฐบาลไทยควรยอมรับให้มีการรับแรงงานดังกล่าวกลับมาประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่า บุคคลดังกล่าวมีความผูกพันกับประเทศไทยแล้วในทางภูมิฐานะและบุคคลดังกล่าวยังมีสถานะเป็นผู้เสมือนไร้สัญชาติ (De facto Stateless Person) ฝ่ายที่มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่ปัญหาความมั่นคงแห่งรัฐก็จะเห็นว่า รัฐบาลไทยไม่ควรยอมรับให้มีการรับแรงงานดังกล่าวกลับมาประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่า บุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นคนหลบหนีเข้าเมืองที่จะต้องส่งกลับออกไปนอกประเทศไทยอยู่แล้ว² เมื่อกลับออกไปจากประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยก็ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ

พิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงภายใต้คำสั่งที่ 1/2542 ของคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542

¹ ทั้งนี้ โดยอาศัยมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

² มาตรา 53 - 54 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

กับบุคคลนั้นอีกเลยและไม่มีหน้าที่ใดๆ ที่จะต้องรับกลับมาประเทศไทย จะเห็นว่า แนวความคิดทั้งสองมุมย่อมสมเหตุสมผล แต่ก็อาจใช้ไม่ได้ในบางเรื่อง อาทิ ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวนั้นเดินทางออกไปจากประเทศไทยโดยไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย ประเทศไทยเป็นเพียงทางผ่าน ในกรณีนี้ ประเทศไทยก็ไม่น่าจะมีหน้าที่รับบุคคลนั้นกลับมาประเทศไทย แต่ในกรณีที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่จริงในประเทศไทยหรือมีครอบครัวอยู่ในประเทศไทยหรือเกิดในประเทศไทย ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้น่าจะชัดเจนจนประเทศไทยควรจะมีหน้าที่ตามกฎหมายมนุษยธรรมที่จะต้องรับบุคคลดังกล่าวกลับประเทศไทย แม้จะปรากฏชัดว่า บุคคลดังกล่าวไม่มีสัญชาติไทย

2.1.3) ปัญหาของแรงงานไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ

นอกจากนั้น โดยข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ยังปรากฏมีบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยไม่อาจโต้แย้งได้ แต่บุคคลดังกล่าวไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยหรืออาจจะมิได้เกิดในประเทศไทยอีกด้วย กล่าวคือเป็นชนรุ่นที่สองของคนไทยที่อพยพออกไปอาศัยอยู่ในต่างประเทศ บุคคลในกลุ่มหลังนี้อาจจะพูดภาษาไทยไม่ได้แล้วและไม่มีความผูกพันในทางจิตใจใดๆ กับประเทศไทย เมื่อรัฐต่างประเทศเจ้าของดินแดนปฏิเสธที่จะให้สัญชาติแก่บุคคลดังกล่าว บุคคลนั้นก็จะไม่มีสัญชาติไทย อาทิ บุตรที่เกิดในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานไทยที่หลบหนีเข้าเมืองในประเทศญี่ปุ่นย่อมไม่ได้สัญชาติญี่ปุ่น บุตรดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในลักษณะเดียวกันกับบิดามารดา ขอให้สังเกตว่า กรณีนี้เป็นกรณีในลักษณะเดียวกันกับบุตรที่เกิดในประเทศไทยของแรงงานพม่าเข้าเมืองผิดกฎหมาย เด็กพม่าที่เกิดในไทยก็จะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเช่นเดียวกับเด็กไทยในญี่ปุ่น และทางราชการก็ถือเป็นคนเข้าเมืองในลักษณะที่ผิดกฎหมายเช่นกัน ปัญหาก็คือ ประเทศไทยจะยอมรับบุคคลดังกล่าวในสถานะของ “แรงงานไทย” อันเป็นบุคคลที่ประเทศไทยจะต้องให้ความคุ้มครองหรือไม่?

2.2) การจำแนกประเภทแรงงานไทยในต่างประเทศ

2.2.1) แรงงานในภาครัฐกับแรงงานในภาคเอกชน

ในลักษณะเดียวกันกับนานาประเทศ แรงงานไทยนั้นก็อาจถูกจำแนกในการแรกได้เป็นแรงงานในภาครัฐ และแรงงานในภาคเอกชน ซึ่งในประเทศไทย การทำงานของแรงงานในภาครัฐหรือข้าราชการนั้นไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับการทำงานของแรงงานในภาคเอกชน ในหลายกรณี มาตรฐานของงานเดียวกันจึงได้รับการเคารพที่ต่างกันโดยเหตุที่ว่า งานหนึ่งเป็นงานราชการและอีกงานหนึ่งเป็นงานในภาคเอกชน ปรากฏมีคนสัญชาติไทยทำงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในต่างประเทศ กฎหมายไทยที่มีผลต่อแรงงานแต่ละกลุ่มย่อมมีผลติดตามคนสัญชาติไทยดังกล่าว ทั้งนี้โดยเหตุผลซึ่งยอมรับเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า รัฐเจ้าของสัญชาติย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือตัวคนชาติตนไม่บุคคลนั้นจะปรากฏตัวอยู่ ณ ที่ใดของโลก (Personal Sovereignty)

2.2.2) แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายกับแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

การไปทำงานในรัฐต่างประเทศนั้น แรงงานไทยจะต้องร้องขออนุญาตเข้าเมืองต่อรัฐต่างประเทศเจ้าของดินแดน และเมื่อได้รับอนุญาตเข้าเมือง แรงงานไทยนั้นก็มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของรัฐนั้นๆ แต่หากคนสัญชาติไทยนั้นเข้าไปทำงานในประเทศดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาต แรงงานไทยนั้นก็มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของรัฐนั้นๆ จึงจะต้องถูกลงโทษและส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของรัฐต่างประเทศนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย คราวทำที่

บุคคลนั้นยังมีสัญชาติไทย สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยหรือสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศจะต้องตระหนักว่า บุคคลดังกล่าวย่อมจะมีสิทธิหน้าที่ในฐานะของคนสัญชาติไทยไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกหรือผิดกฎหมายของรัฐต่างประเทศอันเป็นที่ตั้งของสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยหรือสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศนั้น บุคคลดังกล่าวจึงอาจได้รับการคุ้มครองจากประเทศไทยโดยสมบูรณ์

2.2.3) แรงงานมีฝีมือกับแรงงานไร้ฝีมือ

แรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศนั้นมีทั้งแรงงานมีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ แต่โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏ แรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ การไปทำงานในต่างประเทศของบุคคลไม่ทำให้บุคคลได้รับการปฏิบัติจากประเทศไทยในลักษณะที่ต่ำกว่าคนสัญชาติไทยที่ทำงานในประเทศไทย อาทิ บุคคลที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในต่างประเทศย่อมจะต้องได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานในลักษณะเดียวกันกับบุคคลที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่อาจเข้าคุ้มครองแรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศได้อย่างสมบูรณ์ดังเช่นที่คุ้มครองแรงงานไทยที่ทำงานในประเทศไทย

3. กฎหมายที่มีผลกำหนดสิทธิของแรงงานไทยที่จะไปทำงานในรัฐต่างประเทศ

3.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิของคนสัญชาติไทยที่จะไปทำงานในต่างประเทศ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีได้รับรองสิทธิของคนสัญชาติไทยที่จะเดินทางออกไปนอกประเทศไทย แต่ก็ไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่มีบทบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงห้ามคนสัญชาติไทยมิให้เดินทางออกไปทำงานในรัฐต่างประเทศ

นอกจากนั้น ในสถานการณ์ทั่วไป การบัญญัติกฎหมายไทยเพื่อห้ามคนสัญชาติไทยเดินทางออกไปจากประเทศไทยก็เป็นสิ่งที่มิอาจทำได้ เพราะประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966⁶ และข้อ 12(2) แห่ง กติกาฯ บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีที่จะออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งประเทศของตนได้ (Everyone shall be free to leave any country, including his own” ข้อยกเว้นของบทบัญญัตินี้ปรากฏในข้อ 12(3) ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใดๆ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมายและที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่นๆ ที่รับรองไว้ในกติกานี้ (The above - mentioned right shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant)”

ดังนั้น โดยหลักทั่วไป ประเทศไทยย่อมถูกผูกพันโดยกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศนี้มิให้ออกกฎหมายหรือมีการกระทำใดๆ ของรัฐที่มีผลห้ามคนชาติของตนไปทำงานในต่างประเทศ เว้นแต่การห้ามนั้นจะทำ

⁶ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1996 โปรดดู นพ. นิธิ สุริยะ, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ.2509 กับบทบัญญัติของประเทศไทย, ใน:วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 4(2539)26, 764-779

โดยกฎหมายที่มุ่งรักษาไว้ซึ่ง 1) ความมั่นคงแห่งชาติ (national security) หรือ 2) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือ 3) สุขอนามัยของประชาชน (public health) หรือ 4) ศีลธรรมอันดีของประชาชน (public morals) หรือ 5) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (rights and freedoms of others) ปัญหาจึงมีต่อไปว่า ประเทศไทยได้ออกกฎหมายใดเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวและอาจมีผลเป็นการห้ามแรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศหรือไม่?

3.2 กฎหมายไทยที่มีผลเป็นการจำกัดหรือจัดสิทธิของแรงงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

แม้ว่าโดยหลักทั่วไป รัฐไม่อาจจะออกกฎหมายให้มีผลเป็นการจำกัดหรือจัดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนสัญชาติไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์พิเศษ ก็ปรากฏมีกฎหมายก็ให้อำนาจแก่รัฐที่จะจำกัดสิทธิหรือจัดสิทธิของคนสัญชาติไทยที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

ในการสำรวจบทกฎหมายไทย พบว่า ในปัจจุบัน การห้ามหรือตั้งเงื่อนไขในเรื่องการเดินทางออกไปทำงานในต่างประเทศของคนสัญชาติไทยอาจเกิดขึ้นได้ในสถานการณ์ดังต่อไปนี้เท่านั้น

3.2.1) ข้อจำกัดสิทธิภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

แรงงานไทยจะเดินทางไปจากประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายไทยก็ต่อเมื่อได้เดินทางไปตามข้อกำหนดของมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และ มาตรา 62 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2537

มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง คำนวณตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ดังนั้น การออกไปจากประเทศไทยของแรงงานไทยจะต้องใช้ “ประตูออก” ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองกำหนดเอาไว้ และ “เวลาที่ออกไปจากประเทศไทย” ก็จะต้องเป็นไปตามที่รัฐมนตรีนี้กำหนดเช่นกัน สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางออกไปจากประเทศไทยของแรงงานไทยจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ การเดินทางออกจากประเทศไทยโดยขัดต่อข้อกำหนดนี้ย่อมต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท⁷

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและเคยเกิดขึ้นก็คือ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศปิดด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใช้เดินทางไปประเทศใด การเข้าไปในประเทศนั้นก็จะเป็นไปไม่ได้ อาทิ การปิดด่านตรวจคนเข้าเมืองระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าก็จะมีผลกระทบมิให้คนงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศพม่าและคนพม่ามีอาจเข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่จะเห็นว่า การปิดด่านตรวจคนเข้าเมืองจนมีผลมิให้มีการข้ามแดนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้บ่อยนักในยุคปัจจุบันซึ่งประเทศไทยมิได้มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับประเทศใดเลย การปิดการติดต่อระหว่างชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในสถานการณ์ที่ยกเว้นจริงๆ เท่านั้น แต่เมื่อเกิดขึ้น สิทธิของคนสัญชาติไทยที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศนั้นก็ย่อมถูกระงับ หากการเดินทางโดยผ่านช่องทางอนุญาตอื่นไม่อาจทำได้

⁷ มาตรา 62 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หากผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

3.2.2) ข้อจำกัดสิทธิภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

กฎหมายกำหนดให้แรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศจะต้องเดินทางออกไปโดยผ่านทางด่านตรวจคนหางานและต้องยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด ณ ด่านดังกล่าว⁹ ด่านตรวจคนหางานดังกล่าวย่อมเป็นไปตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม¹⁰ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่า บุคคลนั้นไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศตามที่กฎหมายกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจะจับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของผู้ นั้นได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกเหตุที่ต้องจับการเดินทางไว้ให้ชัดเจนด้วย¹¹ ดังนั้น จะเห็นว่า ด้วยผลของข้อกำหนดดังกล่าว สิทธิของแรงงานไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศจึงอาจถูกระงับไปจนกว่าจะได้ทำให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

3.2.3) ข้อจำกัดภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

มาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495¹² ซึ่งให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹³ที่จะสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร ในเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การออกไปนอกราชอาณาจักรของบุคคลนั้นจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ผู้ใดฝ่าฝืนดังกล่าวย่อมมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁴

3.3) กฎหมายไทยเอื้ออำนวยให้คนไทยไปทำงานในต่างประเทศโดยเสรีหรือไม่ ?

จะเห็นว่า โดยหลัก กฎหมายไทยมิได้สร้างอุปสรรคแก่คนสัญชาติไทยที่จะเดินทางออกไปจากประเทศไทยเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ปัญหาต่อไปที่จะต้องแสวงหาคำตอบก็คือ ประเทศไทยมีกฎหมายที่ส่งเสริมให้แรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศหรือไม่ การส่งเสริมก็คือการเอื้ออำนวย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการ “ช่วยเหลือให้ไป” หรือ “การให้ความคุ้มครองเมื่อไปแล้ว”

3.3.1) กฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง

⁹ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537)

¹⁰ มาตรา 62 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

¹¹ มาตรา 63 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

¹² ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2495 หน้า 278

¹³ มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495

¹⁴ มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495

ประเทศไทยเพื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยการจัดหางานก็เพียงในรัชกาล 7 ซึ่งก็คือ พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475 ซึ่งถูกประกาศใช้ในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2475¹⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพวกรรมากร” ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เราทราบว่า ก่อนหน้าที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมธุรกิจจัดหางานเลย การจัดหางานไม่ว่าเพื่อการทำงานภายในประเทศหรือในต่างประเทศจึงเป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถเข้าประกอบการได้โดยเสรี

3.3.2) กฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่ใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475

แม้จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพวกรรมากร” แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดหางานเพื่อการทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น ในยุคที่ใช้กฎหมายฉบับนี้ การจัดหางานไม่ว่าจะเพื่อการทำงานภายในหรือในต่างประเทศย่อมตกอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมของรัฐในลักษณะเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การประกอบธุรกิจสำนักงานจัดหางานเป็นธุรกิจที่จะต้องได้รับอนุญาตจาก “เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย”¹⁵ ดังนั้น สำนักงานจัดหางานซึ่งตั้งอยู่ก่อนวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2475 หรือตั้งขึ้นใหม่เมื่อกฎหมายนี้มีผลแล้ว จึงต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของเสนาบดีนี้¹⁶

กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิก¹⁷โดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511 ซึ่งมีผลในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2511¹⁸

3.3.3) กฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่ใช้ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511¹⁹

พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511 มิได้มีวัตถุประสงค์เพียงแต่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องสำนักงานจัดหางานเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมทั้งเรื่องการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน แต่กฎหมายนี้ก็ยังไม่มีบทบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับการจัดหางานเพื่อการทำงานในต่างประเทศ การประกอบธุรกิจจัดหางานยังเป็นธุรกิจที่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยก่อนที่จะประกอบการได้

3.3.4) กฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่ใช้ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528²⁰

¹⁴ ในประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ 45 พ.ศ.2475 แต่มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2475 กฎหมายฉบับนี้จึงมีผลในวันที่ดังกล่าวเนื่องจากมาตรา 2 แห่งกฎหมายนี้กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

¹⁵ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475

¹⁶ มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475

¹⁷ มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511

¹⁸ มาตรา 2 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511

¹⁹ ใน:ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 85 ตอนที่ 38 ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2511 หน้า 213

พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 มีผลเป็นการยกเลิก พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511 เหตุผลหลักในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้²¹ ก็คือ ความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511 เอง ในการแก้ปัญหาของแรงงานไทยในต่างประเทศ กล่าวคือ

ในประการแรก เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้มีผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานโดยส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหานานาประการ เช่น มีการโฆษณาหลอกลวงคนหางานให้ไปสมัครงานโดยไม่มีงานให้ทำ เรียกค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินสมควร คนหางานที่เดินทางไปต่างประเทศแล้วไม่ได้งานตามที่ตกลงกันไว้ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง คนงานหญิงถูกนายจ้างหรือญาติของนายจ้างลวนลาม ข่มขืน ถูกทอดทิ้งในต่างประเทศได้รับความทุกข์ยากนานาประการ คนหางานที่มีปัญหาเหล่านี้มักจะหลบหนีไปอยู่ที่สำนักงานแรงงานไทยหรือสถานทูตไทย ทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย ผู้จัดการงานส่วนมากก็อ้างว่าไม่มีเงินช่วยเหลือคนหางานดังกล่าว และจะเรียกเงินจากผู้ซึ่งค้ำประกันคนหางานในการขอหนังสือเดินทางก็กระทำไม่ได้ยาก เพราะติดตามหาตัวผู้ค้ำประกันไม่ได้

นอกจากนี้ ยังมีคนหางานบางรายซึ่งไปกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศอีก ทำให้ทางราชการต้องเข้าไปช่วยเหลือ และตกเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของประเทศ เพราะมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองคนหางานในต่างประเทศได้

การจัดหางานให้รัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว ยังได้มีการแยกการควบคุมการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก และยังจัดให้มีกองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานไทยในต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ รวมทั้งปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจด้วย

3.3.5) กฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่ประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537²²

พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ไม่มีผลเป็นการยกเลิก พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เพียงแต่มุ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น เหตุผลหลักในการประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มีอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ²³

ในประการแรก พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ยังมีบทบัญญัติหลายเรื่องไม่เหมาะสมทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ จึงสมควรมีบทบัญญัติควบคุมการส่งลูกจ้างไปฝึกงานขึ้นไว้ อีกทั้งสมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการคืนหลักประกัน และการส่งเงินกับการได้รับประโยชน์จากกองทุนและอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ในประการที่สอง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองคนหางานได้อย่างเพียงพอ จึงสมควรปรับปรุงใหม่โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคน

²¹ ใน:ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 102 ตอนที่ 116 ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2528 หน้า 1

²² เหตุผลที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาทำขึ้น พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

²³ ใน:ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 111 ตอนที่ 28 ก. ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2537 หน้า 40

²⁴ เหตุผลที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาทำขึ้น พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

หางานขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและเสนอแนวทางการพัฒนาระบบจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และสมควรให้ความคุ้มครองคนหางานเพิ่มขึ้นโดยให้รวมไปถึงการไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงานด้วย และเพื่อให้เป็นที่เชื่อถือแก่การจ้างงาน สมควรควบคุมสถานทดสอบฝีมือและการดำเนินการทดสอบฝีมือไว้เป็นการเฉพาะ

ในปัจจุบัน กฎหมายไทยที่เป็นกฎหมายหลักในเรื่องหลังนี้ ก็คือ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องค้นคว้าต่อไป ก็คือ กฎหมายนี้เอื้ออำนวยแรงงานไทยให้ไปทำงานให้ต่างประเทศในลักษณะใด

4. การจำแนกประเภทของแรงงานไทยที่ไปทำงานในรัฐต่างประเทศ

ในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในประเทศอื่นๆ กระบวนการจ้างงานในประเทศไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ กล่าวคือ การจ้างงานโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน ประการหนึ่ง และการจ้างงานโดยผ่านสำนักงานจัดหางาน อีกประการหนึ่ง

4.1) การไปทำงานในรัฐต่างประเทศของแรงงานไทยอันเกิดจากการจ้างงานโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน

กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในปัจจุบันแทรกแซงเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางานเพียงใน 2 รูปแบบเท่านั้น กล่าวคือ การไปทำงานในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เกิดจากนายจ้างในต่างประเทศและลูกจ้างในประเทศไทย ประการหนึ่ง และการไปทำงานในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในประเทศไทย อีกประการหนึ่ง

จะเห็นว่ากฎหมายไทยในเรื่องนี้ยังไม่มีบทบัญญัติแทรกแซงเข้าไปในกรณีของการทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยอันเกิดจากสัญญาจ้างแรงงานซึ่งทำในต่างประเทศระหว่างนายจ้างต่างด้าวกับลูกจ้างไทยโดยตรง ในกรณีเช่นนี้ ไม่น่าที่จะมีความจำเป็นที่รัฐเจ้าของสัญชาติของคนงานจะต้องแทรกแซงเข้าไปคุ้มครองคนงาน เพราะมิได้มีการส่งคนงานนั้นออกไปจากประเทศไทย การตัดสินใจที่จะทำงานเกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยหลัก การคุ้มครองแรงงานนี้จึงควรจะเป็นไปตามกฎหมายของรัฐที่มีการจ้างงานเกิดขึ้น ในกรณีที่ประเทศไทยต้องการจะคุ้มครองคนชาติของตนเท่านั้น จึงจะมีการแทรกแซงจากประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบัน ไม่น่าจะอยู่ในขอบเขตความมีผลของ พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แต่ประเทศไทยก็น่าจะคุ้มครองแรงงานประเภทนี้ได้โดยหลักความคุ้มครองทางทูต ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับในทางปฏิบัติของนานารัฐ โดยไม่มีข้อโต้แย้ง

4.1.1) การไปทำงานในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เกิดจากนายจ้างในต่างประเทศและลูกจ้างในประเทศไทย

การจ้างงานไม่ว่าเพื่อการทำงานในประเทศหรือในต่างประเทศ อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างนายจ้างในต่างประเทศและลูกจ้างในประเทศไทยโดยตรง โดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน กฎหมายไทยไม่ได้มีบทบัญญัติใดบังคับให้ต้องใช้ผู้จัดหางานเป็นสื่อกลางในการจัดหางานเสมอไป กฎหมายห้ามเพียงเรื่อง “ทำการรับสมัคร” กล่าวคือ กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างในต่างประเทศหรือตัวแทนทำการรับสมัครเพื่อหาลูกจ้างในประเทศไทยด้วยตนเองเพื่อไป

ทำงานในต่างประเทศ กฎหมายบังคับการรับสมัครแรงงานไทยในประเทศไทยของนายจ้างในต่างประเทศจะต้องทำ โดยสำนักงานจัดหางานหรือกรมการจัดหางานเสมอ²⁴ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คนหางานซึ่งจะเดินทางไปทำงาน ในต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจัดหางานกับผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศนี้ กฎหมายกำหนดให้แรงงานผู้นั้นแจ้ง²⁵ให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบก่อนเดินทางไม่น้อย กว่าสิบห้าวัน²⁶ หากบุคคลไม่ยอมแจ้งการไปทำงานในต่างประเทศแก่อธิบดีกรมการจัดหางาน กฎหมายได้กำหนด โทษแก่บุคคลที่ละเลยโดยต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท²⁷ จึงสรุปได้ว่า แม้กฎหมายจะไม่ได้บังคับให้มีการ ร้องขออนุญาตไปทำงานในต่างประเทศ แต่กฎหมายก็กำหนดให้คนสัญชาติไทยเหล่านี้จะต้องแจ้งการไปทำงานใน ต่างประเทศต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อกำหนดดังกล่าวมีโทษทางอาญาหากฝ่าฝืน แต่ขอให้สังเกตว่า โทษดังกล่าวเพียง โทษปรับ มิใช่โทษจำคุก และเป็นที่น่าสงสัยว่า ในทางปฏิบัติ จะมีการบังคับใช้กฎหมายนี้มากนักน้อยเพียงใด

4.1.2) การไปทำงานในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในประเทศไทย

การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยอาจเกิดจากการจ้างงานระหว่างลูกจ้างและนายจ้างภายใน ประเทศไทยได้อีกด้วย โดยความต้องการของงาน นายจ้างในประเทศไทยอาจส่งลูกจ้างไปทำงานหรือฝึกงานในต่าง ประเทศก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยก็ไม่ยินยอมให้มีการส่งลูกจ้างไทยไปทำงานในต่างประเทศเป็นไปโดยเสรี กฎหมายกำหนดให้นายจ้างซึ่งอยู่ในประเทศไทยพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก อธิบดีกรมจัดหางาน²⁸ การขออนุญาตและการอนุญาตย่อมเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมกำหนด²⁹ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษทางกฎหมาย อันได้แก่ โทษจำคุกตั้งแต่สามปี ถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁰

4.2) การไปทำงานในรัฐต่างประเทศของแรงงานไทยอันเกิดจากการจ้างงานโดยผ่านสำนักงานจัดหางาน

²⁴ มาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

²⁵ ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง กำหนดแบบแจ้งการไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง (ฉบับที่ 3) ณ วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2538 ใน:รวมกฎหมาย กรมการจัดหางาน, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, น.310

²⁶ มาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

²⁷ มาตรา 75 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

²⁸ มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

²⁹ กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ ลง วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2538 (ใน:ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนพิเศษ 10 ง ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2538)

³⁰ มาตรา 82 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยอาจเป็นไปได้โดยผ่านสื่อกลางของสำนักงานจัดหางาน กฎหมายไทยว่าด้วยจัดหางานและคุ้มครองคนหางานมักจะมิมีบทบัญญัติที่เคร่งครัดในการควบคุมการประกอบธุรกิจ จัดหางาน เพราะการประกอบการเช่นนี้อาจจะนำไปสู่โอกาสที่จะทำ “การค้าแรงงานมนุษย์” ได้ อันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง จึงจะต้องมีการศึกษาการยอมรับของกฎหมายไทยในเรื่องกระบวนการจัดหาคนงานเพื่อ ไปทำงานในต่างประเทศ

5. กระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ

กระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศอาจจะดำเนินการ โดยองค์กรธุรกิจเอกชนหรือ อาจจะเป็นองค์กรของรัฐ ก็ได้

5.1) กระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศโดยองค์กรของรัฐ

กฎหมายไทยในปัจจุบันกำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานจัดหางาน” ขึ้นในกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ โดยสำนักงานจัดหางานนี้อาจมี สาขาได้ตามที่อธิบดีกรมการจัดหางานเห็นสมควร¹¹ จะเห็นว่า กฎหมายยอมรับให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคมจัดตั้งสำนักงานจัดหางานของรัฐทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ได้ โดยผลของการทำงานของหน่วยงานนี้ จึงได้มีการส่งแรงงานไทยจำนวนหนึ่งไปทำงานในต่างประเทศโดยองค์กรของรัฐเอง

5.2) กระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศโดยองค์กรธุรกิจเอกชน

กฎหมายไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 ยอมรับให้เอกชนเข้าประกอบธุรกิจจัดหางานได้ แต่ทั้งนี้ โดยการควบคุม อย่างเคร่งครัดขององค์กรของรัฐ ในปัจจุบัน กฎหมายไทยกำหนดให้เอกชนที่เข้าประกอบธุรกิจ 2 ลักษณะอันเกี่ยว กับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบการ กล่าวคือ ธุรกิจจัดหางาน ประการหนึ่ง และธุรกิจทดสอบฝีมือแรงงาน อีกประเภทหนึ่ง

5.2.1) กระบวนการจัดหาคนงานเพื่อส่งไปทำงานในต่างประเทศโดยองค์กรธุรกิจเอกชน

ภายใต้กฎหมายไทยว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในปัจจุบัน องค์กรธุรกิจเอกชนที่เข้า ประกอบธุรกิจจัดหางานถูกควบคุมอย่างมาก และยังมากขึ้นในกรณีของการประกอบธุรกิจจัดหาคนงานเพื่อไป ทำงานในต่างประเทศ ผู้ประกอบการจะต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด อาจจะสรุปข้อกำหนด แห่งกฎหมายในเรื่องการก่อตั้งองค์กรธุรกิจดังกล่าวดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ประกอบการจะต้องเป็นนิติบุคคลในรูปบริษัท ผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่าง ประเทศจะต้องเป็นบริษัท แต่อาจจะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด¹² ก็ได้ บริษัทที่ได้รับ อนุญาตจะต้องใช้ชื่อในธุรกิจซึ่งมีคำว่า “ห้างหุ้นส่วนจัดหางาน” หรือ “บริษัทจัดหางาน” นำหน้า

¹¹ มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหา งาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

¹² มาตรา 31 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

ชื่อ³³ ในทางตรงกันข้าม กฎหมายห้ามบริษัทซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจจัดหางานใช้ชื่อ คำแสดงชื่อ หรือคำอื่นใดในธุรกิจว่า "สำนักงานจัดหางาน" "ห้างหุ้นส่วนจัดหางาน" หรือ "บริษัทจัดหางาน" หรืออักษรต่างประเทศที่มีความหมายเช่นเดียวกัน เว้นแต่ใช้ในการขออนุญาตจัดหางาน³⁴

- 2) บริษัทผู้ประกอบการจะต้องมีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วตามที่กฎหมายกำหนด บริษัทผู้ขอใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง "มีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท"³⁵
- 3) หุ้นข้างมากและจำนวนผู้ถือหุ้นข้างมากในบริษัทผู้ประกอบการจะต้องมีสัญชาติไทย บริษัทผู้ขอใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง "มีทุนเป็นของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนทุนทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด"³⁶
- 4) บริษัทผู้ประกอบการจะต้องไม่ใช่ผู้ที่เคยได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจัดหางาน บริษัทผู้เข้าขอรับใบอนุญาตจะต้องไม่เคยเป็นผู้เคยได้รับอนุญาตจัดหางาน ดังจะเห็นว่า กฎหมายห้ามมิให้บริษัทที่เคยได้รับอนุญาตจัดหางานขอรับใบอนุญาต³⁷ หรือในกรณีที่บริษัทดังกล่าวถูกพักใช้ใบอนุญาตจัดหางาน กฎหมายก็ยังห้ามมิให้บริษัทดังกล่าวเข้าขอรับใบอนุญาตอีก³⁸ หรือแม้ในกรณีที่บริษัทผู้รับใบอนุญาตจัดหางานถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานแล้ว กฎหมายก็ยังห้ามมิให้เข้าขอรับใบอนุญาตอีก³⁹
- 5) บริษัทผู้ประกอบการจะต้องมีหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนด บริษัทผู้ขอใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง "มีหลักประกันเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาทวางไว้กับนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ"⁴⁰ หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องวางไว้ตามมาตรา 31 (7) นั้นต้องเป็นเงินสด พันธบัตรของรัฐบาลไทยหรือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร ผู้รับอนุญาตดังกล่าวอาจขอเปลี่ยนแปลงหลักประกันได้⁴¹ ในกรณีที่หลักประกันของผู้รับอนุญาตดัง

³³ มาตรา 64 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

³⁴ มาตรา 65 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

³⁵ มาตรา 31(1) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

³⁶ มาตรา 31(2) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

³⁷ มาตรา 31(3) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

³⁸ มาตรา 31(4) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

³⁹ มาตรา 31(4) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁴⁰ มาตรา 31(7) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁴¹ วรรค 2 และ 3 แห่ง มาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

กล่าวลดลงเพราะถูกใช้จ่ายไป นายทะเบียนอาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตดังกล่าววางหลักประกันเพิ่มจนครบจำนวนเงินที่กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง⁴²

หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศวางไว้ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้รับอนุญาตดังกล่าวยังมีได้เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน หรือเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528⁴³

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่จะสั่งให้บริษัทผู้รับอนุญาตนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน⁴⁴

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่งของนายทะเบียนดังกล่าวมาข้างต้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้⁴⁵

5.2.2) กระบวนการทดสอบฝีมือแรงงานเพื่อส่งไปทำงานในต่างประเทศโดยองค์กรธุรกิจเอกชน

โดยผลของมาตรา 47 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2537 การประกอบธุรกิจรับจ้างทดสอบฝีมือคนหางานได้กลายเป็นธุรกิจที่รัฐควบคุม กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะต้องขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเสียก่อนจึงจะประกอบกิจการได้ และการประกอบการทดสอบฝีมือคนหางานนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีดังกล่าวประกาศกำหนด นอกจากนั้น ผู้ประกอบการจะเรียกหรือรับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ได้ นอกจากจากคนหางานนอกจากค่าทดสอบฝีมือซึ่งเป็นไปตามอัตราที่อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

6. การควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหาคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

6.1) แนวความคิดทั่วไปในการควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหาคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

ธุรกิจจัดหางานเป็นธุรกิจที่รัฐควบคุม ทั้งนี้ เพราะรัฐกังวลว่า ผู้ประกอบธุรกิจจะกระทำการที่เป็นภัยต่อคนหางาน

6.2) วิธีการควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหาคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

วิธีการควบคุมธุรกิจจัดหางาน ก็คือ การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน นอกจากนั้น รัฐยังมีมาตรการหลายประการเพื่อควบคุมมิให้มีการใช้ธุรกิจจัดหางานเป็นธุรกิจเพื่อการฉ้อฉล

⁴² วรรค 1 แห่ง มาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁴³ วรรค 1 แห่ง มาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁴⁴ มาตรา 69 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁴⁵ มาตรา 70 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

6.2.1) การควบคุมให้ธุรกิจจัดหางานเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาต

วิธีการที่รัฐใช้ในประการแรกเพื่อควบคุมธุรกิจจัดหางาน ก็คือ บุคคลที่ต้องการจะประกอบธุรกิจดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรของรัฐเสียก่อน ซึ่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เรียกว่า “นายทะเบียนจัดหางานกลาง”⁴⁶ ในปัจจุบัน นายทะเบียนกลาง ก็คือ อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม⁴⁷ ผู้เข้าจัดหางานโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่หากมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย กฎหมายก็ให้อำนาจที่จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดหางานได้

จะเห็นว่า การพักใช้ใบอนุญาตก็คือการไม่ยินยอมให้บริษัทผู้รับอนุญาตทำงานในช่วงนั้น จึงต้องมีการทำให้ประกาศพักนี้เป็นที่รู้โดยทั่วไปและชัดเจน ดังนั้น คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบ ในกรณีที่ไม่พบตัวผู้รับอนุญาต หรือผู้รับอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่ง ให้ปิดคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานของผู้รับอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับอนุญาตได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง⁴⁹

ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตรับสมัครคนหางานหรือจัดส่งคนหางาน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้รับอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตต้องรับผิดชอบในการจัดส่งคนหางานซึ่งยังอยู่ในความรับผิดชอบของตนกลับภูมิลำเนาหรือกลับประเทศไทย แล้วแต่กรณี จนกว่าจะพ้นจากความรับผิดชอบตาม พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และยังคงปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานให้นายทะเบียนทราบเกี่ยวกับคนหางานซึ่งยังอยู่ในความรับผิดชอบของตน⁵⁰

แต่ในกรณีที่บริษัทผู้รับอนุญาตยังคงไม่แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย กฎหมายก็ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมการจัดหางานที่จะเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน

คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบ ในกรณีที่ไม่พบตัวผู้รับอนุญาต หรือผู้รับอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่ง ให้ปิดคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานของผู้รับอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับอนุญาตได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง⁵¹

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้รับอนุญาตซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องรับผิดชอบในการจัดส่งคนหางานซึ่งยังอยู่ในความรับผิดชอบของตนกลับภูมิลำเนาหรือกลับประเทศไทย แล้วแต่กรณี จนกว่าจะพ้นจากความรับผิดชอบตาม พ.ร.บ.

⁴⁶ มาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁴⁷ คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 235/2537 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2537

⁴⁸ มาตรา 82 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁴⁹ มาตรา 71 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁵⁰ มาตรา 71 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁵¹ มาตรา 71 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และยังคงปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานให้นายทะเบียนทราบเกี่ยวกับคนหางานซึ่งยังอยู่ในความรับผิดชอบของตน⁵²

ผู้รับอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด การอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีดังกล่าวไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต⁵³

6.2.2) การควบคุมมิให้มีการใช้ธุรกิจจัดหางานเป็นธุรกิจเพื่อการฉ้อฉล

การควบคุมในประการที่สอง ก็คือ กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดห้ามผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศประกอบธุรกิจบางประการที่อาจไม่สอดคล้องกับธุรกิจจัดหางาน⁵⁴ เหตุผลของกฎหมายก็น่าจะเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานใช้ธุรกิจจัดหางานเป็นหนทางที่จะนำเอาคนหางานไปใช้ในธุรกิจอื่นโดยฉ้อฉลนั่นเอง

โดยกฎหมายของรัฐบาล กฎหมายนี้เปิดโอกาสให้รัฐมีมาตรการหลายประการเพื่อควบคุมมิให้มีการใช้ธุรกิจจัดหางานเป็นธุรกิจเพื่อการฉ้อฉล อาทิ การควบคุมผู้บริหารบริษัทประกอบธุรกิจจัดหางาน (2.2.1.) การควบคุมวิธีการรับสมัครคนหางาน (2.2.2.) การควบคุมค่าบริการซึ่งคนหางานจะต้องจ่ายแก่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน (2.2.3.) การควบคุมสำนักงานหรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวกับการจัดหางาน (2.2.4.) การควบคุมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน (2.2.5.)

1) การควบคุมผู้บริหารในบริษัทประกอบธุรกิจจัดหางาน

บริษัทผู้ขอใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม มาตรา 31(6) แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดให้บริษัทผู้ขอใบอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง “มีผู้จัดการซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9” เมื่ออ่านมาตรา 31(6) ประกอบกับมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ผู้จัดการบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม 4 ประการดังต่อไปนี้

ในประการแรก ผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องมีสัญชาติไทย กล่าวคือ กฎหมายไทยว่าด้วยจัดหางานไม่ยอมรับให้คนต่างด้าวเป็นผู้จัดการบริษัทผู้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

ในประการที่สอง ผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องมีความสามารถทางกฎหมายเต็มบริบูรณ์ กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไทยว่าด้วยจัดหางานกำหนดให้ผู้จัดการบริษัท

⁵² มาตรา 71 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁵³ มาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁵⁴ มาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

ดังกล่าวเป็นบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทย⁵⁵ และนอกจากนั้น ผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ในประการที่สาม ผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เคยมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจจัดหางานอื่น กล่าวคือ ผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นผู้เคยได้รับอนุญาตจัดหางาน หรือผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดหางาน หรือผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน หรือผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการกระทำความผิด หรือผู้จัดการของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางาน หรือผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการกระทำความผิด หักส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานหรืออยู่ในระหว่างใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน

ในประการที่สี่ ผู้จัดการบริษัทดังกล่าวจะต้องไม่มีความประพฤติที่เสื่อมเสีย กล่าวคือ ไม่เป็นผู้มีหรือเคยมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี หรือไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุกในความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้ถือเอาการกระทำโดยทุจริตเป็นองค์ประกอบ หรือในความผิดตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

2) การควบคุมวิธีการรับสมัครคนหางาน

ด้วยการถือโอกาสประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนการโฆษณา กฎหมายจึงกำหนดวิธีการประกาศรับสมัครคนหางานอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ การโฆษณาการจัดหางานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด⁵⁶

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศประสงค์จะรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า ผู้รับอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียน การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด⁵⁷ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตจะต้องกระทำให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁸

3) การควบคุมค่าบริการซึ่งคนหางานจะต้องจ่ายแก่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน

ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศจะเรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้าเกินสามสิบวันก่อนเดินทางมิได้ ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศอาจร้องขอต่อนายทะเบียนจัดหางานกลางเพื่อขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ และเมื่อนายทะเบียนจัดหางานกลางพิจารณาเห็นสมควรจะขยายระยะเวลาดังกล่าวให้ก็ได้ แต่การขยายระยะเวลาให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวมีกำหนดเวลาไม่เกินสามสิบวัน การเรียกหรือรับเงินดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กระทำได้เฉพาะงานตามสัญญาที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานแล้วเท่านั้น⁵⁹

⁵⁵ มาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยกำหนดว่า “ผู้เยาว์ย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุสิบปีบริบูรณ์”

⁵⁶ มาตรา 66 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁵⁷ มาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁵⁸ มาตรา 35 ประกอบกับมาตรา 10 วรรค 4 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

⁵⁹ มาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

4) ควบคุมสำนักงานหรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน⁶⁰

กฎหมายให้อำนาจแก่นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในสำนักงานหรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานในเวลากลางวัน หรือในขณะทำการ เพื่อตรวจสอบและควบคุมให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

5) การควบคุมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน

กฎหมายให้อำนาจแก่นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะยึดหรืออายัดสมุดทะเบียน บัญชี และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

นอกจากนั้น กฎหมายให้อำนาจแก่นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเรียกหรือสั่งให้ผู้รับอนุญาต ผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน ลูกจ้าง คนหางาน หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องให้ถ้อยคำหรือข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร บัตรประจำตัวนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁶¹ อีกด้วย

7. ระบบองค์กรของรัฐในเรื่องการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย

ก่อน พ.ศ.2535 หน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหาของแรงงานไทยในต่างประเทศก็คือกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อมีการตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน่วยงานหลักในเรื่องนี้ก็คือกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีหน่วยงานอื่นสนับสนุนอีกหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของงาน อาทิ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของกรมตำรวจ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานพิเศษในรูปของคณะกรรมการอีก 2 คณะกรรมการ กล่าวคือคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานนั้น⁶² กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ประเทศไทยยังไม่อาจให้ความคุ้มครองคนหางานได้อย่างเพียงพอ จึงสมควรให้มีการจัดตั้ง

⁶⁰ มาตรา 67 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁶¹ มาตรา 68 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁶² มาตรา 61 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

คณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและเสนอแนวทางการพัฒนาระบบจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และสมควรให้ความคุ้มครองคนหางานเพิ่มขึ้น โดยให้รวมไปถึงการไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานด้วย คณะกรรมการนี้จึงต้องมีสถานะเป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องนั่นเอง องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงได้แก่ "ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้แทนกรมการจัดหางานเป็นกรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินแปดคนเป็นกรรมการ โดยให้มีกรรมการผู้ที่มีความรู้ในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการซึ่งเป็นลูกจ้างและนายจ้างฝ่ายละหนึ่งคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ" โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^{๖๓} (1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (3) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงคนหางาน (4) ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างแรงงานไทยเพื่อไปทำงานในต่างประเทศแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (5) ให้คำปรึกษาแนะแนวทางและวิธีการในการส่งเสริมการมีงานทำและการพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานไทยแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (6) ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานและวิธีการในการทดสอบฝีมือคนหางานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (7) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

ส่วนคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องมีส่วนร่วมของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จึงมีลักษณะที่อาจเป็นกรรมการภายในของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กฎหมายจึงกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีเพียงแค่ "อธิบดีเป็นประธานกรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ"^{๖๔} เท่านั้น

8. หน้าที่ของบริษัทผู้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจัดหางาน

8.1) หน้าที่ของบริษัทผู้รับอนุญาตฯ ก่อนการเดินทางไปต่างประเทศของคนหางาน

ในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้ก่อนที่คนหางานจะเดินทางไปต่างประเทศ

8.1.1) การควบคุมสัญญาจัดหางานและสัญญาจ้างแรงงานที่ผูกพันคนหางาน

การส่งสัญญาจัดหางานและสัญญาจ้างแรงงานเพื่อรับการตรวจอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน^{๖๕} ดังนั้น บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องส่งสัญญาดังต่อไปนี้ให้แก่อธิบดีกรมการจัดหางานเพื่อพิจารณาอนุญาตก่อนส่งคนหางานไปต่างประเทศ กล่าวคือ (ก) สัญญาจัดหางานที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในต่างประเทศ หรือตัว

^{๖๓} มาตรา 61 ตรี แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๖๔} มาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๖๕} มาตรา 36(1) แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

แทนจัดหางานทำกับคนหางาน และ (ข) เจื่อนใจการจ้างแรงงานที่นายจ้างในต่างประเทศ หรือตัวแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายจ้างดังกล่าวทำกับคนหางานต่ออธิบดี

8.1.2) การตรวจสอบสุขภาพของคนหางาน^{๖๖}

ผู้รับอนุญาตจัดหางานในต่างประเทศจะต้องจัดการส่งคนหางานเข้ารับการตรวจสอบสุขภาพตามหลักเกณฑ์วิธีการ และ ณ สถานพยาบาลที่อธิบดีกำหนด

8.1.3) การอบรมคนหางาน^{๖๗}

ผู้รับอนุญาตจัดหางานในต่างประเทศจะต้องส่งคนหางานที่ผ่านการคัดเลือกและทดสอบฝีมือตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนดเข้ารับการอบรม การอบรมจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ (1) กฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน และ (2) สภาพการจ้าง การอบรมอาจทำ ณ สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หรือสถาบันอื่นใดที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

ในการคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการอบรมข้างต้น ผู้รับอนุญาตจะดำเนินการเองตามหลักสูตรและวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยเสียค่าใช้จ่ายของตนเองก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าทุกครั้งที่จะดำเนินการดังกล่าว

8.2) หน้าที่ของบริษัทผู้รับอนุญาตภายหลังการเดินทางไปต่างประเทศของคนหางาน

ในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ภายหลังจากที่คนหางานจะเดินทางไปต่างประเทศ

8.2.1) หน้าที่ในการประสานงานกับนายทะเบียนจัดหางานกลางในประเทศไทย

เพื่อให้คนหางานและคนงานไทยในรัฐต่างประเทศสามารถเข้าให้ความคุ้มครองแรงงานไทยในรัฐต่างประเทศ กฎหมายจึงกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตส่งเอกสารเกี่ยวกับคนหางานให้นายทะเบียนจัดหางานกลางในประเทศไทย^{๖๘} โดยบริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องส่ง 1) บัญชีรายชื่อคนหางานและสถานที่ทำงานในต่างประเทศของคนหางาน พร้อมทั้ง 2) สำเนาสัญญาจ้างแรงงานให้นายทะเบียนจัดหางานกลางภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คนหางานออกเดินทาง และ 3) บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องรายงานให้นายทะเบียนจัดหางานกลางทราบภายในวันที่สิบของเดือนถัดไปเป็นประจำทุกเดือน ในกรณีที่ยังมีคนหางานไม่ได้งานทำตามสัญญาจัดหางานการรายงานนี้ให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

8.2.2) หน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐไทยในรัฐต่างประเทศ

เพื่อให้คนหางานและคนงานไทยในรัฐต่างประเทศสามารถเข้าให้ความคุ้มครองแรงงานไทยในรัฐต่างประเทศ กฎหมายจึงกำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับคนหางานให้สำนักงานแรงงานหรือ

^{๖๖} มาตรา 36(2) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๖๗} มาตรา 36(3) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๖๘} มาตรา 36(4) และ (6) แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

สถานทูตหรือสถานกงสุลในต่างประเทศ โดยบริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องแจ้งเป็นหนังสือโดยแนบ 1) บัญชีรายชื่อคนหางานและสถานที่ทำงานในต่างประเทศของคนหางานให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศที่คนหางานไปทำงานทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คนหางานเดินทางไปถึง 2) ในกรณีที่ไม่มีสำนักงานแรงงานไทยในประเทศดังกล่าว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้สถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้นหรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้นทราบภายในระยะเวลาดังกล่าว

9. ความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตตามสัญญาจัดหางาน

9.1) ความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามสัญญาจัดหางาน

ในกรณีที่คนหางานเดินทางไปถึงประเทศที่จะไปทำงานแล้วไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องดำเนินการ^{๗๐} ให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทย โดยออกค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นให้แก่คนหางาน จนกว่าคนหางานจะเดินทางกลับถึงประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อธิบดีพิจารณาเห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับอนุญาตและผู้รับอนุญาตได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วที่จะให้คนหางานได้งานทำตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือผู้รับอนุญาตได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วในการจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทยโดยเร็วที่สุด ให้อธิบดีอนุมัติให้จ่ายเงินชดเชยจากกองทุนให้ผู้รับอนุญาตเมื่อผู้รับอนุญาตยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อรับเงินชดเชยจำนวนกึ่งหนึ่งของเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ตน ต้องจ่ายไปเพื่อจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทย โดยออกค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้แก่คนหางาน จนกว่าคนหางานจะเดินทางกลับถึงประเทศไทยจากกองทุนได้^{๗๑}

แต่ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตได้แจ้งให้คนหางานทราบแล้วว่า ตนพร้อมที่จะจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทย แต่คนหางานไม่ยอมเดินทางกลับประเทศไทยภายในเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้รับอนุญาตต้องดำเนินการวางเงิน ณ สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางตามจำนวนที่นายทะเบียนจัดหางานกลางกำหนดเพื่อเป็นค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการเดินทางกลับของคนหางานดังกล่าวถ้าทางราชการได้ใช้จ่ายเงินจากกองทุนในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับเป็นจำนวนเท่าใด ให้หักจากเงินที่ผู้รับอนุญาตได้วางไว้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าเหลือให้คืนให้แก่ผู้รับอนุญาตโดยไม่ชักช้า ถ้าไม่พอให้นายทะเบียนจัดหางานกลางหักจากมีหลักประกันที่วางไว้กับนายทะเบียนจัดหางานกลางเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎหมาย^{๗๒}

^{๗๐} มาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๗๑} มาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

^{๗๒} มาตรา 31 (7) แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

ในกรณีที่คนหางานไม่เดินทางกลับประเทศไทยภายในเก้าสิบวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตได้วางเงินตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้รับอนุญาตไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับประเทศไทยโดยอาจขอรับเงินดังกล่าวคืนได้⁷²

ในที่สุด บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศนั้นทราบภายในสิบห้าวัน ถ้าไม่มีสำนักงานแรงงานไทย ให้แจ้งสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้นทราบ และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางทราบด้วย

9.2) ความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตในกรณีที่คนหางานได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือตำแหน่งงานไม่ตรงตามสัญญาจัดหางาน

ในกรณีที่คนหางานเดินทางไปถึงประเทศที่จะไปทำงานแล้วได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน⁷³ บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องมีความรับผิดชอบดังนี้

ในประการแรก ผู้รับอนุญาตจะต้องจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทยเมื่อคนหางานขอให้กระทำเช่นนั้นโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตหรือตัวแทนของผู้รับอนุญาตที่อยู่ในประเทศนั้นทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คนทราบว่าจะได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงานหรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน ในกรณีที่ไม่ว่าจะแจ้งแก่ผู้รับอนุญาตหรือตัวแทนของผู้รับอนุญาตได้ ให้แจ้งต่อสำนักงานแรงงานไทย สถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทย หรือผู้ที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้น เพื่อแจ้งต่อไปยังผู้รับอนุญาต

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อธิบดีพิจารณาเห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับอนุญาตและผู้รับอนุญาตได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วที่จะให้คนหางานได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือผู้รับอนุญาตได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วในการจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทยโดยเร็วที่สุด ให้อธิบดีอนุมัติให้จ่ายเงินชดเชยจากกองทุนให้ผู้รับอนุญาตเมื่อผู้รับอนุญาตยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อรับเงินชดเชยจำนวนกึ่งหนึ่งของเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่คน ต้องจ่ายไปเพื่อจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทย โดยออกค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้แก่คนหางาน จนกว่าคนหางานจะเดินทางกลับถึงประเทศไทยจากกองทุนได้⁷⁴

แต่ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตได้แจ้งให้คนหางานทราบแล้วว่า ตนพร้อมที่จะจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทย แต่คนหางานไม่ยอมเดินทางกลับประเทศไทยภายในเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้รับ

⁷² มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

⁷³ มาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

⁷⁴ มาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

อนุญาตต้องดำเนินการวางเงิน ณ สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางตามจำนวนที่นายทะเบียนจัดหางานกลางกำหนด เพื่อเป็นค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการเดินทางกลับของคนหางานดังกล่าวถ้าทางราชการได้ใช้จ่ายเงินจากกองทุนในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับเป็นจำนวนเท่าใด ให้หักจากเงินที่ผู้รับอนุญาตได้วางไว้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าเหลือให้คืนให้แก่ผู้รับอนุญาตโดยไม่ชักช้า ถ้าไม่พอให้นายทะเบียนจัดหางานกลางหักจากหลักประกันที่วางไว้⁷⁵

ในกรณีที่คนหางานไม่เดินทางกลับประเทศไทยภายในเก้าสิบวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตได้วางเงินตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้รับอนุญาตไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับประเทศไทยโดยอาจขอรับเงินดังกล่าวคืนได้⁷⁶

นอกจากนั้น บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องแจ้งการดำเนินการทั้งหมดต่อสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้นทราบ และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางทราบด้วย⁷⁷

จะสังเกตเห็นว่า ความรับผิดชอบที่บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องแบกรับมีลักษณะเดียวกันกับกรณีความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามสัญญาจ้างงาน:

ในประการที่สอง คนหางานอาจยอมรับทำงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงานก็ได้ ในกรณีนี้ ผู้รับอนุญาตไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับประเทศไทย แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศนั้นทราบภายในสิบห้าวัน ถ้าไม่มีสำนักงานแรงงานไทย ให้แจ้งสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้นทราบ และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางทราบด้วย

10. หน้าที่ของคนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

10.1) หน้าที่ที่จะแจ้งการเดินทางไปทำงานในรัฐต่างประเทศต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน

คนหางานผู้ใดประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจ้างงานกับผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ บุคคลดังกล่าวจะต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางานทราบก่อนเดินทางไม่น้อยกว่าสิบวัน การแจ้งดังกล่าวให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด⁷⁸

⁷⁵ มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ประกอบด้วยมาตรา 31 (7) แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁷⁶ มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537

⁷⁷ มาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ประกอบด้วยมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁷⁸ มาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

10.2) หน้าที่ที่จะต้องเดินทางออกตามด่านตรวจตามที่กฎหมายกำหนดและผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจ

คนหางานซึ่งเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางออกไปตามด่านตรวจที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เพื่อการนี้คนหางานต้องยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจนั้น⁷⁹

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนหางานไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานในต่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจะจับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของคนหางานได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี ทั้งนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกเหตุที่ต้องระงับการเดินทางไว้ให้ชัดเจนด้วย⁸⁰

ค่าเสียหายที่เกิดจากการสั่งระงับการเดินทางของคนหางานตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศเป็นผู้เสีย ในกรณีที่คนหางานมิได้เดินทางโดยการจัดการของผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ให้คนหางานเป็นผู้เสีย⁸¹

10.3) หน้าที่ที่จะแจ้งการเดินทางไปต่างประเทศต่อสำนักงานแรงงานไทยหรือสถานทูตหรือสถานกงสุลในต่างประเทศ⁸²

เมื่อคนหางานเดินทางไปถึงประเทศที่ตนไปทำงาน ให้คนหางานแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศดังกล่าวทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เดินทางไปถึงโดยระบุชื่อ ภูมิลำเนาในประเทศไทย สถานที่อยู่ และสถานที่ทำงานในต่างประเทศ ในกรณีที่ไม่มีสำนักงานแรงงานไทยในประเทศดังกล่าว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้สถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น

11. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความไม่เพียงพอของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติการเพื่อให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยในต่างประเทศเสมอมา ความเป็นไปได้ของการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานในต่างประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดตั้ง “กองทุน” เพื่อการนี้

11.1) แหล่งที่มาของเงินและทรัพย์สิน

มาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมแรงงานเรียกว่า “กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ” โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่นดังต่อไปนี้

⁷⁹ วรรค 1 แห่ง มาตรา 62 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁸⁰ วรรค 1 แห่ง มาตรา 63 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁸¹ วรรค 2 แห่ง มาตรา 63 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁸² มาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2) เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องส่งเข้ากองทุนตาม พ.ร.บ.จัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528⁸³

เงินที่ผู้รับอนุญาตจะต้องนำมาส่งเข้ากองทุนมีที่มาจาก 2 แหล่ง กล่าวคือ แหล่งแรก ก็คือ เงินซึ่งผู้รับอนุญาตจะต้องจัดให้นายจ้างในต่างประเทศซึ่งทำสัญญาจ้างแรงงานกับคนหางานส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ สำหรับคนหางานแต่ละคน ถ้าไม่อาจจัดให้นายจ้างส่งเงินดังกล่าวได้ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับอนุญาตต้องส่งเงินเข้ากองทุน

แหล่งที่สอง ก็คือ เงินซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นผู้จัดให้นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ เพราะเป็นกรณีที่กรมการจัดหางานเป็นผู้จัดหางานให้คนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ถ้าไม่อาจจัดให้นายจ้างส่งเงินดังกล่าวได้ และคนหางานแสดงความประสงค์ที่จะไปทำงานในต่างประเทศโดยยินยอมส่งเงินเข้ากองทุนด้วยตนเองให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินจากคนหางานเพื่อส่งเข้ากองทุนได้

การส่งเงินเข้ากองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเวลา และอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อัตราดังกล่าวจะกำหนดให้แตกต่างกันสำหรับการส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศแต่ละประเทศหรือแต่ละภูมิภาคก็ได้

3) ดอกผลของกองทุน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจนำเงินกองทุนไว้แต่ในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปหาดอกผลได้โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือโดยการซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล⁸⁴

4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

5) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุน

ในกรณีเลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ผู้รับอนุญาตจะขอรับคืนหลักประกันที่วางไว้ได้ก็ต่อเมื่อได้ชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เสร็จสิ้นแล้ว แต่ถ้าไม่มีผู้ใดมาขอรับหลักประกันที่เหลือคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตเลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน⁸⁵ ให้ตกเป็นของกองทุน

นอกจากนั้น กฎหมายกำหนดให้ส่งเงินและทรัพย์สินอื่นอันประกอบเป็น “กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ” เข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

⁸³ มาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁸⁴ มาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁸⁵ วรรค 2 แห่ง มาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

11.2) วัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 กำหนดกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุนได้นั้น ได้แก่กิจการดังต่อไปนี้ (1) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย (2) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปทำงานในต่างประเทศ และ (3) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด^{๙๖}

11.3) คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

มาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 กำหนดให้มี “คณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ” ประกอบด้วยอธิบดีกรมแรงงานเป็นประธานกรรมการ และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน^{๙๗}

นอกจากนั้น กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) รัฐมนตรีให้ออก (4) เป็นบุคคลล้มละลาย (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ และ ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ^{๙๘}

11.4) การประชุมของคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

การประชุมของคณะกรรมการกองทุน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด^{๙๙}

11.5) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ^{๑๐}

^{๙๖} มาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๙๗} มาตรา 55 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๙๘} มาตรา 56 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๙๙} มาตรา 57 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

^{๑๐} มาตรา 58 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1.) เสนอคำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกระเบียบตามมาตรา 52 และมาตรา 53 และ (2.) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการที่เกี่ยวกับกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

11.5) การเบิกจ่ายเงินจากกองทุน⁹¹

อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจและหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด

11.6) รายงานการรับจ่ายเงิน⁹²

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ นายทะเบียนจัดหางานกลางจะต้องทำรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

12. บทสรุป

โดยหลัก ไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดๆ เลยที่ขจัดหรือแม้จำกัดสิทธิของคนสัญชาติไทยที่จะแสวงหางานทำในรัฐต่างประเทศ แม้ว่าจะปรากฏมีกฎหมายที่ออกมาในสถานการณ์พิเศษซึ่งอาจมีผลให้คนสัญชาติไทยไม่อาจจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ แต่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐที่จะจำกัดสิทธิของคนไทยที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศก็เป็นกฎหมายที่มีผลในกรณีที่พิเศษหรือมีผลในลักษณะที่จำกัดมาก แต่ในทางกลับกัน ปรากฏมีกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้คนสัญชาติไทยไปทำงานในต่างประเทศ

ในมุมมองของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทางของการเดินทางของแรงงานไทย ปัญหากฎหมายที่สำรวจมาทั้งหมดในงานฉบับนี้ย่อมจะครอบคลุมปัญหาหลักๆ ที่คนสัญชาติไทยจะต้องเผชิญในการไปทำงานในต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในสถานะที่บุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทย ประเทศไทยในฐานะของรัฐเจ้าของสัญชาติของคนงานนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงปัญหากฎหมายที่สำคัญอันเกิดแก่คนชาติของตนในต่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคล (National State) ย่อมมีความผูกพันทางการเมืองต่อคนสัญชาติของตน (National) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะไปปรากฏตัวอยู่ ณ ที่ใด ในโลกนี้ แม้ว่าจะมิใช่ความผูกพันเด็ดขาดตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความคุ้มครองทางทูต (Diplomatic Protection) ก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของแรงงานในต่างประเทศไทยนั้น จะเห็นว่า แม้ปัญหาบางส่วนจะมีได้เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐต่างประเทศ กล่าวคือ ในดินแดนของรัฐที่เป็นถิ่นที่ทำงานของคนสัญชาติไทย ประเทศไทยก็น่าจะตระหนักถึงและผูกพันที่จะต้องแก้ไข

12.1) ความมิอยู่ของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานไทยในต่างประเทศ

เป็นสิ่งที่คาดหมายได้ว่า แรงงานไทยในประเทศไทยย่อมถูกละเมิดน้อยกว่าแรงงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ ก็เพราะกรณีหลังน่าจะค่อยโอกาสมากกว่ากรณีแรก สิทธิที่ย่อมจะถูกละเมิดนั้นก็อาจมีเพียงสิทธิทางแรงงาน⁹³ หรืออาจรวมถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน⁹⁴ หากสภาพความคืบหน้าโอกาสนั้นมิอยู่สูงมาก

⁹¹ มาตรา 60 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

⁹² มาตรา 61 แห่ง พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528

สาเหตุที่ทำให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานไทยในต่างประเทศมีความร้ายแรงนั้นมีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

สาเหตุแห่งปัญหาในประการที่แรก ก็คือ การขาดข้อมูลข่าวสารของตัวแรงงานเอง ในความเป็นคนด้อยโอกาส ความรอบรู้ในสิทธิหน้าที่ของตน และวิธีการที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของตนเองจึงไม่มี ในกรณีแรงงานไทยในต่างประเทศนั้น ปัญหาเกิดขึ้นเพราะคนงานไทยได้ออกไปจากประเทศไทยโดยไม่พร้อมการปฐมนิเทศทำอย่างรวบรัด จึงทำให้คนเหล่านี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะรู้กฎหมาย ตลอดจนสิทธิที่เขาพึงมีพึงได้ในประเทศปลายทาง

สาเหตุแห่งปัญหาในประการที่สอง ก็คือ การถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า อาทิ นายจ้าง นายหน้าจัดหางาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอว่า คนงานไทยมักถูกเอารัดเอาเปรียบจากบริษัทจัดหางานและนายจ้างในต่างประเทศ เมื่อมีการทะเลาะกับนายจ้าง นายจ้างก็จะไล่คนงานออกจากงาน ในกรณีที่แรงงานไทยในต่างประเทศ ผลของเรื่องก็ตามมาก็จะมีความร้ายแรงอย่างมาก กล่าวคือ คนงานไทยผู้นั้นก็จะมีสถานภาพผิดกฎหมายทันที ทั้งๆ ที่เข้าไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

สาเหตุของปัญหาในประการที่สาม ก็คือ ความไม่สามารถที่จะเข้าไปถึงความช่วยเหลือของรัฐ แม้ว่าในหลายกรณี กฎหมายจะกำหนดระบบความช่วยเหลือสำหรับแรงงานที่ด้อยโอกาส แต่ด้วยความไม่รู้ของแรงงานไทยในต่างประเทศ ความยากลำบากที่จะเข้าขอความช่วยเหลือจากรัฐยิ่งทวีมากขึ้น ภาพของความยากลำบากจะปรากฏมากขึ้นในเรื่องขอการร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐเจ้าของดินแดน ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะคนงานไทยมักจะใช้ภาษาต่างประเทศแทบจะไม่ได้ เมื่อต้องการความช่วยเหลือ ก็ไม่อาจจะร้องขอได้ ทั้งยังส่งผลต่อไปจนไม่อาจจะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของดินแดนได้

สาเหตุของปัญหาในประการที่สี่ ก็คือ การทอดทิ้งคนงาน ปัญหาของการบังคับการตามกฎหมาย ทำให้เกิดกรณีที่ว่า แรงงานนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้โดยความเป็นจริงเพราะความบกพร่องในระบบราชการ ปัญหาการถูกทอดทิ้งปรากฏมากเช่นกันในกรณีของแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีหลัง ด้วยว่าประเทศไทยมีนโยบายเปิดเสรีในการส่งออกแรงงาน จึงมีการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมาก โดยหลักการ บริษัทจัดหางานย่อมจะต้องทำการส่งออกแรงงานภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ ก็คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่การส่งออกแรงงานไทยดังกล่าวก็เต็มไปด้วยไม่มีการติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด จึงทำให้คนงานจำนวนมากที่อยู่ต่างประเทศมีสภาพเหมือนกับถูกปล่อยแพ

รัฐจึงควรมีมาตรการป้องกันโดยควบคุมบริษัทจัดหางานให้รัดกุมมากขึ้น และมาตรการของรัฐควรมีลักษณะของการคุ้มครองในเชิงรุก มากกว่าการรอแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และเพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหโดยความพยายามที่จะประสานงานกับรัฐบาลปลายทางซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงาน

” อาทิ สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประเทศนั้นๆ ให้อยู่ สิทธิในสวัสดิการสังคม สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สิทธิในการคุ้มครองแรงงาน

” ดังจะเห็นข่าวในหนังสือพิมพ์รายวันเกี่ยวกับการกักขังคนงานไทยในโรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการข่มขืนแม่บ้านไทยโดยนายจ้างสิงคโปร์ เป็นต้น

12.2) ความมีอยู่ของปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยในต่างประเทศ

นอกจากความพยายามที่จะคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยก็ควรจะมีการรับผิดชอบที่จะร่วมปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานไทยในต่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ว่า อาชญากรรมจะมีคนไทยเป็นผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย

12.3) ความมีอยู่ของปัญหาแรงงานไทยที่ได้กลายเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ความเป็นจริงได้ปรากฏว่า มีแรงงานไทยจำนวนไม่น้อยที่ตัดสินใจที่จะตั้งรกรากอยู่ในรัฐต่างประเทศนั้น ทั้งนี้ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะมีสถานะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองชอบหรือผิดกฎหมาย พวกเขาและบุตรหลานของเขาก็กลายเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐต่างประเทศนั้น มีความเป็นไปได้ที่พวกเขาจะยังคงมีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยหากว่าพวกเขาไม่มีข้อเท็จจริงอันทำให้เสียสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ หรือมีความเป็นไปได้ที่พวกเขาจะเสียสัญชาติไทยแล้ว แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ปฏิเสธมิได้เลยว่า พวกเขาจะยังคงมี “เชื้อชาติไทย” อยู่ต่อไป พวกเขาจึงได้กลับเป็น “คนไทยพลัดถิ่น”

ปัญหาก็คือ ประเทศไทยจะยังคงจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนสัญชาติไทยกลุ่มนี้อยู่ต่อไปหรือไม่ ?

โดยไม่ต้องถกเถียงแต่อย่างใด คำว่า “แรงงานไทย” ย่อมหมายถึงบุคคลที่มีสัญชาติไทย นโยบายแห่งรัฐในยุคนี้มีความชัดเจนว่า การปฏิเสธสิทธิในทางการเมืองของคนสัญชาติไทยในต่างประเทศย่อมขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ตราบใดที่คนไทยพลัดถิ่นนั้นยังคงมีสัญชาติไทย

แต่คำถามต่อมาที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะตอบก็คือ หากคนไทยพลัดถิ่นนั้นเสียสัญชาติไทยไปแล้ว ประเทศไทยควรจะมีการมีความสัมพันธ์ในระดับใดกับบุคคลในลักษณะดังกล่าว เป็นที่ชัดเจนว่า กฎหมายไทยกำหนดรับรองสิทธิบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยที่จะกลับคืนสู่สัญชาติไทยได้โดยกระบวนการที่พิเศษและง่าย^๙ แต่ในขณะที่คนไทยพลัดถิ่นนั้นยังไม่กลับคืนสัญชาติไทย จะมีสายสัมพันธ์ใดระหว่างรัฐไทยและคนไทยพลัดถิ่น กล่าวคือ คนต่างด้าวที่มีเชื้อชาติไทย

12.4) ความจำเป็นที่จะมีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อร่วมจัดการปัญหาแรงงานระหว่างประเทศ

การเข้าแก้ไขปัญหาที่แรงงานไทยเผชิญอยู่ในต่างประเทศนั้น ไม่อาจทำได้เลยหากประเทศไทยมิได้มีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐเจ้าของดินแดนที่แรงงานไทยนั้นทำงานอยู่ โดยกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของดินแดนมักใช้หลักต่างตอบแทนในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศ ในกรณีที่มีประโยชน์ที่อาจต่างตอบแทนได้ในระหว่างกัน บรรยากาศในการแก้ไขปัญหาจะต่างก็จะเป็นไปได้ด้วยดี โดยทางปฏิบัติของนานาอารยประเทศ จึงมักจะมีการทำสนธิสัญญาเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติต่อคนชาติของแต่ละฝ่ายในดินแดนของแต่ละฝ่าย

สำหรับประเทศไทย ปรากฏมีความพยายามที่จะทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศเพื่อที่จะตามไปให้ความคุ้มครองคนสัญชาติไทยซึ่งไปทำงานในรัฐต่างประเทศ สนธิสัญญาที่อาจเอื้ออำนวยให้ประเทศไทยคุ้มครอง

^๙ มาตรา 11(3), 23, 24 แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ.2508

คนสัญชาติไทยในต่างประเทศที่มีอยู่บ้าง แต่ก็มิใช่สนธิสัญญาที่มุ่งจะคุ้มครองตัวบุคคลสัญชาติไทย แต่มักเป็นสนธิสัญญาที่มุ่งคุ้มครอง “การลงทุนของคนสัญชาติไทย” ดังนั้น หากสนธิสัญญาดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศ คนไทยนั้นก็จะต้องมีสถานะเป็น “ผู้ลงทุน” ในรัฐต่างประเทศนั้น แต่ไม่มีปรากฏมีสนธิสัญญาที่เอื้อให้ประเทศไทยก้าวเข้าไปให้ความคุ้มครองแก่ “แรงงานไร้ฝีมือสัญชาติไทย” ซึ่งทำงานในต่างประเทศ ความเป็นไปได้ที่รัฐไทยจะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานดังกล่าวจึงเป็นไปได้ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและหลักกฎหมายทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น กล่าวคือ ความคุ้มครองที่ประเทศไทยจะให้แก่คนงานไทยจึงเป็นไปได้ในขอบเขตเท่าที่หลักความคุ้มครองทางทูต (Principle of Diplomatic Protection) และหลักสิทธิมนุษยชน (Principle of Human Right) จะอาจมีผลได้