

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 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าฐานะของครอบครัวของตน เมื่อเทียบกับเพื่อนบ้านแล้วพอๆกันหรือดีกว่า 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 และผู้ไปสิงคโปร์ใช้บริการของบริษัทจัดหาหางานร้อยละ 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 ได้กำหนดอัตราค่าบริการจัดหาหางานของแต่ละประเทศไว้ดังนี้

ไต้หวัน ไม่เกิน 56,000 บาท

มาเลเซีย ไม่เกิน 16,000 บาท

สิงคโปร์ ไม่เกิน 16,000 บาท

ญี่ปุ่น ไม่มีการจัดหาหางาน

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 แต่ก็มีถึงร้อยละ 24.4 ที่เสียเกิน 90,000 บาท ค่าบริการของสิงคโปร์ส่วนใหญ่จะต่ำกว่าอยู่ระหว่าง 30,000 - 60,000 บาท (ร้อยละ 70) และมีอีกเกือบร้อยละ 20 ที่จ่ายเพียง 10,000 - 30,000 บาท โดยเปรียบเทียบแล้วค่าบริการของบริษัทจัดหาหางานจะสูงกว่าการเดินทางด้วยวิธีอื่นคือสูงถึง 90,000 บาท อัตราค่าบริการที่น่าเสียดนี้ก็เป็นอัตราเก่า เพราะผู้ตอบเป็นผู้ที่ได้เดินทางไปต่างประเทศมาหลายปีแล้วและเดินทางกลับมาประเทศไทยแล้วในปี 1998 อย่างต่ำที่สุดก็ต้องเป็นผู้เดินทางออกไปเมื่อปี 1995 หรือต้นปี 1996 ซึ่งนับเวลาได้ 4-5 ปีมาแล้ว ในปัจจุบันอัตราค่าบริการได้สูงขึ้นกว่าเดิม ข้อมูลจากบริษัทจัดหาหางานแห่งหนึ่งระบุว่า 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 จะเห็นได้ว่าแรงงานพอใจความรวดเร็วและการซึกแซกหาช่องว่างของกฎระเบียบของบริษัทจัดหางาน แต่ก็รู้ว่าบริการของรัฐเชื่อถือได้มากกว่า แต่เนื่องจากบริการของรัฐมีจำกัดและไม่รุกเข้าไปถึงตัวแรงงานในท้องถิ่นเช่นสายของบริษัทจัดหางาน 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 การที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานโดยไม่มียุติสัญญาเป็นจำนวนมาก 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 ข้อมูลในส่วนนี้จะเข้าไปในแนวทางเดียวกับข้อมูลเรื่องวิชา 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 คนงานในญี่ปุ่นทำงานโรงงานผลิตภัณฑอาหาร ส่วนคนงานในมาเลเซียทำงานก่อสร้าง, โรงงาน, งานบริการ, งานเกษตรและงานประมง ผู้ที่ไปทำงานในไต้หวันและสิงคโปร์ได้รับการปฐมนิเทศก่อนไป แต่อีกสองประเทศไม่ค่อยได้ คนงานส่วนใหญ่หางานทำได้อย่างรวดเร็ว โดยอาศัยเครือข่ายญาติและคนรู้จักช่วยหาให้ โดยเฉพาะผู้ที่ไปมาเลเซียและญี่ปุ่น

สภาพการทำงาน ส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่สำหรับสิงคโปร์และไต้หวัน แต่ผู้ที่ไปมาเลเซียและญี่ปุ่นทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก คนงานที่ไปทำงานที่ไต้หวัน สิงคโปร์ และญี่ปุ่นมีนายจ้างเป็นพลเมืองของประเทศนั้น แต่น่าสนใจว่าคนงานที่ไปมาเลเซียร้อยละ 20 มีนายจ้างเป็นคนไทยที่อยู่ในมาเลเซีย

ในแง่ความเสี่ยงจากการทำงาน มีคนงานไม่มากนักที่บาดเจ็บจากการทำงาน ต้องเข้ารับการรักษานในโรงพยาบาล จำนวนผู้บาดเจ็บมีมากในญี่ปุ่น ไต้หวันและสิงคโปร์ตามลำดับ สำหรับมาเลเซียเนื่องจากคนที่เข้าไปทำงานส่วนใหญ่มีสถานภาพผิดกฎหมาย โอกาสที่จะได้รับการดูแลคุ้มครองในเรื่องนี้จึงมีน้อยมาก

ชั่วโมงการทำงาน ผู้ที่ไปทำงานใน 3 ประเทศที่เศรษฐกิจก้าวหน้ามาก ได้แก่ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และไต้หวัน จะทำงานวันละ 8 ชั่วโมง (ร้อยละ 85) แต่ในมาเลเซียมีประมาณหนึ่งในสามที่ทำ 8 ชั่วโมง ที่เหลือทำยาวนานกว่านั้น

วันหยุด แรงงานไทยมีวันหยุดสัปดาห์ละ 1 วัน เป็นส่วนใหญ่ ผู้ที่ทำงานในญี่ปุ่นมีวันหยุดมากกว่าในสิงคโปร์และมาเลเซีย เกือบทั้งหมดไม่มีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ในกลุ่มที่สามารถมีวันหยุดพักผ่อนดังกล่าวได้ ไต้หวันเป็นที่ที่ให้วันหยุดโดยจ่ายค่าจ้างคนงานด้วย

ทักษะและความก้าวหน้าในการทำงาน คนงานส่วนใหญ่ไม่มีทักษะในงานที่ตนได้ไปทำขณะที่อยู่ต่างประเทศ ต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก ร้อยละ 20 ระบุว่าเริ่มทำงานด้วยความลำบาก โดยเฉพาะผู้ที่ไปไต้หวันและญี่ปุ่น ปัญหาประการหนึ่งคือภาษาในการสื่อสารในการทำงาน ปัญหารองลงมาคือการควบคุมเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม หลังจากปรับตัวได้แล้ว คนงานถึงร้อยละ 80 ยอมรับว่าตนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานใหม่ๆ จากการทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58) ได้จากการเรียนรู้ในการทำงาน อีกร้อยละ 12 เรียนรู้จากผู้คุมงานและเพื่อนร่วมงาน มีคนงานที่เคยไปไต้หวันและสิงคโปร์บางคนได้เข้าหลักสูตรการอบรมทักษะ หลังจากการเรียนรู้งานดีขึ้นแล้ว ผู้ที่ไปสิงคโปร์ได้รับค่าแรงสูงขึ้น (โดยเฉพาะผู้เข้าหลักสูตร) แต่ผู้ที่ไปไต้หวันไม่ได้ นอกจากนั้นส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีการเลื่อนตำแหน่งงานแต่อย่างใด

ค่าจ้างและสวัสดิการ ข้อมูลในส่วนค่าจ้างอาจถือเป็นเพียงแนวทางพอให้เข้าใจมากกว่าจะพิจารณามูลค่าเงินโดยตรง เพราะเป็นค่าแรงที่คนงานไทยได้รับเมื่อหลายปีมาแล้ว ผู้ตอบบางคนระบุจำนวนค่าแรงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 บางคนกลางทศวรรษ 1990 จึงยากที่จะนำมูลค่ามาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน โดยสรุปแล้วคนงานที่ไปทำงานที่ญี่ปุ่นได้ค่าแรงสูงที่สุด ร้อยละ 75 ของผู้ไปญี่ปุ่นได้ค่าจ้างประมาณเดือนละ 30,000 บาท ผู้ที่ไปไต้หวันได้รองลงมาระหว่าง 20,000-30,000 บาท (ร้อยละ 42) ค่าจ้างของผู้ที่ไปทำงานไต้หวันและสิงคโปร์จะถูกหักไว้ส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายให้คนงานเมื่อสัญญาว่าจ้างสิ้นสุด คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74-86) พอใจในค่าจ้างที่ตนได้รับ ยกเว้นผู้ที่ไปสิงคโปร์ที่ร้อยละ 24 ที่ระบุว่าไม่พอใจนัก สำหรับสวัสดิการ มีสวัสดิการรักษพยาบาล ซึ่งคนงานเห็นว่าเป็นบริการดีพอควร แม้จะมีคนงานเพียงร้อยละ 2.4 ที่เคยมีอุบัติเหตุในการทำงาน แต่สำหรับผู้ที่ไม่มียุติสถานภาพตามกฎหมาย การเข้าถึงบริการนี้ก็ทำได้ยากหรือไม่มีโอกาสเลย โดยเฉพาะผู้ที่ไปมาเลเซีย ผู้ที่เจ็บป่วยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60 ขึ้นไป) ไม่ได้รับค่าจ้างเมื่อหยุดงานเพราะเจ็บป่วย ไต้หวันเป็นที่ที่ให้สวัสดิการดีกว่าอีก 3 ประเทศในเรื่องนี้ คงจะพบว่าคนงานร้อยละ 57 ที่ไปไต้หวันยังได้รับค่าจ้างเมื่อหยุดงานเพราะป่วย สำหรับการป่วยเข้ารักษาในโรงพยาบาล ไต้หวันและสิงคโปร์ให้สวัสดิการแก่คนงานไทย โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายมากกว่าอีก 2 ประเทศ สวัสดิการอื่นๆ ได้แก่ การประกันอุบัติเหตุ และการประกันชีวิต ก็มีมากกว่าในไต้หวันและสิงคโปร์เช่นกันเพราะคนงานส่วนใหญ่เป็นคนงานถูกกฎหมาย

ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาเยี่ยมบ้านหรือกลับบ้าน คนงานสามในสี่ได้รับสิทธิอันนี้สำหรับมาเยี่ยมบ้าน แต่สำหรับการเดินทางกลับประเทศเพื่อยุติการทำงาน คนงานที่ไปทำงานไต้หวัน (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 เนื่องจากส่วนใหญ่คนงานก่อสร้างจะต้องพักในที่พักรั้วกราวบริเวณใกล้ไซต์งานที่พักรส่วนใหญ่จัดหาให้โดยนายจ้างเป็นผู้เช่า

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 มีผู้รวมกันส่งรวมกันหลายคนเพื่อต้องการลดค่าบริการที่ทางธนาคารคิดด้วย 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 ช่วยให้มีความรู้และประสบการณ์ในการทำธุรกิจของตนเอง 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

ข้อค้นพบในเรื่องการเปลี่ยนอาชีพนี้อาจเป็นผลมาจากภาวะการว่างงานภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 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 จึงค้นร่นที่จะไปใหม่ 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 ผู้ที่ได้ไปญี่ปุ่นจะมีผู้มาขอปรึกษาบ่อยมาก ผู้ที่ได้ไปมาเลเซีย 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 ที่ระบุว่าให้ไปเมื่อสามีนุญาต เหตุผลสำคัญรองลงมาคือ สนับสนุนในกรณีที่สามีป่วย, 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 อาจเป็นคณงานฝึกกฎหมาย ครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้

การเดินทางไปทำงานของคนไทยมีทั้งที่ไปโดยใช้บริการของบริษัทจัดหางานและไปด้วยตนเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน การใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ทำให้คณงานต้องเสียเงินมากกว่าไปด้วยตนเองเพราะบริษัทต้องจ่ายเงินค่าคอมมิสชันให้แก่เจ้า้างสิงคโปร์เพื่อซื้อโควต้าตำแหน่งงานที่รัฐบาลให้บริษัทมา คณงานจึงต้องจ่ายเงินประมาณ 50,000 บาท แทนที่จะจ่าย 22,500 บาทตามอัตราที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดไว้

ภูมิหลังในประเทศไทย

จากการสำรวจข้อมูลคณงานไทย 145 คน ระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 1999 คณงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 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 นอกจากนั้นก็ปล่อยกู้ให้ญาตินำไปซื้อบ้านและซื้อรถ 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 ผู้ที่ยังไม่มีประสบการณ์เช่นนี้แต่ได้เห็นสภาพดังกล่าวก็ยิ่งระบุว่าตนเองก็อาจต้องทำเช่นนั้นเหมือนกัน เช่นนาง น่าสนใจว่าผู้ตอบมีวิธีให้เหตุผลต่อการมีพฤติกรรมทางเพศดังกล่าว โดยอ้างถึงความ “ลำบาก” ของการอยู่ต่างแดนตามลำพัง การเดินทางไปทำงานต่างประเทศจึงส่งผลต่อชีวิตครอบครัวได้มากเมื่อพิจารณาจากข้อมูลของกรณีศึกษา

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ชาย-หญิงนอกเหนือจากเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง que แสดงให้เห็นผลกระทบของการไปทำงานต่างประเทศ แรงงานหญิงที่เคยได้มีโอกาสสัมผัสสภาพและเกิดความมั่นใจในตนเองจะมีปัญหาในการปรับตัวเมื่อกลับมาประเทศไทยแล้ว เมื่อมีทั้งเงินและมีทั้งหนทาง ก็ไม่ต้องการยอมลงให้สามีเช่นในอดีต หากไม่มีผู้อาวุโสช่วยไกล่เกลี่ย ภาวะหย่าร้างจะสูงขึ้นอีกเช่นกัน

อนึ่ง กรณีศึกษาที่พยายามนำเงินออมมาลงทุนประกอบอาชีพส่วนตัว มักไม่ประสบความสำเร็จ หมดเงินไปและขาดทุน 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 แรงงานจำนวนไม่น้อยอาศรัยเครือข่ายญาติพี่น้องและเพื่อนเป็นแหล่งข้อมูล, 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 อีกครึ่งหนึ่งเห็นว่าข้อเสีย ข้อเสียที่สำคัญคือความเหงาเพราะต้องจากบ้าน ภาวะหนี้สินที่เกิดจากการหาเงินจ่ายค่าบริการจัดหางาน, การถูกหลอกลวง และปัญหาครอบครัว แม้ปัญหาครอบครัวจะมีผู้ตอบเพียงร้อยละ 0.7 แต่ข้อมูลจากกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเรื่องครอบครัวมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภรรยาในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การอยู่ไกลบ้านและขาดการควบคุมตามประเพณีทำให้เกิดการนอกใจคู่สมรสและมีคู่อื่นได้โดยง่าย 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 ส่วนได้หวันเป็นประเทศที่แรงงานไทยได้รับรายได้สูงสุดรองลงมา 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
รถมอเตอร์ (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 เท่านั้น 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

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาลำดับที่ 29 เพียงฉบับเดียว และได้เคลื่อนไหวก่อนเพื่อพิจารณาเป็นภาคีเพิ่มขึ้นน้อยมาก 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)

อนุสัญญาลำดับนี้ถูกนำเสนอโดยสหประชาชาติในปี 1990 แต่มีผู้รับรองเพียง 4 ประเทศ จึงยังไม่มีให้สัตยาบัน สหประชาชาติได้รณรงค์ให้มีการรับรองอนุสัญญาลำดับนี้มากขึ้น แต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จ ประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับรอง เนื้อหาของอนุสัญญาครอบคลุมค่านิยมของคำว่า แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานย้ายถิ่น (migrant workers) สิทธิของแรงงานต่างด้าวทั้งในฐานะสิทธิมนุษยชน, สิทธิแรงงาน และสิทธิของคนต่างด้าวในรัฐที่เป็นประเทศปลายทาง ทั้งนี้โดยกล่าวถึงทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวอื่นๆ (ที่ไม่ถูกกฎหมาย) ตลอดจนครอบครัวของแรงงานต่างด้าวด้วย

ส่วนอนุสัญญาของ ILO ลำดับที่ 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 คือ ญี่ปุ่น 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) ของสิงคโปร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับกองทุนแรงงานที่เกี่ยยณ เป็นต้น

เป็นที่น่าสนใจว่าในสิงคโปร์มีกฎหมายด้านแรงงานจำนวน 10 ฉบับ ขณะในอีกสองประเทศนั้นมีกฎหมายด้านนี้ค่อนข้างน้อย โดยปกติแรงงานย้ายถิ่นจะต้องมีวีซ่าที่ถูกต้องตามกฎหมายและใบอนุญาตในการทำงาน (work permit) การเข้าประเทศหรือการจ้างงานโดยผิดกฎหมายถือว่าเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งซึ่งต้องได้รับโทษ ในสิงคโปร์ที่กฎหมายเข้มงวดมาก เมื่อบัตรประจำตัวแสดงการอนุญาตให้ทำงานแบบใหม่เริ่มนำมาใช้ แรงงานต้องพกติดตัวบัตรนี้ตลอดเวลา กฎหมายในญี่ปุ่นและสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้มีการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย ในมาเลเซียก็ทำนองเดียวกันแม้ว่าจะไม่ได้มีระบุในงานวิจัยอย่างชัดเจนก็ตาม

แรงงานต่างชาตินักจะมีหนทางและวิธีการ ในการเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายในประเทศปลายทางเสมอ 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

ในมาเลเซียสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวกับนายจ้างและลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายการจ้างงานของประเทศ 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 การมีข้อตกลงจะส่งผลให้การจัดการบนพื้นฐานรัฐบาล-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 ความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นเพียงวิธีการเดียวในการแก้ปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะนี้ 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

หากจะจำแนกปัญหากฎหมายนี้อ่างง่ายๆ 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 การเข้าไปศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ให้อำนาจแก่รัฐไทยในการเข้าไปคุ้มครองแรงงานไทยในรัฐต่างประเทศ 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 ด้วยว่าความเป็นไปได้และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือย่อมขึ้นอยู่กับการเงินได้มีการการก่อตั้ง "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 ซึ่งมุ่งจะศึกษากระบวนการของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาของแรงงานไทยในต่างประเทศโดยผ่านความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความตกลงระหว่างประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเจ้าของสัญชาติของแรงงานและรัฐต่างประเทศซึ่งเจ้าของดินแดนที่มีการจ้างแรงงานคนสัญชาติไทย

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” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเสียก่อนที่จะเข้าไปศึกษาส่วนอื่นๆ 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 และการควบคุมพิชิตพลคนพื้นที่สูง 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 บุคคลดังกล่าวมีความผูกพันกับประเทศไทยแล้วในทางภูมิลาเนาและบุคคลดังกล่าวยังมีสถานะเป็นผู้เสมือนไร้สัญชาติ (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 การปิดการติดต่อระหว่างชาติเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในสถานการณ์ที่ยกเว้นจริงๆ 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 ด่านตรวจคนหางานดังกล่าวย่อมเป็นไปตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาของรัฐมนตรีว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม¹⁰ 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 กฎหมายไทยมิได้สร้างอุปสรรคแก่นักสัญชาติไทยที่จะเดินทางออกไปจากประเทศไทยเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ 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 “เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพวกรวมกร” ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เราทราบว่า ก่อนหน้าที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมธุรกิจจัดหางานเลย การจัดหางานไม่ว่าเพื่อการทำงานภายในประเทศหรือในต่างประเทศจึงเป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถเข้าประกอบการได้โดยเสรี

3.3.2) กฎหมายว่าด้วยการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคที่ใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475

แม้จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ.2475 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพวกรวมกร” แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดหางานเพื่อการทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น ในยุคที่ใช้กฎหมายฉบับนี้ การจัดหางานไม่ว่าจะเพื่อการทำงานภายในหรือในต่างประเทศย่อมตกอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมของรัฐในลักษณะเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การประกอบธุรกิจสำนักงานจัดหางานเป็นธุรกิจที่จะต้องได้รับอนุญาตจาก “เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย”¹⁵ ดังนั้น สำนักงานจัดหางานซึ่งตั้งอยู่ก่อนวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2475 หรือตั้งขึ้นใหม่เมื่อกฎหมายนี้มีผลแล้ว จึงต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของเสนาบดี¹⁶

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 แต่กฎหมายนี้ก็ยังไม่มียกเว้นโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับการจัดหางานเพื่อการทำงานในต่างประเทศ 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 กฎหมายบังคับการรับสมัครแรงงานไทยในประเทศไทยของนายจ้างในต่างประเทศจะต้องทำโดยสำนักงานจัดหางานหรือกรมการจัดหางานเสมอ²⁴ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คนหางานซึ่งจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจัดหางานกับผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศนี้ กฎหมายกำหนดให้แรงงานผู้นั้นแจ้ง²⁵ให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบก่อนเดินทางไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน²⁶ หากบุคคลไม่ยอมแจ้งการไปทำงานในต่างประเทศแก่อธิบดีกรมการจัดหางาน กฎหมายได้กำหนดโทษแก่บุคคลที่ละเลยโดยต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท²⁷ จึงสรุปได้ว่า แม้กฎหมายจะไม่ได้บังคับให้มีการร้องขออนุญาตไปทำงานในต่างประเทศ แต่กฎหมายก็กำหนดให้คนสัญชาติไทยเหล่านี้จะต้องแจ้งการไปทำงานในต่างประเทศต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อกำหนดดังกล่าวมีโทษทางอาญาหากฝ่าฝืน แต่ขอให้สังเกตว่า โทษดังกล่าวเพียงโทษปรับ มิใช่โทษจำคุก และเป็นที่น่าสงสัยว่า ในทางปฏิบัติ จะมีการบังคับใช้กฎหมายนี้มากนักน้อยเพียงใด

4.1.2) การไปทำงานในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในประเทศไทย

การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยอาจเกิดจากการจ้างงานระหว่างลูกจ้างและนายจ้างภายในประเทศไทยได้อีกด้วย โดยความต้องการของงาน นายจ้างในประเทศไทยอาจส่งลูกจ้างไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยก็ไม่ยินยอมให้มีการส่งลูกจ้างไทยไปทำงานในต่างประเทศเป็นไปโดยเสรี กฎหมายกำหนดให้นายจ้างซึ่งอยู่ในประเทศไทยพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมจัดหางาน²⁸ การขออนุญาตและการอนุญาตย่อมเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด²⁹ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษทางกฎหมาย อันได้แก่ โทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี 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 ลงวันที่ 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 "บริษัท จัดหางาน" หรืออักษรต่างประเทศที่มีความหมายเช่นเดียวกัน เว้นแต่ใช้ในการขออนุญาตจัดหา งาน³⁴

- 2) บริษัทผู้ประกอบการจะต้องมีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วตามที่กฎหมายกำหนด บริษัทผู้ขอใบ อนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง "มีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท"³⁵
- 3) หุ่นข้างมากและจำนวนผู้ถือหุ้นข้างมากในบริษัทผู้ประกอบการจะต้องมีสัญชาติไทย บริษัทผู้ขอใบ อนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง "มีทุนเป็นของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อย กว่าสามในสี่ของจำนวนทุนทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าสาม ในสี่ของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด"³⁶
- 4) บริษัทผู้ประกอบการจะต้องไม่ใช่ผู้ที่เคยได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจัดหางาน บริษัทผู้เข้าขอรับ ใบอนุญาตจะต้องไม่เคยเป็นผู้เคยได้รับอนุญาตจัดหางาน ดังจะเห็นว่า กฎหมายห้ามมิให้บริษัทที่ เคยได้รับอนุญาตจัดหางานขอรับใบอนุญาต³⁷ หรือในกรณีที่บริษัทดังกล่าวถูกพักใช้ใบอนุญาต จัดหางาน กฎหมายก็ยังห้ามมิให้บริษัทดังกล่าวเข้าขอรับใบอนุญาตอีก³⁸ หรือแม้ในกรณีที่บริษัทผู้ รับใบอนุญาตจัดหางานถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางานแล้ว กฎหมายก็ยังห้ามมิให้เข้าขอรับใบ อนุญาตอีก³⁹
- 5) บริษัทผู้ประกอบการจะต้องมีหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนด บริษัทผู้ขอใบอนุญาตจัดหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้อง "มีหลักประกันเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาทวางไว้กับนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราช บัญญัตินี้"⁴⁰ หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องวางไว้ตาม มาตรา 31 (7) นั้นต้องเป็นเงินสด พันธบัตรของรัฐบาลไทยหรือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร ผู้รับ อนุญาตดังกล่าวอาจขอเปลี่ยนแปลงหลักประกันได้⁴¹ 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 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน 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) เจือนใจการจ้างแรงงานที่นายจ้างในต่างประเทศ 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 สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางตามจำนวนที่นายทะเบียนจัดหางานกลางกำหนด เพื่อเป็นค่าพาหนะ 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) ความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตในกรณีที่คนหางานได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือตำแหน่งงานไม่ตรงตามสัญญาจ้างงาน

ในกรณีที่คนหางานเดินทางไปถึงประเทศที่จะไปทำงานแล้วได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงาน⁷³ บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องมีความรับผิดชอบดังนี้

ในประการแรก ผู้รับอนุญาตจะต้องจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทยเมื่อคนหางานขอให้กระทำเช่นนั้นโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตหรือตัวแทนของผู้รับอนุญาตที่อยู่ในประเทศนั้นทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คนทราบว่าจะได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงานหรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงาน ในกรณีที่ไม่ว่าจะแจ้งแก่ผู้รับอนุญาตหรือตัวแทนของผู้รับอนุญาตได้ ให้แจ้งต่อสำนักงานแรงงานไทย สถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทย หรือผู้ที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้น เพื่อแจ้งต่อไปยังผู้รับอนุญาต

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อธิบดีพิจารณาเห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับอนุญาตและผู้รับอนุญาตได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วที่จะให้คนหางานได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงานหรือผู้รับอนุญาตได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วในการจัดการให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทยโดยเร็วที่สุด 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 ความรับผิดชอบที่บริษัทผู้รับอนุญาตจะต้องแบกรับมีลักษณะเดียวกันกับกรณีความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับอนุญาตในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามสัญญาจัดหางาน:

ในประการที่สอง คนหางานอาจยอมรับทำงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานก็ได้ ในกรณีนี้ ผู้รับอนุญาตไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับประเทศไทย แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศนั้นทราบภายในสิบห้าวัน ถ้าไม่มีสำนักงานแรงงานไทย ให้แจ้งสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้นทราบ และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวให้สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลางทราบด้วย

10. หน้าที่ของคนหางานซึ่งเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

10.1) หน้าที่ที่จะแจ้งการเดินทางไปทำงานในรัฐต่างประเทศต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน

คนหางานผู้ใดประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองโดยมิได้ทำสัญญาจัดหางานกับผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ 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 แต่การส่งออกแรงงานไทยดังกล่าวก็เกินไปโดยไม่มีการติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด จึงทำให้คนงานจำนวนมากที่อยู่ต่างประเทศมีสภาพเหมือนกับถูกลอยแพ

รัฐจึงควรมีมาตรการป้องกันโดยควบคุมบริษัทจัดหางานให้รัดกุมมากขึ้น และมาตรการของรัฐควรมีลักษณะของการคุ้มครองในเชิงรุก มากกว่าการรอแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และเพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหโดยความพยายามที่จะประสานงานกับรัฐบาลปลายทางซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงาน

” อาทิ สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประเทศนั้นๆ ให้อยู่ สิทธิในสวัสดิการสังคม สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สิทธิในการคุ้มครองแรงงาน

” ดังจะเห็นข่าวในหนังสือพิมพ์รายวันเกี่ยวกับการกักขังคนงานไทยในโรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการข่มขืนแม่บ้านไทยโดยนายจ้างสิงคโปร์ เป็นต้น

12.2) ความมีอยู่ของปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยในต่างประเทศ

นอกจากความพยายามที่จะคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยก็ควรจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะร่วมปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานไทยในต่างประเทศ 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 ประเทศไทยควรจะต้องมีความสัมพันธ์ในระดับใดกับบุคคลในลักษณะดังกล่าว เป็นที่ชัดเจนว่า กฎหมายไทยกำหนดรับรองสิทธิบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยที่จะกลับคืนสู่สัญชาติไทยได้โดยกระบวนการที่พิเศษและง่าย^๙ แต่ในขณะที่คนไทยพลัดถิ่นนั้นยังไม่กลับคืนสัญชาติไทย จะมีสายสัมพันธ์ใดระหว่างรัฐไทยและคนไทยพลัดถิ่น กล่าวคือ คนต่างด้าวที่มีเชื้อชาติไทย

12.4) ความจำเป็นที่จะมีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อร่วมจัดการปัญหาแรงงานระหว่างประเทศ

การเข้าแก้ไขปัญหาที่แรงงานไทยเผชิญอยู่ในต่างประเทศนั้น ไม่อาจทำได้เลยหากประเทศไทยมิได้มีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐเจ้าของดินแดนที่แรงงานไทยนั้นทำงานอยู่ โดยกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของดินแดนมักใช้หลักต่างตอบแทนในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศ ในกรณีที่มีประโยชน์ที่อาจต่างตอบแทนได้ในระหว่างกัน บรรยากาศในการแก้ไขปัญหาจะต่างก็จะเป็นไปได้ด้วยดี โดยทางปฏิบัติของนานาอารยประเทศ จึงมักจะมีการทำสนธิสัญญาเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติต่อกันของแต่ละฝ่ายในดินแดนของแต่ละฝ่าย

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