

than 1,400 resolutions in the local assemblies asking for a change in the law to introduce alien's political rights at the local level in Japan. The ruling party was not willing to introduce the alien's vote but after the President of South Korea came to Japan in 1998, the political climate changed. Opposition parties submitted a bill to introduce local voting suffrage for aliens and the Prime Minister expressed a positive opinion on this matter. Public opinion and the opinion of the representatives of the national Parliament appear to be in favor of the denizen vote.⁷⁵ In 2000, two governmental parties submitted the new bill on local suffrage for permanent residents except for Koreans who do not have South Korean citizenship because there are no diplomatic relations between Japan and North Korea.⁷⁶ However, this exclusion has a serious problem of citizenship discrimination.

Furthermore, the citizenship system should be amended for admitting dual citizenship. It is reported that more than 230,000 individuals were naturalized in Japan from 1945 to 1993. Most of them are old-comer Koreans (75.9%) and Chinese (19.4%).⁷⁷ According to the Nationality Law, a possible interpretation is that the Japanese naturalization system does not need assimilation requirements.⁷⁸ Yet strict assessment of assimilation into the Japanese lifestyle and fluency in the Japanese language is required under the administrative guidance on naturalization.⁷⁹ More than 50 application forms have to be submitted⁸⁰ and applicants were forced to adopt a Japanese name. However, an amendment of the Nationality Law in 1985 had eliminated the phrase 'Japanese name only' in the administrative guidance on naturalization. Nevertheless, it is still necessary to write the name with Japanese characters (*kanji*, *hiragana* or *katakana*). Since 1994, there were judgments to admit double names that combine both family names in cases of international marriage.⁸¹ Individuals with dual citizenship are increasing as a result of international marriages (around 4% of the marriages at present in Japan). In recent times, about 80% of Korean residents marry Japanese, and almost 8,000 children are born to Korean and Japanese parents annually.⁸² Under the 1985 revision of the Nationality Law, children with one Japanese parent could have dual citizenship, but they must choose either Japanese or foreign citizenship before they reach 22 years of age. This optional obligation system was introduced as the result of an amendment from the *patrilineal jus sanguinis* to *patrilineal and matrilineal jus sanguinis* principle.⁸³ It has been emphasized that dual citizenship has many disadvantages: friction from different diplomatic protection rights between countries, conflict of loyalties, inefficiency in immigration control, bigamy due to difficulties in establishing personal identity, and confusion of civil international law relations.⁸⁴ In spite of the fact that they have lived more than 50 years in Japan, many Koreans refuse naturalization. The reason is that they do not want to lose their Korean ethnic identity, which is connected with citizenship. It should be added that they do not want to forget the history of Japanese colonization, when they were forced to take up Japanese citizenship and a Japanese name.

Additionally, there are about 2,186 registered stateless persons in Japan.⁸⁵ In the *Andere* case, whose father was unknown and mother was missing after his birth, the interpretation of Article 2 (3) of the Nationality Law, which stipulated that 'if both parents are unknown,' a child born in Japan can acquire Japanese nationality, became a problem. The District Court approved that the child should be

75 Takashi Ebashi, 'Gaikokujin shimin no chiho sanseiken [Local voting rights for alien citizens]', *Nihon Bengoshi Rengokai Henshu Jinkai* (ed.), *Teijika jidai no Gaikokujin no Jinken* [Aliens' Human Rights in the Permanently Domiciling Time] (Tokyo: Akashi Shoten, 1997), pp. 114-5.

76 *Mainichi Shinbun* (January 22, 2000).

77 Kazumi Moriki, *Kokuseki no Arika* [The Whereabouts of Citizenship] (Tokyo: Akashi Shoten, 1995), p. 256.

78 SOPEMI, *Trends in International Migration. Annual Report 1994* (Paris: OECD, 1995), p. 63.

79 Yong-dal Kim, *Zainichi Chosenjin no Kika* [Naturalisation of Koreans in Japan] (Tokyo: Akashi Shoten, 1990), pp. 90-1.

80 Toshiko Ota et al., *Koseki, Kokuseki to Kodomo no Jinken* [The Family Registration, Citizenship and Rights for Children] (Tokyo: Akashi Shoten, 1995), p. 172; Tsuguhiko Yokô, *Kaitei Kika Tetsuzuki no Tebiki* [Revision of the Naturalisation Procedure] (Tokyo: Nihon Kajo Shuppan, 1995), pp. 119-20.

81 Kazuaki Tezuka, 'Gaikokujin Teijû Mondai no Yukue' [The Prognosis of the Problem on Domiciled Aliens], in *Nihon Bengoshi Rengokai* (ed.), *Teijû Jidai no Gaikokujin no Jinken* [Aliens' Rights in a Period of Domiciliation] (Tokyo: Akashi Shoten, 1997), p. 134.

82 John C. Maher and Yumiko Kawanishi, 'Maintaining Culture and Language: Koreans in Osaka', in John C. Maher and Gaynor Macdonald (eds.), *Diversity in Japanese Culture and Language* (London: Kegan Paul International, 1995), p. 170.

83 As for the history of the Japanese citizenship, see Yoshio Hagino, *Recent Development of the Nationality Law of Japan*, *Nanzan Hôgaku*, vol. 8, no.2 (1984), pp. 1-9. As for the guideline of Japanese citizenship, see Ryoichi Yamada and Fumiaki Tsuchida, *An Easy Guide to the New Nationality Law* (Tokyo: The Japan Times, 1985).

84 Kiyoshi Hosokawa, 'Amendment of the Nationality Law' *The Japanese Annual of International Law*, no. 28 (1985), p. 20.

85 Japan Immigration Association, *supra* note 13, p. 6.

granted Japanese nationality, but the Appellate Court refused it on the grounds that his mother probably had Filipino nationality. However, the Filipino government denied it because of her lack of a passport. In the end, the Supreme Court approved that the child be granted Japanese nationality. The reason was because of the clause 'if both parents are unknown' which was interpreted as, 'if both parents are undetermined' (Supreme Court judgment January 27, 1995). In order to eliminate the occurrence of stateless persons, this clause should be revised as 'if a child does not acquire nationality by the Nationality Law of his or her own parents' country'.⁸⁶ Overstay parents are unwilling to go to the civil registration office for fear of deportation. Thus, there is no precise data regarding stateless children.

Lastly, regularization of long-term irregular residents, including children who attend Japanese schools, is a significant problem to be solved. Since the bubble economy in 1980s, many foreign workers came to Japan and overstayed for working in various jobs. It is estimated that Japan needs to accept many immigrant workers because of the shortage of labor force in the next 50 years.⁸⁷ However, the Ministry of Justice does not want general amnesties for illegal workers for fear that Japan will be a magnet for further undocumented immigrants. The Minister has the discretion to give the 'special permission for residence' for long-term irregular residents on humanistic grounds and so on. Most precedents of the 'special permission for residence' by the Ministry of Justice have been given in the case of spouses or parents of Japanese citizens. Historically speaking, the Japanese Government has authorized special permission for residence on humanistic grounds to hundreds of Koreans who entered Japan 'illegally,' recognizing that they established their home base in Japan. Presently, the protection of children's rights is the significant issue for this permission. Hundreds of Japanese and foreign academic researchers have appealed for the Japanese Government to grant special permission for residence to irregular residents including children.⁸⁸ Children should not be held responsible for overstaying and they attend Japanese schools, have close Japanese friends and speak only Japanese. The Minister of Justice must respect the International Convention on the Rights of the Child, which the Japanese Government ratified in 1994. Deportation of these children would be a serious violation of their human rights. The Minister decided to give special permission for residence to families with school children who have learned Japanese for many years and cannot manage the language of their countries of origin, because their deportation would bring hardship to their lives. At last, in February 2000, the Ministry of Justice granted special permission for residence to four long-term irregular resident families with school children.⁸⁹ This precedent will bring many similar requests for regularization, even if it remains the problem of uncertain requirements of special permission. The next significant problem for Japan is to make a rule as to how to accept foreign workers through the front door and how to integrate them into the society.

86 The similar clause is regulated in France, Italy and Spain. See Yasuhiro Okada, *Kazoku to Kokuseki* [the Family and Citizenship] (Tokyo: Yuhakusha, 1996) p. 61.

87 The UN Estimation of the Population Dynamics. See *Masumichi Shimbun* (January 13, 2000).

88 *Asahi Shimbun* (November 11, 1999).

89 *The Japan Times* (February 3, 10 and 15, 2000).

Labor Code on the Employment and Management of Foreign Nationals in Taiwan

*Ching-lung Tsay
Pi-yuan Tseng*

The Employment Service Act

Chapter 5: The Recruitment and Supervision of Foreign Persons

Article 41

To protect the rights of nationals for work, the employment of foreign persons shall not interfere with the job opportunities and labor conditions of nationals, economic development, or social stability.

Article 42

A foreign person who has not obtained a work permit shall not be recruited to work within Taiwan (ROC).

Article 43

Except when there are other provisions in this act, a foreign person recruited by an employer to do a job within Taiwan (ROC) shall be limited to the following:

1. Those performing special or technical services,
2. Chief executive of an enterprise invested or established by an Overseas Chinese or a foreign person approved by the Government,
3. Teachers of public or registered private colleges or universities, or primary schools for foreign residents,
4. Full-time teachers of foreign languages in short-term supplementary schools registered under the act of supplementary education,
5. Athletes or athletic coaches,
6. Work related to religion, the arts or entertainment,
7. Family servants,
8. Work designated by the competent central authorities as necessary to important reconstruction strategies or economic or social development,
9. Other work especially approved by the competent central authorities for which local talent is lacking, necessitating the recruitment of foreign persons.

The competent central authorities together with the competent central authorities for enterprises shall formulate and specify the qualifications of and the investigation procedures for these foreign workers.

Prior to lodging an application for the recruitment of a foreign person for the work prescribed in sub-paragraphs 7 to 9 of paragraph one, the employer shall first advertise locally for such a worker stating reasonable labor conditions. If the advertisement fails to satisfy the need, the employer may apply to rectify the deficiency by employing a foreign worker.

When foreign persons are employed in accordance with sub-paragraphs 7 and 8 of paragraph one, the contract between the two parties shall be in accordance with the terms specified in Periodic Contracts prescribed in the Labor Standards Law.

If the dependents of foreign employees recruited under any of the items prescribed in paragraph one are excluded from the applicable extent of Labor Insurance Program and shall not apply for and receive the insurance pay for the reason of diseases, childbirth, or death.

Article 44

Prior to the recruitment of foreign persons for work prescribed in sub-paragraphs 1 to 6 of paragraph one of the previous Article, the employer shall examine and prepare the related documents and apply for permission for each business objective, except for consultants or researchers employed by the central, provincial (municipal) government and/or subsidiary institutes for academic research.

Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the competent central authorities together with the competent central authorities for enterprises.

Article 45

Prior to the recruitment of foreign persons for work prescribed in sub-paragraphs 7 to 9 of paragraph one of Article 43, the employer shall examine and prepare the related documents, and apply for permission from the competent central authorities. Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the competent central authorities together with the competent central authorities for enterprises.

Article 46

Embassies, consulates, and other institutes of foreign countries in Taiwan (ROC) may employ foreign persons with the permission of the Ministry of Foreign Affairs. Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the Ministry of Foreign Affairs together with the competent central authorities.

Article 47

An employer wishing to employ foreign students attending public or private colleges or universities shall apply to the Ministry of Education for permission. Such permission and related measures of recruitment and supervision shall be prescribed by the Ministry of Education together with the competent central authorities.

The work of these foreign students is not subject to the prescriptions of paragraph one of Article 43. Except for summer or winter vacation, there shall be a ceiling of 12 working hours per day.

Article 48

If an employer hires any of the following foreign persons, he is not subject to the prescriptions of paragraph one of Article 43, Article 49, Article 50, Article 52, and paragraph two of Article 54. He is also exempt from paying the employment stabilization fee and the security deposit prescribed in Article 51 and Article 55.

1. One who marries a national of Taiwan (ROC) with domestic residence and a permit to reside,
2. Refugees permitted to reside,
3. Persons of exemplary behavior who have been permitted to be continuously employed within Taiwan (ROC), and have resided for 5 years in their dwellings.

For employing such persons, the employer shall apply for permission in accordance with the prescriptions of Article 44 to Article 46. For employing persons to do work outside of that denoted in paragraph one of Article 43, the employer shall apply for permission from the competent central authorities.

Article 49

The maximum duration for employing foreign persons is 2 years. At the end of this period, the employer may apply for an extension of 1 year, if necessary. However, the maximum duration for employing foreign persons for work specified in sub-paragraphs 7 and 8 of paragraph one of Article 43 is only 1 year, but the employer may apply for an extension of another year.

Article 50

Any employed foreign person who needs to change his employer or work within the permitted duration must request the original employer to apply jointly with the prospective new employer for permission to change. However, foreign workers employed for work specified in sub-paragraphs 7 to 9 of paragraph one of Article 43 shall not be allowed to change his employer or work.

Article 51

When employing foreign persons for work specified in sub-paragraphs 7 or 8 of paragraph one of Article 43, the employer shall pay the employment stabilization fee to the bank account of the Special Fund to be established by the competent central authorities. This fund shall be devoted to the promotion of national employment. The amount of the employment stabilization fee, receipts and disbursements, safekeeping, and the use of said Fund shall be prescribed by the competent central authorities together with other relevant agencies.

The competent central authorities may revoke the permission to employ foreign persons in case an employer fails to pay the employment stabilization fee.

Article 52

An employer shall give written notice to the competent local authorities or the competent authorities for enterprises, and the local police in case any of the following events occur:

1. An employee has been continuously absent from work without leave for 3 days and has lost contact,
2. An employee has severed the employment relationship with the employer,
3. The permitted duration of employment has expires.

Article 53

An employer shall not behave in the following manners:

1. Employ or continuously give employment to foreign persons without permission, or when the permission has been invalidated,
2. Employ foreign persons under his own name to work for other people,
3. Employ or continuously give employment to foreign persons for whom others have applied for work permits,
4. Assign foreign persons to engage in work other than that denoted in the permit.

Article 54

In case any of the following conditions prevail, the foreign person's work permit shall be partially or completely revoked:

1. Working for an employer not certified in the work permit,
2. Engaging in work not mentioned in the work permit,
3. The existence of any of the situations specified in Article 52,
4. Refusing to have regular physical check-ups during the period of employment, or if the physical and/or mental competence of the employee is inadequate for the work assigned, or if the employee suffers from an infectious disease stipulated by act or death.
5. Violation of the demands prescribed in accordance with paragraph 2 of Article 44, Article 45, Article 46, or paragraph 1 of Article 47, causing serious consequences,
6. Violation of other laws or regulations of Taiwan (ROC), causing serious consequences.

Any foreign person whose work permit has been revoked as denoted in the previous paragraph, shall be compelled to leave the country immediately and shall not be allowed to seek work in Taiwan (ROC).

Article 55

Any employed foreign person who has been legally deported under the orders of a police agency shall have his traveling expenses and detention fees borne by the employer.

The funeral service of a foreign worker who dies during the period of employment in Taiwan (ROC) shall be the responsibility of the employer.

When an employer recruits foreign persons to do work mentioned in sub-paragraphs 7 or 8 of paragraph one of Article 43, the employment stabilization fee shall be sufficient to cover all expenses denoted in paragraph one. The amount shall be fixed by the competent central authorities.

If an employer fails to pay the fee mentioned in the previous paragraphs, or if the employment stabilization fee paid by the employer is not sufficient to cover all expenses denoted in paragraph one, and the employer has been duly notified but still refuses to pay up, the institution which has paid the expenses for the employer shall request the Court to decide the amount which the employer shall repay.

Such a decision shall be enforceable by act.

Article 56

No one may recommend foreign persons to work for others illegally.

Article 57

The competent authorities, the competent authorities for enterprises, or police agencies may assign certain persons who carry with them the required documents to proceed to the workplace where foreign persons work or where foreign persons may be illegally employed, to conduct inspection.

An employer shall not evade, interfere with, or refuse the inspection mentioned in the previous paragraph.

Chapter 6: Penal Provisions

Article 58

If an employer violates the provisions of paragraphs 1, 2, or 3 of article 53, and the number of workers employed or continuously given employment is one, the said employer shall be penalized with, a prison term of 6 months or less, forced labor-service, or payment of a fine of NT\$90,000 or less, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$90,000. If the number of persons illegally employed is two or more, the employer shall be liable to a prison term of no more than 3 years, forced labor-service, or payment of a fine of NT\$300,000 or less, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$300,000.

In case the representative of a corporate person, agent of the corporate person and the natural person, the employees or other staff personnel commit the aforesaid offence in the course of business operations, not only the persons committing the offences, but also the corporate or natural person concerned shall be required to pay the above-mentioned penalties.

Article 59

Any person who violates the provisions of Article 56 shall be penalized with a prison term of 6 months or less, forced labor-service, or payment of a fine of less than NT\$150,000, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$150,000.

Any person committing the above-mentioned offence with the intention of making profit shall be penalized with a prison term of less than 3 years, forced labor-service, or payment of a fine of less than NT\$600,000, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$600,000.

Any person who frequently commits the offences prescribed in paragraph one shall be penalized with a prison term of less than 5 years, forced labor-service, or payment of a fine of less than NT\$1,500,000, or both imprisonment and payment of a fine of less than NT\$1,500,000.

In case the representative of a corporate person, agent of the corporate person and the natural person, the employees or other staff personnel commit the offences mentioned in the previous three paragraphs in the course of business operations, not only the persons committing the offences, but also the corporate or natural person concerned shall be required to pay the above-mentioned penalties.

Article 60

Any person who violates the provisions of paragraph two of Article 35 shall be penalized with a fine of no less than NT\$90,000 and no more than NT\$900,000.

Article 61

Any person who violates the provisions of Article 39 or paragraph two of Article 57 shall be penalized with a fine of no less than NT\$15,000 and no more than NT\$150,000.

Article 62

Any person who violates the provisions of Article 5, Article 9, Article 10, paragraph one of Article 29, paragraph one of Article 34, Article 40, Article 42, Article 52, or paragraph 4 of Article 53 shall be penalized with a fine of no less than NT\$3,000 and no more than NT\$30,000.

Any person who violates the provisions of Article 42 may be compelled to leave the country within a certain period by police agencies, with the assistance of the employer. In case of non-compliance with the injunction, compulsory enforcement may be used for this purpose.

Article 63

A private employment institution which violates the provisions of this act or the orders or regulations promulgated therefrom, shall be penalized with a fine of no less than NT\$3,000 and no more than NT\$30,000. Other relevant provisions of this act shall also be applied. In case of serious offences, a part or the whole of its business operations shall be terminated or its permit revoked.

Article 64

Any person who fails to pay fine penalties even after receiving official notice shall be dealt with by the Court for compulsory enforcement.

Chapter 7: Supplementary Provisions**Article 65**

Any person who has engaged in private employment service before the implementation of this act shall apply for the prescribed permission before the deadline decided by the competent central authorities. Any person who fails to apply before the deadline shall be penalized accordingly.

Article 66

Any foreign person already employed in Taiwan (ROC) under relevant acts or regulations shall apply for a permit after the implementation of this act during the rest of the employment duration, provided that the duration has not yet expired. Under such circumstances, the permit application may be sent without following the procedures prescribed in this act.

Article 67

The provisions of this act regarding foreign persons are applicable to those without nationality, Chinese who have foreign nationality entering the country on a foreign passport, or nationals of Taiwan (ROC) who have not obtained a domestic residence permit.

Article 68

The recruitment and supervision of persons from mainland China for employment in Taiwan shall follow the relevant provisions of Chapter Five of this act. The prescriptions or other relevant acts or regulations are also applicable.

Article 69

The enforcement rules of the present act shall be prescribed by the competent central authorities.

Article 70

This act shall take effect on the day of promulgation.

Evolution of Taiwan's Foreign Labor Policy and Management

Ching-lung Tsay

I. Foreword

The 1980's saw substantial growth of foreign trade and sustained prosperity of Taiwan's economy. The need at the grass-roots level for unskilled labor increased substantially as a result of the Government's active promotion of economic development. On the other hand, Taiwan suffered from severe labor shortage due to some economic and non-economic factors, such as the slow growth of young entrants into the labor force, increase of national income, upgrading of the education level, rapid development of service sector and the changing popular notion about jobs. To promote sustained social and economic development, there was need for labor in a large number of major construction projects, as well as the urgent need by domestic enterprises for unskilled labor at the grass-roots level, and thus, the Government opened up the labor market to foreign labor in September 1989. Based on statistics as of 30 April 2000, the total number of foreign workers in Taiwan numbered 298,633. In terms of nationality, Thai workers topped the ranks, accounting for 46.1%. Second to Thai were Philippine workers, accounting for 36.8%. In terms of sectors, topping the ranks was manufacturing which accounted for 59.6%. Social service and individual service (maids and nurses), accounted for 27.0%, followed by construction, accounting for 13.1%. Although the import of foreign labor helps to alleviate labor shortage at the grass-roots level, the import of large numbers of foreign labor has had considerable implications on economic and social development, epidemic control and social security. Particularly when the employment rate is high, the impact of foreign labor (taking away jobs from some local workers, such as aboriginal, middle- and senior-aged labor) is very considerable. Therefore it has become an important issue on the social policy agenda of the new Government to review the appropriate policy on foreign labor and gradually reduce the number of foreign workers.

II. Basic Policy on the Import of Foreign Labor

Clause 11 of the Employment and Service Law adopted on 8 May 1992 stipulates: 'To ensure the working rights of our nationals, employment of foreign labor shall not hinder the opportunities, working conditions of our nationals, nor shall it undermine economic growth and social security.' Under this Law, consideration of the current policy on the import and management of foreign labor is based on the following principles and factors:

A. Ensure employment rights and interests of nationals

The purpose of importing foreign labor is to help alleviate the domestic labor shortage. Foreign labor should play a supplementary role in the labor market and it should in no way replace domestic workers. Under the laws and regulations, therefore, employers should give priority to hiring domestic workers and providing them with reasonable conditions, before they may apply for employment of foreign labor. Only when the workers fall short of their requirements, can the employer apply for employment of foreign labor. Application for employment of foreign labor shall be rejected if an employer refuses to hire domestic workers without providing reasonable excuses. To ensure the employment rights and benefits of our nationals, there are restrictions on the employment of foreign labor, especially regarding the numbers and professions.

B. Prevent foreign labor from becoming illegal immigrants

As Taiwan is a small territory with dense population, it cannot afford to have a large number of immigrants. Various laws and decrees stipulate the time limit of employment of foreign labor in Taiwan. When the permit for stay expires, foreign laborers must go back to their home countries- their stay cannot be extended. In addition, in order to prevent them from becoming illegal immigrants, foreign workers cannot get married and give birth to children when working in Taiwan.

C. Avoid social problems caused by foreign labor

In order to reduce possible social security problems and epidemic control problems, ceilings are imposed on the total number of foreign labor. In the meantime, laws and decrees stipulate that foreign

workers must possess two certificates (non-criminal record certificate by police departments and health certificate by hospitals of their home countries which are designated by the Taiwanese Authority) before they can be allowed to enter Taiwan. Upon entering Taiwan, foreign workers must have a general medical check-up by our designated hospitals and go through the formalities for staying before they can stay and work. Employers should also provide the Government departments concerned with a life management plan for the foreign workers they employ, and be held accountable for the activities of the foreign workers.

D. Must not hamper the industry upgrade and economic development

Import of foreign labor can ease the urgent need of domestic labor shortage at the grass-roots level. However, if we try to maintain the labor-intensive industrial production structure, our industrial production structure upgrading will be delayed. Therefore, to prevent it from hampering or delaying our industrial structure upgrade, import of foreign labor should be carried out gradually, with restrictions on the numbers and professions. Employers should also adopt automation gradually.

E. Limit the number of labor exporting countries

To facilitate the management, the number of countries of origin of foreign labor should not be too many. Up to now, the Government has only approved import of foreign labor from five Southeast Asian countries: the Philippines, Thailand, Malaysia, Indonesia and Vietnam.

F. Illegal foreign labor must not be given legal status by local authorities

A strict ban shall be continuously applied on illegal foreign labor. Illegal foreign labor shall not be legalized locally to protect the effectiveness and fairness of the law. By doing, we can avoid encouraging more legal foreign labor to escape and work illegally in Taiwan.

III. Policy- Making Structures for Foreign Labor Policy and Management

The following are figures of the current policy making structure for foreign labor policy and management:

1. Executive Yuan

2. Governments of Counties and Municipalities as well as Municipalities directly under the Central Government

2A. Responsible for the promotion, management and regulations of the life of foreign workers

3. Council of Economic Constructions of the Executive Yuan

3A. Responsible for the development, coordination and review of foreign labor policies

4. Bureau of Industries, Ministry of Economy

4A. Responsible for the approval of key investment projects and employment of foreign labor; also for the management and guidance on issues concerning the life of foreign workers

5. Vocational Training Bureau, Council of Labor, Executive Yuan

5A. Responsible for the formulation and implementation of foreign labor policies, related measures and regulations; management of human resources brokerage; application and approval of employment of foreign labor; regulation of the life of foreign workers; statistics of dynamic information of foreign labor and management of Fund for Employment Security, etc.

6. Office of Health, Executive Yuan

6A. Responsible for health examinations, epidemic control and immunization of foreign labor

7. Office of Police, Ministry of Internal Affairs

7A. Responsible for the entry and exit of foreign workers, application for stay permits, criminal administration; banning, detention and repatriation of illegal foreign workers

8. Offices Abroad, Ministry of Foreign Affairs

8A. Responsible for the issuance of visa for foreign workers

1. Legislative Yuan

1A. Legislation of laws on foreign labor

2. Executive Yuan

3. Council of Economic Constructions of the Executive Yuan

3A. Responsible for the study, co-ordination and review of foreign labor policies

4. Council of Labor of the Executive Yuan

5. Co-ordination Commission on Foreign Labor

5A. (Members are representatives from related ministries and councils, the aim of which is to strengthen the co-ordination and co-operation among the departments of internal affairs, diplomatic, legislative and health in dealing with the matters concerning foreign labor)

6. Committee on Employment Security Fund

6A. (Members are experts, scholars, representatives from the ministries and councils concerned as well as organizations of labor and employer, the aim of which is to review matters relating to management and use of the Employment Security Fund)

7. Panel for Assessment of Foreign Labor Policies

7A. (Members are experts, scholars, representatives from the ministries and councils concerned as well as organizations of labor and employers. The aim is to assess the supply and demand situation of the labor market; impact of employment of foreign labor on the social and economic development; and matters relating to such policy issues as the review of quota or percentage ceilings on the employment of foreign labor.)

8. Vocational Training Bureau

9. Bureau of Industries, Ministry of Economy

9A. (Responsible for key investment projects, preliminary review of applications for employment of foreign workers)

10. Panel of Foreign Labor Review

10A. (Members are internal personnel of the Council of Labor; it is set up for the specific purpose of reviewing and making decisions on quota and import of foreign labor.)

11. Foreign Labor Consulting Service Centers at various locations

11A. Responsible for preliminary review and application for employment of foreign labor

12. Working Group on Foreign Labor

12A. Responsible for the formulation and implementation of foreign labor policies; management of human resources brokerage; application and approval of employment of foreign labor; management and guidance on matters relating to the life of foreign workers.)

IV. Regulation and Management of Foreign Labor

Import of foreign labor is carried out for the purpose of temporarily filling up the shortage of labor in the domestic labor market. To contain the negative implications on social and economic development, from the beginning of implementation, the Government has taken a very cautious and strict approach in making various regulations and rules in respect of the management of foreign labor. According to the Employment and Service Law promulgated and implemented in May 1992 as well as the related decrees and regulations, Measures for Management of Foreign Labor are stipulated as follows:

A. Limits on number and professions, and opening only selected sectors to foreign labor

In order to promote economic and social development and also meet the urgent need for foreign labor at the grass-roots level in various industries, from the very beginning, the measure of 'limiting the numbers and professions, opening only selected sectors' was adopted to regulate the import of foreign labor, in order to avoid the possible negative implication on social security from the big influx of foreign labor. Apart from maids, nursing workers and construction workers in major public construction projects, professions open to foreign labor are those relating to major sectors of foreign trade, industrial development, and manual jobs. Foreign labor must not exceed a stipulated percentage ceiling in the total national work force in Taiwan. More importantly, import of foreign labor is defined as an expedient short-term measure to supplement the domestic work force.

B. Study and formulate related laws and regulations

At the moment, laws and regulations on the regulation of foreign labor mainly include: 'Employment and Service Law', 'Detailed Rules and Regulations for the Implementation of Employment and Service Law (May 1992)'; 'Measures on Management and Permission of Employment of Foreigners (July 1992)'; 'Measures on the Management and Permission of Private Employment Service Institutions (July 1992)'; 'Measures on the Payment of Security Employment Fees (July 1992)'; 'Measures on the Use and Management of the Payment Balance of the Employment Security Fund (September 1992)'; 'Key Points on the Establishment of the Panel on Foreign Labor Policy Assessment (September 1995)'; 'Key Points on the Establishment of Coordinating Commission on Foreign Labor (November 1994)'; 'Measures on Strengthening the Management of and Guidance for Foreign Labor (June 1994)'; and 'Key Points on Preventing Foreigners from Illegally Working in Taiwan (September 1989)'. In the above-mentioned laws and regulations on foreign labor, the main points include the following:

1. Give priority to safeguarding the employment rights and interests of nationals

To safeguard the employment rights and interests of nationals and protect them from the negative implications of the import of foreign workers, it is stipulated that employers give priority to employment of local workers and provide them with reasonable employment conditions and benefits, before considering the alternative of employing foreign workers. Employers must get a permit for recruiting human resources from the public employment service institutions, before they can apply for recruitment of foreign labor to meet the shortage of workers (Clause 43 of the Employment and Service Law).

2. Restrictions on the duration and sectors of work for foreign labor

To prevent foreign workers from becoming illegal immigrants after working for long periods of time in Taiwan, it is stipulated that the longest period permitted for foreign labor to work in Taiwan is 3 years. When the permit expires, a foreign worker must go back to the home country and shall not be allowed to work again in Taiwan (Clause 49 of the Employment and Service Law). Foreign labor must not change their employers and job once they have reported to and received approval by the Departments concerned (Clause 50 of the Employment and Service Law). Foreign workers shall not bring their dependents to live with them,

nor can they get married in Taiwan (Clause 26 of the Measures on Management and Permission of Employment of Foreigners); foreign workers who have violated the law shall be repatriated immediately (Clause 54 of the Employment and Service Law).

3. Periodical medical check-up

To reduce the negative impact from import of foreign labor on national epidemic prevention, it is stipulated that the foreign labor shall present a health certificate issued by Taiwan-attested foreign hospitals before they are allowed to go through the formalities for entry visa. Within 7 days after entering Taiwan, foreign workers shall have a complete medical check-up at designated hospitals to certify their health conditions before they can start to work. Foreign workers have to have a medical examination every 6 months during working in Taiwan. Those who fail to meet the health requirements shall be repatriated immediately (Clauses 15, 16, 17 and 24 of the Measures on the Management and Permission of Employment of Foreigners).

4. Employers have to carry out considerable management responsibilities

An employer should report within 3 days to the departments concerned in the following situations: when a foreign worker is absent from work for 3 consecutive days without contacting the employer; when the employment relationship has been suspended; and when the work permit expires, etc. (Clause 52 of the Employment and Service Law). When filing for an application for employment of foreign workers, an employer should attach a plan on the management of accommodation arrangement and living conditions for the foreign workers (Clauses 6 and 45 of the Measures on Management and Permission of Employment of Foreigners). Once employment of foreign workers starts, the employer should pay the employment security fee periodically (based on the job characteristics, the fee per foreign worker per month ranges from NT\$ 800 to NT\$2,500) (Clause 52 of the Employment and Service Law). The employer should arrange for periodical health examinations for the foreign workers (Clause 24 of the Measures on Management and Permission of Employment of Foreigners). When the foreign workers employed exceed a certain number, the employer should assign a person to manage the affairs of foreign workers (Clause 8 of the Measures on the Management and Permission of Employment of Foreigners).

5. Management of human resources brokerage

Human resources brokerage was set up as a result of import of foreign workers. Under the law, companies of this kind may deal with employment services (Clause 36 of the Employment and Service Law). To prevent the brokers from overcharging foreign workers and employers, importing illegal foreign workers or conducting illegal activities, there are strict measures on fees and management, as well as punishment for irregularities (Clauses 39 and 60 of the Employment and Service Law; Clauses 16, 17, 30, 31 and 32 of the Measures on the Management and Permission of Private Employment Service Institutions).

C. Other measures for enhancing the regulation and management of foreign workers

1. Regulation and management of foreign labor are the primary responsibilities of the various ministries and councils of the central Government. Pooling the wisdom and joining efforts, the Council of Labor of the Executive Yuan has established the multi-ministries-and-councils 'Co-ordinating Commission on Foreign Labor', in order to strengthen co-ordination and co-operation in dealing with matters of foreign labor among the departments of internal affairs, foreign affairs, law and health (Key Points on the Establishment of Co-ordinating Commission on Foreign Labor). The Panel on Foreign Labor Policy Assessment, which consists of experts, scholars and representatives of ministries and councils concerned, has held periodical meetings to consider policy issues concerning foreign labor, such as demand and supply of labor, social and economic impact of importation of foreign labor, and percentage and quota for foreign workers in different business sectors (Key Points on the Establishment of the Panel on Foreign Labor Policy Assessment). In addition, the 'Panel on Foreign Labor Review', which consists of the internal personnel of the Council of Labor, was set up to review the matter of quota and import of foreign workers.

2. To alleviate the negative social impact from the importation of foreign labor, the Commission on Labor formulated in February 1998 'a program for strengthening the management of foreign labor' after consultations with the institutions concerned. The program aims at pooling the strengths of various

institutions concerned for the better management and regulation of foreign labor, setting up management information systems on foreign labor, enhancing the management of the living conditions and health related issues of foreign workers; strengthening the management of human resources brokerage, administration and prevention of illegal foreign labor.

3. In order to have full and complete information of the population of foreign workers and their location and movement in Taiwan, and to facilitate the institutions of police, health and labor administration towards having more complete knowledge of foreign workers within their jurisdiction, a dynamic system for management of foreign labor has been set up in the institutions concerned. The system has strengthened the management of foreign labor; starting from the point when a foreign worker applies for entry visa into Taiwan, the computerized system can keep trace of dynamic information on foreign workers, such as information on all entries and exits, health examinations, location and period of stay.

4. To strengthen the management of foreign labor and provide for the appropriate arrangement of living and leisure for foreign workers in Taiwan, employers are required to implement a 'management plan on the life of foreign workers'. Improvements have been made to the various services provided to foreign workers by:

- (1) Encouraging small- and medium- sized enterprises (SME) to adopt 'Joint Management of Foreign Labor'.
- (2) Strengthening the functions of the 17 'Foreign Labor Consulting Service Centers' at various locations to form a national and regional network of consultation.
- (3) Leaflets on 'Information for Foreign Labor' in English, Thai, Indonesian are made available to foreign workers.
- (4) Organizing field visits and study activities for managers of foreign workers, as well as Thai language training classes, law and decree orientation meetings, and leisure activities. Radio broadcasts in foreign languages have also been set up.

5. Because of the abundant labor supply in Southeast Asia and adoption of quota in Taiwan, currently foreign labor supply exceeds demand. Brokerage companies of foreign labor keep a high fee level as a means to cover costs. Although there are a large number of brokerages, the quality of their services is varied. Some are overcharging their clients and do not provide good service. In order to strengthen the management of foreign labor human resources, the following measures have been intensified:

- (1) Revising the Measures on Management and Permission of Private Employment Service Institutions. Illegal human resources brokers shall be given severe punishment.
- (2) Establishing a certification system for qualified human resources brokerage to improve the quality and professional expertise of the human resources as a whole.
- (3) Revising 'Fee and Charging Standards for Various Certificates and License of Private Employment Service Institutions', in order to set up a reasonable fee level for human resources.
- (4) Continue to promote 'direct employment' of imported foreign labor. The recruitment and brokerage will be done directly by foreign governments. For example an 'Agreement on Direct Employment of Labor' can be signed after consultation between our Government and the Government of the Kingdom of Thailand.
- (5) Organizing seminars for human resources brokerage personnel. Strengthening communications with the people in human resources brokerage.
- (6) Strengthening inspection on illegal activities in human resources brokerage.

6. There is a restriction that foreign workers shall not be allowed to work again in Taiwan after their employment expires and after they leave Taiwan. Some foreign workers escape because their employer is not responsible, or bankrupt, or because they are badly treated or lured by other high-paying jobs. To prevent foreign workers from escaping and working illegally, the following measures have been strengthened:

- (1) The revised draft 'Employment and Service Law' sent for review by the Legislative Yuan in December 1999 has increased the fine for both the illegal foreign workers as well as for employers who employ illegal foreign workers. For example, the fine for the illegal foreign worker has been increased from the current NT\$3,000 to NT\$30,000 to the higher level of NT\$30,000 to NT\$150,000. However, in order to reduce the cost for employers to train foreign workers and to provide encouragement for foreign workers with good performance, an addition has been put into the revised draft law: 'foreign workers who have not violated the law shall be allowed to work again in Taiwan'. It means the foreign workers with good performance can work again in Taiwan after the 3-year work permit expires and after they leave Taiwan, but the maximum period shall not exceed 6 years.
- (2) Give appropriate reward to those who inform authorities about illegal employment of foreign labor and to the policemen who have investigated and arrested illegal foreign workers.
- (3) Mass media shall stage periodical campaigns against the employment of illegal foreign labor.
- (4) Put a restriction on the number of foreign workers from those labor-exporting countries whose escapees exceed a certain percentage allowed. For example, the import of foreign labor from the Philippines has been suspended recently.

V. Conclusions

Labor shortage is basically a result of the fast economic development and the implementation of the principle of comparative advantage in developing various industries. It should be considered as a 'good phenomenon' that has evolved naturally. It is a 'fact' that many newly industrialized countries and developing countries cannot avoid. Under the pressure, Taiwan has not only achieved the goal of full employment but has also raised the income for its labor force, and her people enjoy better well-being. At the same time, the increasing labor cost pressure is an incentive for quality improvement by enterprises and for making further efforts towards technology upgrading. The aim of industries' upgrade is expected to be achieved in the long term. In the transitional period, import of an appropriate number of foreign workers at appropriate times is obviously conducive to the following goals: alleviating the pressure of labor shortage, improving the operational conditions of export-oriented industries and maintaining the competitive edge abroad, providing for the incentives for domestic investment, slowing down the pace of relocation of industries (from Taiwan to overseas), and speeding up major public construction projects.

As internationalization deepens, the international division and migration of labor has become an irreversible trend. However, importing too many foreign workers (at the moment, there are 300,000 foreign workers working in Taiwan) will result in a 'squeezed-out' effect on the employment of domestic workers (especially aboriginal, middle- and senior-aged workers). If too much effort is made for maintaining the labor-intensive industries, the upgrading of industries can be delayed. Increased dependence on foreign labor can become a long-term problem and cause social disintegration. It has already created pressure on areas such as housing, public health and social security.

Currently, foreign labor accounts for 7.5% of the total work force in manufacturing and construction. The negative impacts from import of foreign labor on the social and economic development of Taiwan have gradually become more tangible. As the current unemployment rate remains high, existence of a large number of foreign workers has created a substitutive effect on the use of domestic workers in similar occupations. In response to the current supply and demand situation of human resources and to reduce the negative impact created by the import of foreign labor on domestic social and economic development, the Government is providing enterprises with the incentives to promote automation and industry upgrade, to carry out vocational training for the domestic workers, and to enhance productivity. The Government has decided to conduct a periodical review and revision of the foreign labor policies, taking into consideration the country's economic development and the rights and interests of labor.

A. Introduction - Development of a legal structure with regard to foreigners

Early history records a tremendous amount of trading activity in the region of the Malay Peninsula (what is now West Malaysia). Part of the reason for the growth of trade has been attributed to the strategic position of the Peninsula. The free flow of trade also brought with it a co-mingling of peoples from different regions, principally China and India and the peoples from the surrounding islands (what is now Indonesia). Prior to British colonization however history does not record a discernible legal system. In particular, there did not appear to be any control over the influx of foreigners and their stay in the Peninsula. The apex of the Malacca Sultanate has been recorded as a golden era in the history of the Malay archipelago. The Malacca court was known to welcome foreigners and to regard their presence with both tolerance and esteem.

British colonization of the Malay Peninsula created an impact on the social structure of indigenous Malay society principally in two ways – (i) a program of systematic labor recruitment in order to maintain the economic progress of the colony which drastically altered the population structure,¹ and (ii) the application of a distinct legal system based upon English common law and rules of equity.

Labor recruitment was not limited to the recruitment of Chinese and Indian labor. Large numbers of Javanese were brought in as coolies on government schemes such as canal or road construction, and migration from Sumatra and other areas such as Minangkabau, Rawa, Mandailing and Aceh were also high. The first generation clustered together in villages, whose names identified with their homeland (*Kampung Jawa, Kampung Bugis, Kampung Kerinci*).² Although these early Javanese migrants were foreigners, the British colonial administrators tended to view them as “Malays” due to basic similarity of appearance, the use of Malay as a common language and the shared religion of Islam. These factors also ensured the easy absorption and assimilation of these migrants into Malay society.

The late 1920's saw the enactment of a legal regime to monitor and control entry into and residence of “aliens” in the Peninsula. Several factors can be said to account for this:

i) The activities of Chinese Secret Societies which resulted in frequent armed clashes had plagued the colonial government since the late nineteenth century;

ii) The “subversive” nature of Chinese labor, who came to Malaya greatly influenced by Communist ideology and sought to put ideas into practice by challenging the authority of the colonial government. Mass organization of workers, principally Chinese, launched many successful strikes which crippled the economic activity of colonial entrepreneurs.³ The strikes eventually gave way to open armed rebellion when the Malayan Communist Party was formed; and

iii) Sharp fall in the prices of tin and rubber during the Depression of the early 1930's favored a colonial government policy of repatriation of alien labor. A restricted immigration policy was in force between 1931 and 1947, and was then relaxed for the next decade as production was restored to pre-

Nationalities	Population	Percentage
European	17,768	0.4
Eurasians	16,043	0.4
Malays	1,644,173	37.5
Other Malaysians	317,848	7.2
Chinese	1,709,393	39.0
Indians	624,009	14.2
Others	56,113	1.3
Total	4,385,346	100.0

Source: Li Dun Jen, *British Malaya – An Economic Analysis* (1982) INSAN, K. Lumpur, p. 5.

² Andaya and Andaya, *A History of Malaysia* (1982) Macmillan, p. 181; *Kampung* means “village” in Malay..

³ See generally, Gamba, C., *The Origins of Trade Unionism in Malaya* (1962) Eastern Universities Press Ltd.

World-War II levels.⁴

The Aliens Ordinance, Cap. 90 was passed for the Straits Settlements (Penang, Malacca and Singapore), followed by the Passengers Restriction Ordinance, Cap. 93, in 1928. Subsequently, the Aliens Enactment Cap. 113 was passed for the Federated Malay States (Perak, Selangor, Negri Sembilan and Pahang), followed by the Passengers Restriction Enactment, Cap. 119 and the Aliens Immigration (Restriction) Enactment, Cap. 115. The Passport Regulations was passed in 1934.

The Unfederated Malay States (Johore, Kelantan, Kedah, Perlis and Terengganu) likewise had their own enactments for the control of alien entry into and residence in their respective states:

1. Johore - Aliens Enactment, No. 121
2. Kelantan - Indigent Alien Immigration Enactment No. 6 of 1914, Immigration Restriction Enactment No. 23 of 1930, Aliens Enactment No. 4 of 1933.
3. Kedah- Aliens Enactment No. 4, Immigration Restriction Enactment No. 52.
4. Perlis- Aliens Enactment No. 9-1351, Immigration Restriction Enactment No. 1-1349.
5. Trengganu- Aliens Enactment No. 6 of 1951.

The above enactments were the precursors to present-day legislation on immigration and passport control in Malaysia.

B. Citizenship Regulations

In 1944, the colonial government first introduced the concept of Federal Citizenship under the Malayan Union Scheme. Under this concept uniform local citizenship was to be granted to all persons born in the Union and all persons resident in the Malayan Union or Singapore for ten out of the fifteen years preceding 1942. There was vehement apposition to the concept from the indigenous Malay population who feared that the Malayan Union concept would in effect allow the enfranchisement of a large proportion of the Chinese population in Malaya.⁵

As a result, the Malayan Union concept was abandoned and substituted by the Federation of Malaya in 1948. The Federation of Malaya Agreement 1948 provided for the acquisition of citizenship through three methods – (i) by operation of law; (ii) by registration, and (iii) by naturalization. In the run-up to independence in 1957, the issue of citizenship again took center stage. The Malays wanted to maintain their special position while the Chinese and Indians clamoured for a more relaxed citizenship provision. A bargain was eventually struck between representatives of the major communities, that in exchange for the relaxation of the conditions for the granting to non-Malays of citizenship, the rights and privileges of the Malays as the indigenous people of the country were to be written into the Constitution. The citizenship concept enacted under the Federation of Malaya Agreement 1948, together with the compromise-bargain struck between the three major component races eventually became the foundation of the current Federal Constitution of Malaysia.⁶

Since 1957, there have been numerous amendments to the Federal Constitution citizenship provisions, and it has been noted that these amendments serve to facilitate restriction rather than relaxation. The amendments operate in three directions – (i) towards making citizenship harder to acquire, (ii) towards making citizenship easier to lose, and (iii) towards enlarging executive discretion in

⁴ Andaya and Andaya, *op cit.*, p. 208

⁵ Isaac Lugen, *Status of Foreign Males in Malaysia* (1980), unpublished project paper of the Faculty of Law, University of Malaya, p. 10. see also, Hickling, R.H. in *Introduction to the Federal Constitution* (1960), K.L. Information Services.

⁶ Citizenship – Part III Federal Constitution, Article 14 – citizenship by operation of law; Art. 15 – citizenship by registration (wives and children of citizens); Art. 16 – citizenship by registration (persons born in the Federation before Merdeka Day); Art. 16A – citizenship by registration (persons resident in states of Sabah and Sarawak on Malaysia Day); Art. 19 – citizenship by naturalization; Art. 22 – citizenship by incorporation by territory.

matters of citizenship.⁷

Citizenship is a sensitive issue. During the national election campaign of 1969, some candidates provoked racial sentiments by capitalizing on the stringent citizenship provisions. This culminated in the race riots of May 13 1969.⁸ Following the outbreak of violence, the Emergency (Essential Powers) Ordinance No. 45 of 1970⁹ was passed which amended the Sedition Act 1948 making it seditious to question provisions of the Federal Constitution relating to citizenship.¹⁰

C. Problems in the administration of foreign labor in Malaysia

The major public institutions that deal directly with legal issues pertaining to foreign labor consist of the Department of Immigration, which is a division of the Ministry of Home Affairs, headed by its Director General (currently, Dato' Aseh Che Mat) and the police. The Attorney-General's Chambers will not be involved with cases pertaining to foreign labor until and unless a case is referred to it by the police regarding the commission of a criminal offence which requires the Attorney-General's decision to prosecute.

In recent years, non-governmental organizations (NGOs) have been playing a prominent role in Malaysian society, highlighting acts of discrimination and poor treatment of migrant workers, including acts of abuse perpetrated by employers as well as the police.¹¹

From the point of view of the legal fraternity, migrant workers is not a priority issue. The cause of migrant workers in Malaysia and their problems are not actively canvassed by the legal fraternity, including its umbrella body, the Bar Council. Lawyers interviewed do not express much interest in handling cases pertaining to migrant workers, due mostly to the low returns from being involved in such cases, most of which are criminal cases. In Malaysia, the rights and interests of migrant workers have yet to be accepted under the broad umbrella of "minority" rights generally. Rights of minorities still refer to rights and interests of minority peoples who are citizens of Malaysia, such as the rights of the minority races, the Indians and the Chinese. It would include the rights of indigenous peoples and tribes, such as the aborigines,¹² but not the rights of migrant workers.¹³

The main problem in the administration of foreign workers in Malaysia is enforcement of existing laws and regulations. In spite of stringent laws, illegal labor-importing syndicates still thrive, and problems relating to undocumented illegal migrant workers escalate into increased criminal activities in the city, including encroachment onto public and private land by illegal workers. Most of the problems relate to Indonesian illegal workers, while with Thai workers, the main problem seem to be focused on

⁷ Sheridan and Groves, *The Constitution of Malaysia* (1979), p. 13.

⁸ Isaac Lugun, *op. cit.*, p. 15.

⁹ PU(A) 282 of 1970.

¹⁰ Section 3(1)(f):

"... to question any matter, right, status, position, privilege, sovereignty or prerogative established or protected by the provision of Part III of the Federal Constitution or Article 152, 153 or 181 of the Federal Constitution."

This includes questions pertaining to the granting of Permanent Residence Status, which is not a right but a privilege – *Re Meenal* [1980] MLJ 299. See Ngeh Koo Ham, *The Red Identity Card Holders (Permanent Resident) of Malaysia*, (1984/85) unpublished project paper of the Faculty of Law, University of Malaya: "Government has not spelt out the reasons why certain groups of persons are not granted the Entry Permit (and therefore the red ICs) while others who are under similar or more deserving circumstances are not granted the Entry Permits. As a result, many have alleged that there is arbitrariness in the issue of Entry Permits." – p. 15.

¹¹ Two NGOs deserve mention in this respect – The Womens' Aid Organization, headed by Ms Ivy Josiah and Tenaganita, headed by Mrs. Irene Fernandez. However, the active work of NGOs in this field is limited due to the operation of various laws pertaining to internal security and public order, such as the Internal Security Act. One report of inhuman treatment of illegal immigrant workers detained at the principal detention center of Macap Umbu, Malacca made by Mrs Irene Fernandez of Tenaganita was met with her arrest and eventual charge for making a false report under the Printing Presses and Publications Act. Women's Aid Organization, which operates a shelter for battered women and children, is more successful in getting the authorities to protect their respective employers – see New Straits Times, 8 August 1998, p. 15.

¹² The case of *Adong bin Kuwau and Ors. v Kerajaan Negeri Johore* [1997] 1 MLJ 418; [1998] 2 MLJ (Court of Appeal) – the Court recognized aboriginal rights to land.

¹³ For example, the recently concluded Commonwealth Law Conference in Kuala Lumpur (1999) addressed several issues pertaining to human rights, but the right of migrant workers as part of the broad rubric of human rights was not raised or discussed

vice activities.¹⁴

Problems pertaining to undocumented migrant workers and illegal labor-importing syndicates might result from the fact that Malaysia does not have a comprehensive and systematic policy pertaining to foreign labor. Measures and policies appear to be made or announced by the government on an ad hoc basis.¹⁵ Dr. Syed Abdus Samad, principal secretary of the Prime Minister's office of Bangladesh stressed on the need for everyone concerned with the plight of migrant labor to look at the human dimension of the problem and to empathize with the migrant's needs. He highlighted the problems generally faced by Bangladeshi workers in Malaysia, including retention and loss of passports by employers, levies being doubled without proportionate increment in workers' salaries, manhandling and harassment of workers by gangsters and being victims of extortion and bribery.¹⁶

D. Initiatives or Plans for Reform

One positive development that has taken place recently is the formation of a National Commission on Human Rights (NCHR). However, this government-led initiative has been viewed by lawyers and political activists as "mere window-dressing". Its terms of reference appear to be too narrow – "to protect and promote human rights of all Malaysians, irrespective of their racial, religious or cultural origins."¹⁷ The "human rights" appear to be confined to those fundamental rights enshrined under the Federal Constitution.¹⁸ Among the objectives of the Commission would be the study and verification of human rights infringement and to assist the government to study various international instruments that Malaysia has yet to ratify and make recommendations.

According to the Honorable Foreign Minister, Malaysia has so far ratified five of the 25 conventions on human rights:

- I. convention against apartheid in sports;
- II. convention on the prevention and punishment of the crime of genocide;
- III. convention on the rights of the child;
- IV. convention on the elimination of all forms of discrimination against women, and
- V. convention on the nationality of married women.

One international convention which is directly relevant and of great significance to migrant workers would be the Convention on the Protection of the Rights of all migrant workers and members of their families. There is no indication at the moment of what Malaysia's stand is with regard to this convention.

Recently, the Cabinet Committee on Foreign Workers chaired by the Honorable Deputy Prime Minister who is also Minister of Home Affairs, made a decision to allow the employment of foreign workers in all except 138 designated occupations with immediate effect.¹⁹ Occupation declared off limits to foreigners include the music industry, technicians, motor mechanics, housekeeping staff, street side vendors, waiters and social escorts. Restrictions on the intake of foreign workers is lifted in the light of the higher demand for them, particularly in the manufacturing, construction and plantation sectors, due to the economic recovery.²⁰ Also announced was that the current maximum service for foreign workers, which is 7 years, could be extended by another year.

¹⁴ New Straits Times, 11 October 1999 – "Thailand to help smash vice rings"

¹⁵ See Dr. Azizah Kassim, "Contemporary Labor Migration in Malaysia: An Overview", paper presented at seminar on The Media and Labor Migration in Malaysia, Kuala Lumpur, October 1998 – "a comprehensive and transparent policy on foreign workers, with clear, consistent guidelines which do not change too frequently will help ensure that many of the negative impacts can be minimized and benefits maximized"

¹⁶ New Straits Times, 3 November 1998, 2.

¹⁷ Syed Hamid Albar, Foreign Minister, emphasis added.

¹⁸ Fundamental Liberty, Part II Federal Constitution – Liberty of the person; prohibition against slavery and forced labor; protection against retrospective criminal laws and repeated trials; equality before the law; prohibition of banishment and freedom of movement; freedom of speech assembly and association; freedom of religion; educational rights and rights to property.

¹⁹ New Straits Times, 29 February, 2000.

²⁰ Current figures of foreign workers in Malaysia given by the Immigration Department Director General: *Total: 697,219. Indonesians: 512,766; Bangladeshis: 129,004; Filipinos: 30,510; Thais: 2,885; Pakistanis: 2,380; rest = others.*

The Malaysian Employers' Federation (MEF) estimates that 200,000 workers will be needed in the estate and manufacturing sectors in this year 2000 in view of Malaysia's economic progress. From this, at least 70% will comprise of Indonesians. The MEF welcomed the recruitment of Indonesian workers mainly "due to similar culture and language traits. These foreign workers also find it easy to assimilate with the Malaysian social and cultural environment."²¹

The Malaysian Trades Union Congress (MTUC) on the other hand, was a bit skeptical about the government's new announcement. Several issues raised by MTUC relate to the principal problem of enforcement:²²

- How will the authorities ensure that no foreign workers are recruited in the 138 job categories?
- Action to be taken against employers who deploy their foreign workers in non-permissible job categories after their permits have been approved.
- The status of the 600,000 known illegal workers in the light of the above changes.
- Whether the government will be firm in its decision to deport all illegal workers or whether it will accede to the wishes of employers intending to employ these workers and then grant them work permits.

With regard to the abuse of foreign maids, the Cabinet Committee announced a lifetime ban on the hiring of foreign maids for those found mistreating them. Prospective employers will also be required to specify whether the maids will be required to undertake tasks forbidden by the maid's religion.²³

E. Conclusion

The MTUC has suggested, and perhaps it is timely to do so, that the government draw up a standard contract of service for foreign maids, including such terms as working hours, rest days and termination benefits. A point to note is that although the Employment Act 1955 contains a standard minimum terms and conditions of employment applicable to all employees governed by it, it is made specifically inapplicable to domestic servants.²⁴

Another suggestion which may be worth taking note of, especially by labor exporting countries, is to follow the Philippine initiative.²⁵ Through the Philippines Overseas Employment Administration and legislative measures such as the Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, and the establishment of welfare and trust funds, the country ensures that its migrant workers are not exploited and are able to earn a decent living.

²¹ Datuk Mokhzani Abdul Rahim, President, MEF

²² New Straits Times, 1 March, 2000.

²³ Cases regarding abuse of Indonesian, Muslim maids so far has been at the hands of Chinese, non-Muslim employers.

²⁴ First Schedule.

²⁵ New Straits Times, 3 November, 1998, p. 2; currently, a prominent local businessman is reported to be under investigation by the Philippines employment authorities for alleged mistreatment of Filipino employees and breach of employment contracts – New Straits Times, 10 March, 2000

Singapore: Legal Issues Relating to Thai Migrant Workers

Michael Ewing-Chow

Introduction

The law of Singapore applies equally to all regardless of nationality or residence.¹ As such, foreigners in Singapore have equal access to the courts and to the protection of the law and are similarly subject to the laws as citizens of Singapore. With regards to migrant workers, it should be noted that Singapore is not a party to any relevant multilateral or bilateral international convention.

Major Laws Relevant to Migrant Worker

A. Immigration Laws

However, there is no right of entry to foreigners in Singapore.² Under the Immigration Act (Cap 133) (hereinafter "the Immigration Act"), the Controller of Immigration may prohibit the entry of any persons who is in his opinion in the prescribed prohibited classes - these classes include any person who is unable to show that he has the means of supporting himself and his dependants (if any) or that he has definite employment awaiting him, or who is likely to become a pauper or a charge on the public; as well as any prostitute or any person who is living on or receiving or who, prior to entering Singapore, lived on or received the proceeds of prostitution.³

Recently, the Government of Singapore became concerned that according to the Ministry of Health's statistics, since 1993, more than 2,000 foreigners living and working in Singapore have been found to be HIV-positive.⁴ In response to this, the Immigration Act was amended in 1998, to empower the Controller to require holders of entry permits and passes to undergo medical examination at any time and for the medical records to be disclosed to the Controller.⁵ Those holders of entry permits and passes who refuse to undergo such medical examination can be fined a maximum of \$2,000 and imprisoned up to 6 months, and have their passes revoked.⁶ In addition, anyone with the Acquired Immune Deficiency Syndrome or infected with the Human Immunodeficiency Virus is now deemed to be a prohibited immigrant and liable to be denied entry or repatriated.⁷

With respect to Thai citizens in particular, there are no visa requirements for people holding travel documents issued by Thailand and such travel document holders may enter into Singapore on a 14-day or a 30-day Social Visit Pass. However, if a longer stay is required, an application for a Business Visit Pass or a Social Visit Pass has to be made.

B. Labor Laws

Nonetheless, no foreigner may work in Singapore unless he has been issued with a work permit or an employment pass.⁸ The Employment of Foreign Workers Act (Cap 91A) and the Immigration Act govern

¹ Constitution of the Republic of Singapore, Art. 12(1) provides that "All persons are equal before the law and entitled to the equal protection of the law."

² Immigration Act, s.6.

³ *Ibid.*, s.8

⁴ See Speech for the Second Reading of the Immigration (Amendment) Bill 1998 by Mr Wong Kan Seng, Minister for Home Affairs on 4th September 1998.

⁵ Immigration Act, s.29

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, s.8(3).

⁸ Employment of Foreign Workers Act (hereinafter, unless otherwise stated, all section references are to this Act), s.5(1).

the granting of a work permit and employment pass respectively. A foreigner is defined in the Employment of Foreign Workers Act as any person who is not a citizen or permanent resident in Singapore.⁹

In addition to the Employment of Foreign Workers Act and the Immigration Act, the following statutes also govern foreign labor issues in Singapore:

- a) The Employment Act (Cap 91);
- b) The Factories Act (Cap 104);
- c) The Central Provident Fund Act (Cap 36);
- d) The Industrial Relations Act (Cap 136);
- e) The Trade Unions Act (Cap 333);
- f) The Trade Disputes Act (Cap 331);
- g) The Skills Development Levy Act (Cap 306);
- h) The Workmen Compensation Act (Cap 354);
- i) The Retirement Age Act (Cap 274A); and
- j) The Criminal Law (Temporary Provisions) Act (Cap 67).

The Employment Act provides for rest days, hours of work, holidays, overtime, bonuses, annual wage supplements and wage increases for all employees covered by this Act.

The Factories Act governs the health, safety and welfare of employees in factories.

The Central Provident Fund Act provides for a scheme of retirement benefits for workers in Singapore from contributions made by their employers and themselves.

The Industrial Relations Act covers the role, procedures and powers of the Industrial Arbitration court, collective bargaining process, arbitration and awards. The main purpose of the Act is to set out the relationship between employers and employees who are or can be represented by trade unions and the resolution of trade disputes by collective bargaining, conciliation and arbitration.

The Trade Unions Act provides the legal framework for the registration and supervision of trade unions.

The Trade Disputes Act governs trade disputes and any industrial action arising from such disputes such as strikes, lock-outs and picketing. It clarifies situations when an industrial action and lock-out are illegal and the penalties arising from such actions. It also provides protection to people refusing to take part in such actions.

The Skills Development Levy Act covers the administration of the Skills Development Fund and the imposition of the levy on employers. It is the aim of the Fund to upgrade the skills of employees and to retrain persons who have been retrenched. Under the Act, every employer must pay a monthly skills development levy for each of his employees whose remuneration is S\$1,000 or less.

The Workmen's Compensation Act provides for compensation to workmen and their dependants where accidents occur during the course of their employment.

The Retirement Age Act provides for a minimum retirement age for employees in Singapore. It covers only certain categories of employees. The minimum retirement age is currently 60 years of age. Contracts of service and collective agreements for employees covered by the Act cannot provide a lower retirement age.

The Criminal Law (Temporary Provisions) Act makes provisions to maintain the public order and to prevent strikes and lock-outs in essential services. It defines essential services and prescribes whether

⁹ S 2: Employment of Foreign Workers (Definition of Foreign Workers) Notification (Cap 91A, NI: S 534/93).

strikes and lock-outs in essential services are allowed and, if so, what conditions must be satisfied before strikes and lock-outs are allowed.

All these laws are applicable to foreign workers as well as to Singapore residents. The Singapore government has set up a center to facilitate labor relations. Complaints against employers may be directed to the following address:

Labor Relations Department
Ministry of Manpower
#04-02 Havelock Road
Singapore 059764
Republic of Singapore
Fax: (65) 5354811

C. Categories of Foreign Workers

A foreign worker who will be employed at a basic salary of more than S\$2,000 per month or has an approved university degree will be eligible for an employment pass.¹⁰ Employment passes are normally issued to professionals such as architects, doctors and engineers.¹¹ A foreign worker who is employed S\$2000 or less a month is eligible only for a work permit.¹² The definition of salary means all monetary remuneration payable to a foreign worker but does not include overtime pay, certain allowances, employer's contribution to the provident fund and or any gratuity payable on discharge or retirement.¹³

As the issues relating to work permits are more complicated, I shall address these issues first.

1. Work Permits

Any person who wishes to employ a foreign worker must apply to the Controller of Work permits for a work permit for the foreign worker.¹⁴ Work permits are issued on a two-year and three-year basis.¹⁵ To be eligible for a three-year work permit, a person must possess a GCE 'O' Level certificate with at least five credits or full GCE 'A' level certificate in one sitting or hold a two-year work permit and a recognized trade certificate.¹⁶ If an applicant does not have the certificate but is on a two-year work permit and has two years of relevant working experience, he may apply to take a skills evaluation test at the Institute of Education to qualify.¹⁷ The additional benefits of a three-year work permit are:

- 1) Eligibility to apply for permanent residence after having worked for one year in a job related to his skill;¹⁸
- 2) Eligibility to rent Housing and Development Board (HDB) flats;
- 3) His children can be admitted to Government or Government-aided schools without having to donate to the Education Fund;

¹⁰ *Supra* fn.9, Immigration Regulations (Cap 133, Reg. 1; S 252/72 as amended by later subsidiary legislation), Reg. 9(1) and RAVI CHANDRAN, BUTTERWORTHS HANDBOOK OF SINGAPORE EMPLOYMENT LAW (1997) at 152-155 describing the practice of the Immigration Department.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.* and Reg. 10(1).

¹³ *Supra* fn.9.

¹⁴ Immigration Regulations, *supra* fn.10, Reg.7(1).

¹⁵ RAVI CHANDRAN, *supra* fn.10, at 151.

¹⁶ SINGAPORE EMPLOYMENT PRACTICE MANUAL (1997) (ed. Linda Ng) at K-12 describing the practice of the Work Permit Department, Ministry of Labor.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ On completion of five years as a permanent resident, he can qualify for Singapore citizenship. This period is reduced if the work permit holder is the wife of a Singapore citizen.

- 4) Medical treatment in Government hospitals at a subsidized resident rate (his spouse and any children below 18 years of age are also entitled to this rate); and
- 5) His spouse and children (below 21 years of age) are eligible to apply for a "long term visit pass" as the dependants of a three-year work permit holder.¹⁹

a) Application

Upon receiving an application for a work permit, the Controller of Work Permits may issue a work permit in the name of the foreign worker with or without conditions attached.²⁰ The Controller may also refuse to issue a work permit.²¹ Any person aggrieved by the decision of the Controller may appeal to the Minister whose decision shall be final. Applications are made to the Work Permit Department at the Ministry of Manpower.²²

The average processing time for work permits is one working day for electronic submission, three working days if submitted by email and seven working days for all other forms of submission.²³

It should be noted that for foreign construction workers, work permits will only be issued or renewed after they attend a half-day safety orientation course organized by the Ministry of Manpower.²⁴ A Construction Safety Orientation Course (CSOC) certificate will be issued on completion and is valid for two years.²⁵

b) Validity

A work permit is only valid in respect of the employment for which the worker employed and only with the employer specified in the work permit.²⁶ It is not transferable and is only valid for the period stated.²⁷ It is a criminal offence to hire foreigners already employed by others. The offence is punishable by fines and/or a jail term.²⁸

c) Work Permit Identification Cards

Ministry of Manpower has begun to issue new work permit identification cards to work permit holders from 3 May 1999. Foreign workers who are currently holding work permits will be issued with the new work permit cards at the point of renewal of their work permits. The new work permit cards serve as the Work Permit, the Immigration Disembarkation/Embarkation card and the Visit Pass. The 3-in-1 cards have enhanced security features, and carry the photo-images and the fingerprints of the foreign workers for accurate identification.

In the past, to prevent workers from absconding, employers used to hold on to the worker's passport and work permit card leaving the worker with only a photocopy of his work permit card. Photocopies were usually of poor quality and were easily forged. Now, each work permit holder is to carry the new card with him at all times and this card makes it easier for law enforcement agencies to identify whether a foreigner is a legitimate worker or an illegal immigrant as it has many security features to prevent forgery.

¹⁹ *Supra* fn. 16.

²⁰ S.7.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Supra* fn. 16.

²⁴ *Ibid.*, at K-13.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ S.12.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ S.18.

The Immigration Act was amended to provide for new regulations pertaining to the recording, storage and retrieval of fingerprints for this new card.²⁹ These regulations also empower law enforcement agencies when conducting raids to demand finger and thumb prints from persons holding these new cards for verification purposes. A direct online link with the central database at the Ministry of Manpower has been installed in all vehicles of relevant law enforcement agencies. This enables the agencies to immediately verify the identity and record of the card holder.

Where the work permit card has been lost or destroyed, the foreign worker or employer must report to the Controller of Work Permits within 14 days of the loss and a duplicate will be issued on payment of a fee of S\$20.³⁰

d) Termination

Where the Controller of Work Permits has decided to suspend or cancel the work permit of the foreign worker, the employer must terminate the service of the foreign worker within seven days of receiving the notification.³¹ Any employer who terminates the services of a foreign worker must return the work permit to the Controller of Work Permits within seven days of the date of termination.³²

e) Exemption

Employers of the following persons are exempted from applying for a work permit:

- 1) A foreign worker who is a permanent resident of Singapore;
- 2) A foreign worker who holds an employment pass;
- 3) A foreign worker who is employed as an officer or seaman on an international voyage aboard any Singapore ship registered under the Merchant Shipping Act (Cap 179);
- 4) A foreign worker who is a full-time matriculated or registered student of one of the six local tertiary institutions in Singapore and is not required to work more than 16 hours a week; and
- 5) A foreign worker who is 14 years of age and above and is a full-time matriculated or registered student of an approved educational establishment in Singapore and who is on vacation.³³

f) Levies

To control the foreign worker population, the government imposes a levy for each foreign worker an employer engages and also sets a quota so that employers do not employ just foreigners at the expense of local workers. Every employer who employs a work permit holder (except in the case of a three-year work permit holder) must pay a monthly foreign worker levy for each worker.³⁴ The levy varies depending on the type of profession and qualifications of the worker.³⁵ Failure to pay the levy within 14 days after the end of the month results in an accumulating penalty of 2% per month or S\$5, whichever is greater provided that the total penalty will not exceed 30% of the amount of levy outstanding.³⁶

The foreign worker levy scheme is applicable to all work permit holders, except 3-Year Work Permit holders. In responses to the Asian economic situation, the Government reduced Foreign Worker Levies so as to increase the competitiveness of Singapore companies.

²⁹ Immigration (Amendment) Act 1998, s.10.

³⁰ S.14.

³¹ S.9.

³² *Ibid.*

³³ Work Permit (Exemption) Notification (Cap 91A, N 2; S 477/93).

³⁴ Employment of Foreign Workers (Levy) Order (Cap 91A, O 1; S 476/90 as amended by S 186/91, S 246/91, S 306/91, S 577/91, S 103/92, S 251/92, S 387/92, S 143/95, S 22/96, S 193/96, S 410/96 and S 325/97).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ S.11(4).

With effect from 1 Jan 1999, the Levy Rates are as follows:

Sector	Dependency Level	Category of Foreign Workers	Levy Rates (\$)	
			Monthly	Daily
Manufacturing	Up to 40% of total workforce	-	240	8
	Between 40% to 50% of total workforce	-	310	11
Construction	1 Local Worker to 5 Foreign Workers	Skilled	30	1
		Skilled	30	1
		Unskilled	470	16
Marine	1 Local Worker to 3 Foreign Workers	Skilled	30	1
		Unskilled	295	10
Process Maintenance	-	Skilled	30	1
		Unskilled	350	12
Conservancy	-	-	350	12
Service	30% of total workforce	-	240	8
Harbor Craft	1 Local Worker to 9 Foreign Workers	Certificated crew	30	1
		Non-certificated crew	240	8
Grass-Cutting	-	Skilled	30	1
		Unskilled	350	12
Domestic Worker	-	-	345	12

g) Dependency Ceiling

The government sets a maximum limit on foreign workers employed in various sectors of the economy.³⁷

Sector	Ceiling
Manufacturing	50% of total workforce
Service	25%
Construction	83% (1 local for every 5 foreign workers)
Marine	75%

2. Employment Passes

As stated before, employment passes are normally issued to professionals who earn a basic salary of more than S\$2,000 per month or have an approved university degree.³⁸

a) Application

Applications for an employment pass must be made to the Immigration Department and must be supported by documents such as certified copies of academic or professional qualifications, working testimonials, photographs of the applicant and endorsement by a local sponsor who would normally be the applicant's employer.³⁹ An undertaking is required from the local sponsor that he will bear the responsibility

³⁷ *Supra* fn 34

³⁸ See *supra* fn 10

³⁹ Immigration Regulations, *supra* fn 10, Reg 9(4)

for the applicant's maintenance while in Singapore and will bear the cost of his repatriation if necessary.⁴⁰ Reasons must also be given as to why a foreigner is required for the job and whether locals are available.⁴¹

Processing of the application normally takes about eight weeks.⁴² Employment passes are valid for between one and three years and may be renewed at the discretion of the Controller of Immigration.⁴³ In addition, his spouse and any children of the applicant below the age of 21 may each apply for a dependant's pass.⁴⁴ Parents and parents-in-law may also be issued with social visit passes.⁴⁵

b) Termination

On completion or termination of employment, the employment pass holder must report to the Immigration Department in person for cancellation of the employment pass.⁴⁶

3. Professional Visit Passes

Foreign artistes and professionals taking up short-term assignments in Singapore must apply for professional visit passes.⁴⁷ Applications must be accompanied by a letter from a local sponsor providing the purpose, venue, duration and programme of the assignment, the applicant's curriculum vitae, the applicant's remuneration, other information relevant to the assignment as well as an undertaking by the sponsor to maintain and repatriate the applicant at the end of the assignment.⁴⁸ A waiver of the requirement of a professional visit pass for foreign speakers and exhibitors participating at conferences and exhibitions may be granted through the Singapore Convention Bureau.⁴⁹

4. Permanent Residence

A permanent resident means a person who holds a valid entry permit or re-entry permit issued by the Controller of Immigration under the Immigration Act.⁵⁰

Permanent residency status is open to professionals or technical personnel and skilled workers who are under 50 years of age and who have been in Singapore for at least six months on employment passes or three-year work permits.⁵¹ Approval of permanent resident status is dependent on the applicant's qualifications, expertise and local employment. Applications for permanent resident status may also be made for the applicant's spouse and unmarried children under the age of 21.⁵² All such applications are made to the Immigration Department.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Supra* fn.16, at K-31.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Immigration Regulations, *supra* fn.10, Reg.11(1).

⁴⁵ *Ibid.*, Reg.12.

⁴⁶ *Ibid.*, Reg.9(5).

⁴⁷ *Ibid.*, Reg.12(1).

⁴⁸ *Supra* fn.16, at K-32.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

The Administrative Structure

A. Singapore Immigration and Registration

The body responsible for immigration issues in Singapore is the Singapore Immigration and Registration (SIR) under the Ministry of Home Affairs. Business Visit and Social Visit Pass applications as well as applications for a Professional Visit Pass and-for Permanent Residency are made to this body. This body also is the main body entrusted with the responsibility of enforcing Singapore's immigration laws and it works closely with the Singapore Police Force which is also under the supervision of the Ministry of Home Affairs. Their offices are located at:

SIR Building 10 Kallang Road
Singapore 208718
Tel: (65) 391-6100

Organizational Chart for the Singapore Immigration and Registration



B. Ministry of Manpower

However, applications for both the Employment Pass and the Work Permit are made to the Employment Pass Department and the Work Permit Department respectively of the Ministry of Manpower.

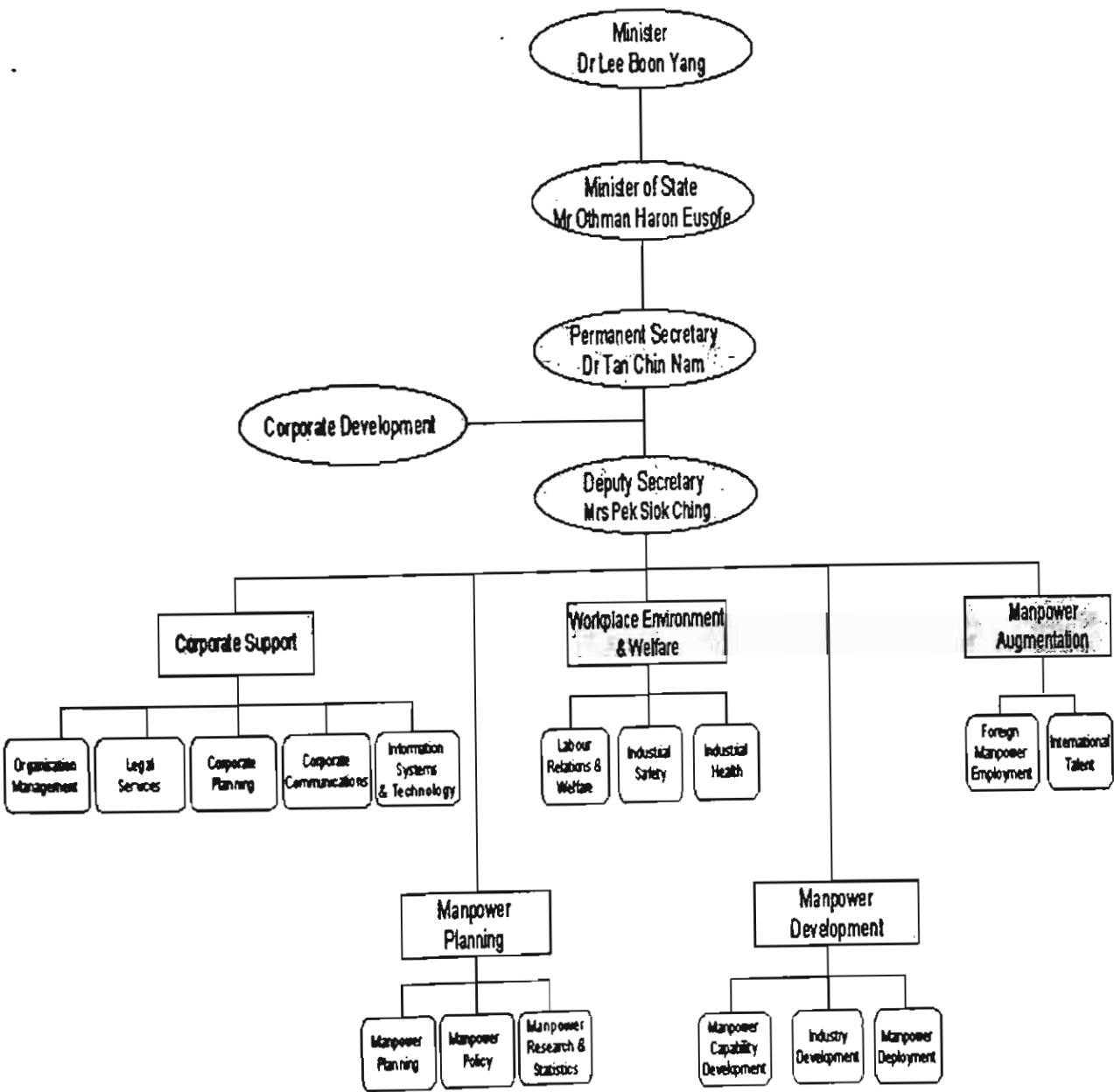
The Employment Pass Department can be contacted at the following address:

Employment Pass Department
Ministry of Manpower
5th Level SIR Building
10 Kallang Rd
Singapore 208718
Tel: (65) 2975443
Fax: (65) 293-2138/296-2086

The Work Permit Department can be contacted at the following address:

Work Permit Department
Ministry of Manpower
18 Havelock Road
MOM Building #03-01
Singapore 059764
Tel: (65) 438 5122
Fax: (65) 5395344

Ministry of Manpower Organizational Chart



Illegality

The Government of Singapore takes a very serious view of illegality especially when it deals with illegal immigration or illegal foreign labor. Mr Wong Kan Seng, Minister for Home Affairs in a speech for the Second Reading of the Immigration (Amendment) Bill 1998 had this to say:

Singapore is a small country with limited resources. The presence of illegal immigrants will pose a serious social and security problem, and compromise the safety and security of Singaporeans. We have therefore taken, and will continue to take, a tough stand against all immigration offenders – be they illegal immigrants, their smugglers, overstayers, or the harbourers and employers of such people – especially given the current regional situation.

A. Immigration

In the same speech, he noted that since early 1998, the Police Coast Guard stepped up its patrols in the waters to deter and arrest illegal immigrants and the Police and Singapore Immigration and Registration have also raided hideouts and haunts in Singapore to flush out immigration offenders. Joint raids were conducted with the Ministry of Manpower in the service and manufacturing sectors, for example, at food courts, hawker centers and factories. These raids resulted in the arrest of 9,449 illegal immigrants and 5,425 overstayers in the first 7 months of 1998 alone, compared to 7,599 illegal immigrants and 6,314 overstayers for the whole of 1997. As a result the new Immigration (Amendment) Bill 1998 was passed to include heavier penalties for some offences.

1. Illegal Entry, Residence and Departure

In the past, attempted illegal entry and departure attract penalties were less severe than those for actual illegal entry and departure. While the penalty for illegal entry was a maximum 6 months' jail and mandatory caning of a minimum 3 strokes, the penalty for the attempted illegal entry offence was imprisonment of between 3 months to 2 years and a fine of \$4,000, but no caning. For illegal departure, the penalty was a maximum \$2,000 fine and 6 months' jail, while the penalty for attempted illegal departure was a maximum \$2,000 fine and 3 months' jail. However, now attempted illegal entry and departure attract a penalty which is equivalent to actual illegal entry and departure.⁵³

In the case of a person who has been previously convicted of any offence punishable with imprisonment for a term of not less than three years but enters Singapore by the use of a passport or other travel document which bears a name different from that stated in the order made against his entry into Singapore, he will on conviction be punished with imprisonment for a term of not less than two years and not more than five years and will also be liable to a fine not exceeding S\$10,000 and to caning.⁵⁴

A person who remains in Singapore after the cancellation of any permit or certificate or any other authorization for his continued stay for less than 90 days will be liable on conviction to a fine not exceeding S\$4,000 or to imprisonment for a term not exceeding six months or both.⁵⁵ If he stays longer than 90 days, he will be liable for imprisonment for a term not exceeding six months and to caning with not less than three strokes.⁵⁶ If the offender is not punishable with caning, he will in lieu of caning be punished with a fine not exceeding S\$6,000.⁵⁷

⁵³ Immigration Act, s.5 and 6.

⁵⁴ *Ibid.*, s.9.

⁵⁵ *Ibid.*, s.15.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

It should be noted that the Criminal Procedure Code (Cap 68) provides that women, males sentenced to death and males whom the court considers to be more than 50 years of age are exempted from caning.⁵⁸ In addition, the punishment of caning cannot be inflicted unless a medical officer is present and certifies that the offender is in a fit state of health.⁵⁹ If during the execution of the sentence, the medical officer certifies that the offender is not in a fit state of health, the sentence of caning will be stopped.⁶⁰

2. Abetment of Illegal Entry

Anyone who abets anyone to unlawfully enter Singapore, harbours any person who is in contravention with the Immigration Act or employs any such person is also guilty of offences carrying with them punishments of fines and mandatory jail sentences.⁶¹

Previously, those convicted of engaging in a business of conveying prohibited immigrants into Singapore could be jailed between 2 and 5 years and caned a mandatory minimum of 3 strokes.⁶² Although this penalty was severe, in reality however, many traffickers, boatmen and runners caught smuggling illegal immigrants escaped punishment under this section. Instead, they were charged with abetment of illegal entry. This was because it is, in practice, difficult to obtain evidence showing that the traffickers have engaged in the business of smuggling illegal immigrants. As abettors, they were liable to be jailed between 6 months to 2 years and fined up to \$6,000, but did not receive corporal punishment. However, now the amended Section 57(1) of the Immigration Act provides that abettors of illegal entry under section 6 will be punished with a mandatory minimum of 3 strokes of the cane, in addition to the existing penalty of between 6 months to 2 years' jail.

3. Employment of Immigration Offenders

The Government of Singapore takes a very serious view of employers of immigration offenders. In the speech mentioned above, Mr. Wong Kan Seng said:

Employers of immigration offenders should also be severely dealt with. This is because if employers do not offer them jobs, illegal immigrants will not be attracted to come to Singapore.

Employers of more than 5 immigration offenders could be sentenced to between 6 months to 2 years' jail, fine not exceeding \$6,000 and caned.⁶³ This was amended to increase the maximum fine for employers of more than 5 immigration offenders who cannot be caned because they are females or more than 50 years old from \$6,000 to \$10,000.

Corporate bodies which employ immigration offenders are fined between \$50,000 and \$100,000 in lieu of mandatory jail sentences or caning on conviction.⁶⁴ In addition, an officer of the company who approves the employment is personally liable to be prosecuted for the offence of employing immigration offenders. He is liable, on conviction, to the same penalties for employing immigration offenders. This was also amended to increase the default fines in lieu of mandatory jail or caning for corporate bodies convicted of employing immigration offenders to between \$100,000 and \$200,000 to maintain the deterrent effect.

⁵⁸ Criminal Procedure Code, s.231.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Immigration Act, s.57(1).

⁶³ Immigration Act, s.57.

⁶⁴ *Ibid.*

4. Rebuttable Presumption of Attempted Illegal Entry

Before the recent amendments, illegal immigrants arriving by sea and who were caught in Singapore territorial waters before they disembark from their vessels were not considered to have "entered" Singapore within the meaning of Immigration Act. Although they were charged with attempted illegal entry, there was a problem of proof of intent as the illegal immigrant when caught, usually claimed that he has no intention to enter Singapore.

Added to this was the problem created by the right of transit under international law. These illegal immigrants often claimed that they are exercising their right of transit through Singapore waters as a legal defense. Short of a confession, there was often no way to rebut their claim. By relying on a such a defense, the illegal immigrants created a reasonable doubt as to whether they had intended to enter Singapore illegally. Such evidential difficulties made it difficult for the Police to prove such cases beyond a reasonable doubt as required by law and to successfully prosecute some of these illegal immigrants.

As a result, a presumption clause was added to in the Immigration Act so that any foreigner fitting the profile of an illegal immigrant found in Singapore port waters will be presumed to be attempting to enter Singapore illegally if:

- (a) he does not carry any valid travel document; or
- (b) he has no visible means of subsistence, e.g. inadequate funds or resources for a person's basic upkeep for a week's stay in Singapore; or
- (c) he had taken precautions to conceal his identity or presence from the Police or Immigration officers, e.g. by lying low in the boats or by traveling at night without a light.⁶⁵

The presumption assists the prosecution by putting the onus on the accused to satisfy the Court that it is more probable than not that he was not attempting to enter Singapore, which is a heavier burden than merely raising a reasonable doubt that he was attempting to enter Singapore.

B. Labor

As stated before, no foreigner may work in Singapore unless he has been issued with a work permit or an employment pass. The Ministry of Manpower adopts a serious view against illegal employment in Singapore. It conducts regular inspections at various workplaces and the employers and foreign workers convicted of illegal employment will be dealt with in accordance to the penalties stated under the Employment of Foreign Workers Act. The Employment of Foreign Workers Act was amended in March 1996 to make provisions for the occupiers (normally the principal contractors) of work sites to ensure that there are no illegal workers on their sites.⁶⁶ In addition, a police officer or employment inspector may arrest without warrant any person who he reasonably believes is employed in Singapore without a valid work permit.⁶⁷

1. Employment Inspectors

In addition to relying on the Police, the Ministry of Manpower also uses employment inspectors to run checks on foreign workers.⁶⁸ An employment inspector has the power to enter and search any premises when he has reasonable cause to believe that any person is employed therein or that evidence of the commission of an offense under the Employment of Foreign Workers Act can be found.⁶⁹ In addition, he can require any person to produce identity documents and work permits, take photographs of the premises and relevant persons, retain any documents relevant to carrying out his duties and interview anyone in the course of his duties and to take a written statement down provided that the statement shall be read to the person and

⁶⁵ Immigration Act, s.6.

⁶⁶ Act 37/95

⁶⁷ S.16.

⁶⁸ S.2, 3.

⁶⁹ S.16

if correct, signed by him.⁷⁰ Any person who fails to comply with the requests of an employment inspector shall be deemed to obstruct an employment inspector in the execution of his duties and will be liable to a fine and/or jail.⁷¹

2. Employers

. Any employer who employs a foreign worker without a valid work permit will be charged in court.⁷² The penalty for an employer convicted for the first time is a fine of an amount ranging between 24 to 48 months' foreign worker levy, or to imprisonment for a term not exceeding one year or both.⁷³ For the second and subsequent conviction, the fine amount is the same but imprisonment is mandatory for a term not less than less than one month and not more than a year.⁷⁴

3. Work Site Occupiers

Where a foreigner is found on any premises, the occupier of the premises is presumed to have employed the foreigner unless the contrary is proved.⁷⁵ As a result, occupiers of work places are responsible for preventing illegal foreign workers from entering or remaining at the site. In addition, employers of foreign workers must prove that their workers had valid work permits when they were hired. It is not a defense that the employer did not know that the worker was a foreigner unless he proves that he had exercised due diligence to ascertain the nationality of the worker. "Due diligence" is exercised by checking the worker's passport or other travel documents. The amended Act also requires that occupiers put up adequate security measures and access control systems to prevent illegal foreign workers from entering the site.⁷⁶ Failure to do so will result in a fine if illegal foreign workers are found on the site.⁷⁷ The penalty if convicted for the first time is a fine of an amount between 24 to 48 months' levy for every illegal foreign worker found at the worksite.⁷⁸ In the case of a second and subsequent conviction, the fine is doubled to 48 to 96 months of foreign worker levy or to imprisonment for a term not exceeding two years or both.⁷⁹

4. Foreign Workers

Any foreigner found in the employment of an employer without a valid work permit or employment pass can be charged in court.⁸⁰ The penalty for the foreign worker is a fine not exceeding S\$5,000 or imprisonment for a term not exceeding one year or both.⁸¹

One problem that needs to be addressed is how the repatriation of the illegal foreign worker is to be carried out and who is to bear to the cost of the repatriation. This problem is probably best addressed through bilateral understandings and agreements.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ S.18.

⁷² S.5.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ S.6A.

⁷⁶ Employment of Foreign Workers (Security Measures for Work Place) Notification (Cap 91A, N5; S 73/96).

⁷⁷ S.18.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ S.5.

⁸¹ *Ibid.*

Conclusion

Foreign labor and illegal immigration are sensitive issues in Singapore as they touch on important governmental policies and international relations and to my knowledge, there is no one else doing legal research with regards to migration issues.

It is conceded that the Singapore immigration and labor laws are very strict. However, Singapore is heavily dependent on foreign labor be it in the professional field, the construction industry or even domestic help. Thus, the Government generally takes a pragmatic view towards migrant workers and modifies its laws and regulations in response to changing regional and global situations. While stricter laws were enacted against illegal foreign labor during the Asian Economic Crisis, the Government also reduced the foreign worker levies so as to facilitate the competitiveness of Singapore companies. The pragmatic philosophy behind our immigration and labor policies are probably best summed up in that speech by Mr. Wong Kan Seng in which he said:

Ensuring that we properly manage the inflow, presence and outflow of a large pool of foreign visitors and workers in Singapore, be they legal or illegal, is one of [our] greatest challenges. In managing this foreign population, we need to strike a fine balance between our economic objectives and ensuring that we do not compromise the sense of safety and security of Singaporeans.

Conclusion

Sajin Prachason

Following is the brief summary of the most significant findings of the research on Thai migrant workers in Japan, Taiwan, Malaysia and Singapore. It will be divided into three major sections according to the order of migratory processes; first, background of the Thai migrant workers; second, details of their recruitment procedure; and third, living conditions in the destination countries.

1. Background in Thailand (Table 1)

Education

Our cross-country research data reveals that most Thai migrant workers have finished only primary education, except for those who went to Japan. As Table 1 indicates, only around 30% of our respondents in Taiwan, Malaysia, and Singapore had education beyond primary school. On the contrary, as high as 80% of Thai workers in Japan in our research had at least 9 years of education, and interestingly enough, about 29% of them were university graduates.

The key to explaining the high educational level of those who went to Japan may be the extremely high recruitment cost. This cost limits migrants to Japan to only the people who can earn relatively high income and possess their own land or valuable property because they are the ones who can borrow a large sum of money to pay the recruitment cost. In the areas where the migrants were from, individuals who earn better income tend to be non-farmers, and thus tend to have a higher educational level than others. This applies to those who went to Taiwan, Malaysia, and Singapore in the relationship between respondents' low educational level and low recruitment cost conversely.

Occupation in Thailand

In general, workers who emigrated to Malaysia, Singapore and Taiwan had jobs in the agricultural sector when they were in Thailand, while those to Japan were most in the service industry. The majority of Thai workers in Taiwan and Singapore (72% and 62% respectively) used to be farmers, and some were hired in factories. For Thai workers in Malaysia, they did a large range of activities for their living in Thailand, resulted in dispersed percentages. According to the Japan case, the service sector is a primary part for workers' livelihood before leaving their host country. This includes entertainment services, in addition to services and sales. Though only 14% of workers in Japan did farming before migration, in another question asking "Did you do farming?", 31 percent answered that they had farmed either on land owned by the respondents' family or on someone else's land. Thus, it can be concluded that some of the respondents had been farmers in their hometown, before they moved to Bangkok or other provincial cities, engaged in other non-agricultural occupation, and then migrated to Japan.

Monthly Income in Thailand

Comparatively, before emigrating overseas, those who worked in Japan were likely to be high-income earners while others in Singapore, Taiwan and Malaysia were quite poor. To be more detailed, Thai workers in Japan whose monthly income in Thailand was 15,001 baht up to the maximum of 50,000, totals around 40% while another 20% received income in Thailand between 10,001 baht and 15,000 baht. On average, Thai workers in Japan used to earn 14,708 baht per month (387 US\$). For Singapore, the income of those are clearly concentrated within the range of 1,001-10,000 baht. The mean is 3,651 baht per month (96 US\$), much lower than that of workers who went to Japan. For Workers in Taiwan, they similarly earned fairly low incomes in Thailand. While the majority who went to Japan got paid over 10,000 baht, the majority in Taiwan got paid below 10,000 baht, not to mention that the average income was 3,405 baht (90 US\$). For Malaysia case, our data reveals 33% were paid monthly between 1,001-5,000 Baht; however, as much as 59% of these people did not answer.

It is obvious that there is a relationship between the number of years attending school, the previous occupation, and the previous income in Thailand. In fact, workers whose lives mostly depended

on agriculture are the same group as those who have lower school education and earn lower salary. More importantly, it can be said that educational level, previous occupation, and previous income are good indicators regarding which country Thai migrants are likely to go to work.

Marital Status

In all case, the number of the married outweighs that of single. In particular, a high percentage of workers in Singapore are married workers.

Table 1 Comparative Thai Migrant Workers' Backgrounds in Thailand

	Workers in Japan	%	Workers in Taiwan	%	Workers in Malaysia	%	Workers in Singapore	%
Education	Primary Secondary High University/College Graduate and above Others	10.3 17.5 35.0 21.6 7.2 8.4	Primary Secondary High Others	70.5 22.4 6.0 1.1	Primary Secondary High University/College Others	56.4 26.4 3.6 0.9 12.7	Primary Secondary High University/College Others	77.2 13.8 4.8 2.1 2.1
Previous Occupation in Thailand	Farming Service Sector (entertainment include other service) Helper in a Family/Company Industry Others	14.4 34 14.4 9.3 27.9	Farming Industry Others	71.6 15.8 12.6	Farming Unemployment Fishery Business Housewife Factory Others	22.7 15.0 11.0 9.0 6.4 4.5	Farming Industry Construction Others	62.3 12.3 10.3 15.1
Last Income in Thailand* (baht per month)	1-1,000 1,001-5,000 5,001-10,000 10,001-15,000 15,001-30,000 30,001-50,000 Others (Mean = 14,708 baht) (Mean = 387 US\$**)	1.0 10.3 17.5 18.6 26.8 11.3 14.5	1-1,000 1,001-5,000 5,001-10,000 10,001-15,000 Others (Mean = 3,405 baht) (Mean = 90 US\$)	2.2 40.2 20.7 2.2 34.7	1-1,000 1,001-5,000 Others***	4.5 32.6 62.9	1-1,000 1,001-5,000 5,001-10,000 10,001-15,000 15,001-30,000 Others (Mean = 3,651 baht) (Mean = 96 US\$)	4.1 35.9 24.1 0.7 2.1 33.1
Marital Status	Married Single Others	51.0 31.0 18.0	Married Single Others	56.8 41.0 2.2	Married Single Others	49.0 40.0 11.0	Married Single Others	76.0 19.0 5.0

* "Others" mean no reply, no income or not sure.

** 38 baht per US\$ (the average exchange of 1999)

***59% out of 62.9% did not answer.

2. Recruitment Process (Table 2)

Travel Arrangement and Mode of Recruitment

With regard to travel arrangement, private recruitment agencies played an important role for Thai workers who went to Japan, and especially to Singapore. However, to go to Malaysia and Taiwan, this kind of service was less used. For workers employed in Malaysia, relatives and friends, in addition to employers, appears to be the most relevant group arranging traveling services. Surprisingly, almost all Thai migrant workers in Taiwan relied on their Thai employers and Thai government recruitment office for arrangement. In contrast to Taiwan case, private recruitment agencies in Thailand play a decisive role for those going to Singapore. As high as 72% used services provided by agencies while only 11% depended on relatives and friends. Traveling to Japan, Thai migrant workers had three channels, by themselves, by relatives/ friends or by private recruitment agencies.

Regarding mode of recruitment, our data provides a quite similar picture as that for travel arrangements, except for the Japanese case where relatives and friends became the main assistance, suggesting a more developed migration network in Japan. On the contrary, those who went to Singapore largely depended on private recruitment agencies in job search. Once again, Thai workers in Taiwan, and also in Malaysia, found their relatives/friends, Thai government office, and Thai employers in Thailand more helpful in employment management. However, as stated above, it shows a strong tendency in Japanese case that support from friends and relatives became the prime channel for those in Japan, as 73% were facilitated by the informal social network.

Recruitment Cost

The average recruitment cost in Japan topped that in others, closely followed by that in Taiwan. The recruitment fee for working in Malaysia was the lowest. As Table 3 shows, as high as 25% in Japan paid more than 200,000 baht, with a high concentration in the range of 10,001-50,000 baht. Moreover, the average cost is accounted to 145,623 baht (387 US\$). For Thai workers hired Taiwan, the fees paid in order to get a job is around 130,000 baht (3,458 US\$), and although they used the government recruitment for recruitment service, over 70% of the total paid quite high fees between 100,001-200,000 baht. A lower amount of recruitment expenses were required by Thai workers in Singapore as almost all paid amounts in the range of 10,001-100,000 baht for such fees, leading to the mean cost of 57,000 baht (1,516 US\$). Working in Malaysia seems to charge the workers the least cost. All workers paid no more than 10,000 baht, and some paid even no fees because of the arrangement made by their employers. This situation reflects the legal system for migrant workers in each country, in which the stricter the immigration policy is, the higher are the fees that they have to pay.

Occupation in Destination Countries

Once they arrived in destination countries, Thai workers joined various labor segments. Some could work in the same occupation as they did in Thailand, while others were hired in completely different sectors. Generally speaking, only the workers in Japan had their same main work type in both the origin and the destination country. However, in the other three countries, most workers clustered in different segments. As for Singapore and Taiwan, construction and industry absorbed almost all workers despite the fact that many of these people were farmers in Thailand. Many Thai workers in Malaysia became cooks in restaurants while some worked in agriculture and fishery industry. Combined with entertainment, including dancers, singers, and restaurant and food delivery, workers in services ranked the first for those working in Japan, the percentage being as high as about 60%.

Table 2 Comparative Thai Migrant Workers' Recruitment Process

	Workers in Japan	%	Workers in Taiwan	%	Workers in Malaysia	%	Workers in Singapore	%
Travel Arrangement	Oneself	27.8	Thai Government Recruitment	97.3	Relatives Employers	35.0	Private Recruitment Agent/Broker in Thailand	71.9
	Relatives/Friends	22.7	Office/Employer in Thailand		Oneself	32.0	Relatives/Friends	
	Private Recruitment Agent in Thailand	20.6	Employer/Private Recruitment Agent in Taiwan	1.6	Private Recruitment Agents	20.0	Others	10.8
	Others	28.9	Oneself	1.1	Others	3.0		17.3
Mode of Recruitment	Relatives/Friends	73.3	Thai Government Recruitment	96.2	Relatives/Friends	42.7	Private Recruitment Agent in Thailand	56.6
	Employer in Japan	11.3	Office/Employer in Thailand		Employer	38.2	Employer in Singapore	14.7
	Private Recruitment Agent in Thailand	5.15	Employers/Private Recruitment Agent in Taiwan	3.8	Oneself	13.6	Relatives/Friends	
	Private Recruitment Agent in Japan	5.15			Private Recruitment Agent in Thailand	5.5	Private Recruitment in Singapore	11.2
Recruitment Cost* (baht)	Others	5.1					Singapore	9.8
	5,001-10,000	2.1	1-5,000	2.7	1-5,000	75.4	Others	37.7
	10,001-50,000	32.0	50,001-100,000	25.1	5,001-10,000	0.9		4.8
	50,001-100,000	8.2	100,001-150,000	35.5	Others**	23.7	50,001-100,000	39.3
	100,001-150,000	4.1	150,001-200,000	36.6			100,001-150,000	50.3
	150,001-200,000	9.3	Others	0.1			Others	2.8
	>200,000	24.7						2.8
	(Mean = 145,623 baht) (Mean = 387 US\$)		(Mean = 131,396 baht) (Mean = 3,458 US\$)				(Mean = 57,603 baht) (Mean = 1,516 US\$)	
Occupation in Destination	Service Sector (include entertainment)	58.8	Industry	66.7	Service (cook)	42.0	Construction Sector	68.3
	Industry	28.8	Construction	33.3	Agricultural Sector	16.4	Industry	23.4
	Others	12.4			Industry	10.0	Others	8.3
					Fishery	7.3		
					Others	24.3		

* "Others" means no reply.

** 18.2% were arranged jobs by their employers.

3. Conditions in Destination Country (Table 3)

Legal Status

When Thai workers entered destination countries, most had visas. However, after staying for a period, their legal status tended to be insecure due to overstaying, resulted in invalid visa. For those in Japan, getting into the country with a tourist visa was mainly used at the initial stage of migration. But at the time of interview, it was found that less than half possessed a valid one. Similarly, in the case of Malaysia, most Thai workers obtained temporary working permits at first, but a lot of those later became invalid. With temporary residence permit when entry, almost respondents in Taiwan overstayed, thus losing validity of visa. Regarding Singapore where no visa but work permit is required, 94% of Thai workers owned work permit.

Work Contract

Most workers in both Singapore and Taiwan had signed work contracts. In contrast, a number of those in Japan and Malaysia did not do so.

Income per Month

In general, the Thai worker's income in destination countries is satisfactory, much higher than their former one in Thailand. Those who went to Japan earned a larger income than their counterparts in the other three countries, with the mean income 61,594 baht per month (1,621 US\$). Those in Taiwan and Singapore followed with far less average income, 24,473 baht (644 US\$) and 18,942 baht (498 US\$) respectively, while the rest in Malaysia got no more than 10,000 baht. As illustrated in Table 3, 30% of Thai workers in Japan earned more than 75,000 baht and 4% of them made over 100,000 baht. For Taiwan, all earned between 10,001 and 50,000 baht per month while those in Singapore mostly received around 10,001-25,000 baht. Regarding Malaysia where Thai workers got paid the least, over half earned income in the range of 4,000-6,000 baht only while just a few got more than 10,000 baht.

Remittances

Remittance is another point that can not be ignored since it indicates how much benefit Thai workers acquired from working overseas. According to the figure in Table 3, it is distinct that Thai workers in Japan sent their remittances home in the widest range from 10,001 baht up until more than 100,000 baht each time, while the bulk of their counterparts in other countries of destination remitted mostly up to around 30,000 baht. More specifically, Thai migrant workers in Malaysia seem to remit the lowest amounts; nearly 40% dispatched part of their earning in the range of 1,000-3,000 baht only. The highest concentrated amount remitted by those in Taiwan and Singapore are within the range of 10,001-30,000 and 1-10,000 baht respectively. Though the majority of those in Japan remitted in the range that is not considered far from their counterparts, a number of them remitted 100,000 baht as minimum. The highest amount sent to Thailand from Japan was 317,000 baht per time and the average remittance sent from Japan was as high as 101,994 baht (2,684 US\$).

Intention to be Citizens of Destination Countries

Generally speaking, the numbers of Thai workers who did not intend to be citizens of their destination countries outweighs those who did, except for Taiwan case. In Singapore, as much as 85% did not want to change their citizenship. Moreover, in Japan, despite the fact that many are settled in Japan and it is assumed that becoming a citizen is likely to give them better status and make it easier to gain access to public services, the majority did not want to be Japanese citizens. Interestingly, however, as high as 32% wanted Taiwanese citizenship and nearly half even felt uncertain of becoming the other citizens.

Table 3 Comparative Thai Migrant Workers' Conditions in Destination Countries

	Workers in Japan		Workers in Taiwan		Workers in Malaysia		Workers in Singapore	
	Yes	No	Yes	No	Yes	No	No visa requirement	%
Visa on entry								
Kind of visa on entry								
Visa valid*								
Work Contract Signed								
Income per Month (baht)**								
Remittances each time*** (baht)								
Intention to be citizens of destination countries								

* at the time of the interview, ** at the average exchange rate of 1999, *** "Others" means no remittance sending, no reply or not sure

Conclusion

To draw a conclusion, first of all, all Thai citizens in our research who emigrated to work in Taiwan, Malaysia, and Singapore, have some characteristics in common. The typical profile of those is: low level of education, financially weak, married, and farmers. On the contrary, that of those who moved to Japan is: well-educated, financially independent (most of them can be considered middle or upper middle class), and workers in the service sector.

Second, in terms of travel arrangement and job hunt, private recruitment agencies are very important but only for those who go to Singapore, while social network and the Thai government office are the major facilitators in the other three countries.

Third, it is clear that recruitment fees, income in destination countries and remittances have co-relationship to each other. In other words, our data found that the higher the recruitment cost is, the more benefits Thai workers receive from their work overseas in income, and thus remittance. In this sense, the Japanese case presents a good example; those who go to Japan pay for high recruitment fees but gain high income and send high remittances.

Fourth, Thai workers are less likely to obtain beneficial labor skills from their work in destination countries because after their return most of them were employed in totally different areas, from what they had been in their previous jobs. The exception for this is Japan where Thai migrant workers in Japan tend to work in the similar jobs that they used to do so while they were in Thailand.

Fifth, concerning legal status in destination countries, most of the Thai workers were legal at the first step of entry but because of overstaying, their status tended to be illegal, especially in Japan.

Sixth, as recruited by private or government recruitment agencies, workers in Singapore and Taiwan got work contracts while those in Malaysia and Japan who were assisted by social network, tend not to have such formal contracts.

Lastly, the intention to change to the citizenship of the destination country is less attractive to Thai workers in Japan, Taiwan, and Singapore, while it is more so in Malaysia.

Appendix

ส่วนที่ 1: สภาพเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานไทย

1. ประเทศญี่ปุ่น

การเดินทางของคนไทยไปยังประเทศญี่ปุ่นเพื่อทำงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 นี้เอง เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทำให้คนไทยปรารถนาไปทำงานที่นั่น อย่างไรก็ตามรัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายไม่เปิดรับให้คนงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้าไปทำงานในประเทศ ทำให้การเดินทางไปทำงานส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้าไปโดยอาศัยวีซ่านักท่องเที่ยว และผู้ที่เข้าไปจำนวนมากเป็นหญิงไทยที่ไปทำงานในธุรกิจที่เกี่ยวกับเรื่องเพศและการบันเทิง

ระหว่างปี 1988 ถึงปี 1995 มีคนไทยเดินทางเข้าไปญี่ปุ่นปีละประมาณ 40,000 คนขึ้นไป มีปี 1991 ซึ่งเป็นช่วงที่การเดินทางบูมสุดขีด มีคนไทยเดินทางไปญี่ปุ่นถึง 105,666 คน แต่จำนวนดังกล่าวนี้ก็คิดเป็นเพียงร้อยละ 3 หรือ 4 ของจำนวนชาวเอเชียทั้งหมดที่เดินทางไปญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นมีคนต่างชาติชาวเอเชียเดินทางเข้าประเทศรวมทั้งสิ้นถึง 2 ล้านคน (ปี 1998) คนส่วนใหญ่เดินทางไปพำนักอย่างผิดกฎหมาย ในปี 1998 กรมตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่นประมาณว่ามีคนไทยผิดกฎหมายอยู่ในญี่ปุ่น 37,046 คน คนไทยจะกระจายกันอยู่ในหลายเมืองในญี่ปุ่น แหล่งสำคัญๆ ที่มีคนไทยมากได้แก่ นากาโนะ, ชิบะ, อิบารากิ, ชิซุโอกะ คนไทยที่ไปทำงานในญี่ปุ่นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ คนที่ไปทำงานเป็นแรงงานต่างด้าว และคนที่ไปทำงานในฐานะผู้ฝึกงาน รายงานในส่วนนี้จะนำเสนอข้อมูลของบุคคลทั้ง 2 กลุ่ม ตามรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 คนงานไทยในญี่ปุ่น

ข้อมูลจากการสำรวจและสัมภาษณ์คนงานไทยจำนวน 97 คนในญี่ปุ่นที่ไม่ใช่ผู้ฝึกงานเมื่อเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 1999 เป็นชายร้อยละ 57 เป็นหญิงร้อยละ 43 ในกลุ่มนี้เป็นผู้มีสถานภาพการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย (เมื่อแรกเข้าประเทศญี่ปุ่น) ร้อยละ 38 และผิดกฎหมายร้อยละ 62 อย่างไรก็ตามผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายส่วนหนึ่งเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวและอยู่เกินกำหนดวีซ่าเพื่อทำงาน สถานภาพในปัจจุบันจึงเป็นการทำงานโดยผิดกฎหมายรวมแล้วมีผู้เข้าเมืองแล้วทำงานโดยผิดกฎหมายร้อยละ 67

แรงงานเหล่านี้กระจายอยู่ในแหล่งพื้นที่ ได้แก่ โตเกียว, ชิซุโอกะ, อาอิชิ, มิเอะ, ชิบะ และโอซากา ซึ่งบางแห่งไม่ใช่แหล่งใหญ่ที่คนไทยในญี่ปุ่นอยู่ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากแรงงานไทยแนะนำให้ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์แรงงานที่ผู้ให้สัมภาษณ์รู้จักและช่วยยืนยันความปลอดภัยของผู้ให้สัมภาษณ์รายใหญ่คู่ๆกันไปในลักษณะ snowball sampling เพราะผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานอยู่โดยผิดกฎหมาย จึงไม่ต้องการเปิดเผยตนเอง

ภูมิหลังในประเทศไทย

ผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45) อายุ 30-39 ปี รองลงมาร้อยละ 28 อายุ 20-29 ปี และกลุ่มที่สามอีกร้อยละ 24 อายุ 40-49 ปี ส่วนใหญ่เดินทางไปญี่ปุ่นตั้งแต่อายุ 20 ปีเศษ ดังจะพบว่าผู้ที่มาก่อนปี 1993 มีรวมแล้วถึงร้อยละ 73, มีผู้เดินทางไปในช่วงปี 1997-1998 เพียงร้อยละ 3 ภูมิถิ่นเดิมเป็นภาคกลางมากที่สุด (ร้อยละ 43) ได้แก่

กรุงเทพฯ, ชลบุรี, นนทบุรี, นครนายก ฯลฯ รองลงมาคือภาคเหนือ (ร้อยละ 30) ได้แก่ เชียงราย, เชียงใหม่, ลำปาง พะเยา และแพร่ ภาคตะวันออกก็เชิงเหนือ (ร้อยละ 23) ได้แก่ ขอนแก่น, นครราชสีมา, อุรธานี ฯลฯ นอกจากนั้น ยังมีจากภาคใต้ร้อยละ 4 ได้แก่ ตรัง พัทลุง, สงขลา และนครศรีธรรมราช โดยรวมแล้วจึงมีคนไทยจากทุกภาคเดินทางไปทำงานที่ญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามที่อยู่อาศัยก่อนออกเดินทางของแรงงานไทยร้อยละ 58 ออกจากภาคกลางในจำนวนนี้ร้อยละ 44 ออกจากกรุงเทพฯ แสดงว่าแรงงานไทยได้ย้ายถิ่นจากภูมิลำเนาเดิมมาอยู่ในภาคกลาง และกรุงเทพฯระยะหนึ่งแล้วก่อนเดินทางไปญี่ปุ่น

แรงงานไทยร้อยละ 50.5 สมรสแล้ว อีกร้อยละ 31 เป็นโสดและอีกร้อยละ 13 หย่าหรือแยก หรือเป็นหม้าย ผู้ที่สมรสส่วนใหญ่มีบุตรเพียง 1-2 คน มีผู้มาสมรสในญี่ปุ่นร้อยละ 18.5 และอีกร้อยละ 35 ไม่ตอบ ซึ่งแสดงถึงสถานภาพสมรสที่คลุมเครือในญี่ปุ่น ดังจะพบว่าไม่ถึงร้อยละ 26 ที่ทำนบกู้ยืมกับคู่สมรสในญี่ปุ่น โดยปกติแล้วโอกาสที่แรงงานไทยจะนำคู่สมรสชาวไทยเข้าไปทำนบกู้ยืมในญี่ปุ่นร่วมกันมีน้อยมากหรือไม่มีเลย การทำนบกู้ยืมกับคู่สมรส หรือ partner จึงหมายถึงชาวญี่ปุ่นเป็นส่วนใหญ่

ระดับการศึกษาของคนไทยในญี่ปุ่นโดยเฉลี่ยสูงกว่าที่อื่น มีผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลาย ถึงร้อยละ 35 จบระดับประกาศนียบัตรชั้นสูงร้อยละ 21.6 และจบปริญญาตรีอีกร้อยละ 7.2 ที่เหลือจบมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 17.5 และจบประถมศึกษาเพียงร้อยละ 10.3 ผู้มีการศึกษาสูงกว่ามีแนวโน้มจะเป็นผู้ทำงานโดยถูกกฎหมาย อาชีพเดิมในประเทศไทย เป็นผู้อยู่ในภาคบริการบันเทิง (ร้านอาหาร, บาร์, ไนต์คลับ, ร้องเพลง, โรงแรม ฯลฯ มากที่สุด (ร้อยละ 20.6) รองลงมาคือภาคเกษตร (ร้อยละ 14.4), งานผู้ช่วยในบ้านหรือสำนักงานร้อยละ 14.4, งานบริการอื่นๆ (พนักงานขาย, ทัวร์, ขับรถแท็กซี่, ขายอัญมณี และบริการลูกค้า) รวมร้อยละ 13.4, ทำงานโรงงานร้อยละ 9.3, รับราชการ (ครู, ธนาคารและรัฐวิสาหกิจ) ร้อยละ 7.2, ทำธุรกิจร้อยละ 6.2 และอื่นๆปลีกย่อย เช่น ซ่อมจักรยานยนต์, ครูสอนมวย, ก่อสร้าง ฯลฯ อีกร้อยละ 6 โดยรวมแล้วภูมิหลังทางอาชีพของแรงงานไทยในญี่ปุ่นจึงต่างจากที่อื่น เพราะไม่ใช่เกษตรกร แต่เป็นผู้อยู่ในภาคบริการมากกว่า ในบรรดาผู้ที่เคยเป็นเกษตรกรก็ว่าจ้างให้ผู้อื่นทำงานเกษตรมากกว่าทำด้วยตนเอง

เมื่อพิจารณารายได้ของคนเหล่านี้ก่อนเดินทางไปญี่ปุ่น พบว่าร้อยละ 24.7 มีรายได้สูงกว่า 20,000 บาทต่อเดือน อีกร้อยละ 35 มีรายได้ระหว่าง 10,000 - 20,000 บาท มีเพียงร้อยละ 11 ที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท แสดงว่าผู้ไปญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีรายได้สูง ไม่ใช่ผู้ขัดสน แต่เป็นผู้ต้องการหารายได้ที่สูงกว่าเดิม ส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 21.6) เคยมีประสบการณ์ไปหารายได้ในประเทศอื่นมาแล้ว ข้อมูลในด้านเหตุผลที่ตัดสินใจไปญี่ปุ่นยืนยันข้อเท็จจริงนี้ เพราะผู้ไปส่วนใหญ่ให้เหตุผลหลักว่าต้องการได้รายได้สูงขึ้น (บางคนมีหนี้สินต้องไ้) มีส่วนหนึ่งที่ต้องการไปแสวงหาประสบการณ์และไปแต่งงานที่ญี่ปุ่น หรือไปสมทบญาติที่อยู่ที่ญี่ปุ่น ผู้ที่ไปที่มีรายได้สูงระหว่าง 10,000 - 20,000 บาท และมากกว่า 20,000 บาท ส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าฐานะของครอบครัวของตนดีกว่าผู้อื่น หรือพอๆ กับผู้อื่น (แต่ไม่ดีกว่า) จึงตัดสินใจไปญี่ปุ่น

เครือข่ายทางสังคมได้แก่ญาติและเพื่อนในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่คนไทยใช้ในการเดินทาง (ร้อยละ 86) มีผู้ได้ข้อมูลจากนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานเพียงร้อยละ 4 และส่วนใหญ่รู้ล่วงหน้าแล้วว่าตนจะไปทำงานอะไร

กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน

กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 27.8) เดินทางไปญี่ปุ่นด้วยตนเอง อีกร้อยละ 20.6 ใช้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานหรือนายหน้า มีถึงร้อยละ 29 ที่ได้รับความช่วยเหลือจากญาติ, เพื่อน, และคู่สมรส ส่วนที่เหลือเป็นนายจ้างหรือบริษัทในญี่ปุ่นร้อยละ 12.7 จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ไปด้วยตนเองหรือญาติและเพื่อนจัดการให้ ไม่ใช่การไปโดยกระบวนการนายหน้าเช่นที่คาดไว้ เพราะผู้เดินทางมีข้อมูลเพียงพอสามารถจัดการเดินทางด้วยตนเองได้ แต่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 42) ต้องอาศัยบริษัทจัดหาแรงงานหรือนายหน้าในประเทศไทยช่วยทำวีซ่าให้เพราะเป็นเรื่องยาก รองลงมาคือทำวีซ่าด้วยตนเอง (ร้อยละ 12) และนายจ้างที่ญี่ปุ่นจัดการให้ (ร้อยละ 11) วีซ่าที่ได้มาเป็นวีซ่านักท่องเที่ยวมากที่สุด (ร้อยละ 55.7) แต่ก็มีผู้ที่เดินทางด้วยวีซ่านักเรียน (ร้อยละ 10) และวีซ่าแบบผู้มาพำนักชั่วคราว (temporary residence) ร้อยละ 16.5 อย่างไรก็ตามเมื่อเดินทางถึงญี่ปุ่นและผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง มีกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 11 ที่มีปัญหาในการผ่านแดน แสดงให้เห็นว่าผู้เดินทางรู้ทางที่จะผ่านแดนได้โดยไม่มีปัญหา โดยใช้วิธีการต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อแรงงานผิดกฎหมายในญี่ปุ่น

เมื่อไปถึงญี่ปุ่นแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 ได้งานทันที แสดงว่าได้มีการเตรียมตัวมาก่อนแล้วในการหางาน โดยเพื่อนหรือญาติทั้งในประเทศญี่ปุ่นและในประเทศไทย คงจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างเกือบร้อยละ 80 เช่นกันมีญาติหรือเพื่อนเคยไปญี่ปุ่นมาแล้ว แม้จะเดินทางไปญี่ปุ่นด้วยตนเองหรือโดยความช่วยเหลือของญาติและเพื่อน ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีค่าใช้จ่ายในการไป กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 34 เสียค่าใช้จ่ายไม่เกิน 50,000 บาท อีกร้อยละ 21.6 เสียระหว่าง 50,000 - 200,000 บาท และอีกร้อยละ 16.4 เสียสูงถึง 200,000 - 400,000 บาท นอกจากนั้นยังมีอีกร้อยละ 8.2 ที่เสียค่าใช้จ่ายมากกว่า 400,000 บาท จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายนี้สูงกว่าการเดินทางไปประเทศปลายทางอื่นๆมาก เฉลี่ยแล้วคนละประมาณ 140,000 บาท เมื่อคำนึงถึงปีที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เดินทางคือก่อนปี 1993 (ร้อยละ 73) มูลค่าของเงินที่จ่ายเพื่อให้ได้เดินทางจึงสูงมาก ผู้ที่ไม่มีทุนหรือหลักทรัพย์ไม่สามารถจะจ่ายเงินจำนวนมากเช่นนี้ได้ คงจะพบว่าผู้เดินทางถึงหนึ่งในสี่ที่เสียเกิน 200,000 บาทขึ้นไป

สภาพการทำงานในญี่ปุ่น

กลุ่มตัวอย่างเกินครึ่ง (ร้อยละ 56.7) เป็นผู้ที่พำนักอยู่ในญี่ปุ่นมาแล้ว 7 ปี (ออกเดินทางในปี 1992 และให้สัมภาษณ์ในปี 1999) ในจำนวนนี้มีร้อยละ 10.3 ที่อยู่มาแล้ว 9-11 ปี แสดงให้เห็นแนวโน้มการพำนักอยู่เป็นเวลานานและไม่กลับประเทศไทย ส่วนที่เหลือร้อยละ 16.5 อยู่มาแล้ว 6 ปี, ร้อยละ 4.12 อยู่มาแล้ว 5 ปี, และ ร้อยละ 14.4 อยู่มาแล้ว 4 ปี สาเหตุที่ไม่ต้องการกลับเป็นเพราะคิดว่าจะหางานทำไม่ได้ที่ประเทศไทย มีปัญหาเพราะสถานภาพผิดกฎหมายในญี่ปุ่น และส่วนหนึ่ง (โดยเฉพาะผู้ย้ายถิ่นหญิง) แต่งงานหรือมีคู่เป็นชายญี่ปุ่นหรือชายไทยในญี่ปุ่นแล้ว จึงเลือกจะตั้งถิ่นฐานในญี่ปุ่น ในแง่อาชีพ กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 36 มีอาชีพบริการด้านต่างๆ เช่น เป็นผู้ปรุงอาหาร, ครูสอนภาษาและมวยไทย, ขายอาหารไทย, ทำงานโรงแรมและร้านอาหาร ฯลฯ อีกร้อยละ 22.6 ทำงานบริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบันเทิง (ร้องเพลง, เดินระบำ) มีร้อยละ 28.9 ที่ทำงานโรงงาน เช่น โรงงานแปรรูปอาหาร, พลาสติก, ปลา, เบเกอรี่ ฯลฯ และอีกร้อยละ 8.2 ทำงานก่อสร้าง ข้อมูลจากสัมภาษณ์เจาะลึกเพิ่มเติมได้พบว่า ผู้ที่มาทำงานบริการทางเพศส่วนหนึ่งได้พยายามเปลี่ยนอาชีพเป็นงานโรงงาน เพราะมีความขาดขาดแคลนคนงานในโรงงาน โดยเฉพาะในโรงงานขนาดกลางและเล็ก อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้เป็นแรงงานผิดกฎหมายทั้งสิ้น เนื่องจากไม่ได้มีสัญญาจ้างงานถึงร้อยละ 74 สภาพการทำงานจึงไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ส่วนใหญ่ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง แต่จำนวนวันที่ทำงานในรอบเดือนไม่แน่นอน และไม่มีสวัสดิการมากนัก มีเพียงร้อยละ 26.8 ที่ได้โบนัสจากนายจ้าง

ส่วนใหญ่ไม่ได้สวัสดิการใดๆ รายได้จากการทำงานเมื่อคิดเป็นเงินบาทแล้วร้อยละ 33 ได้เดือนละ 50,000-75,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราค่าจ้างตรงกลาง มีอีกร้อยละ 28.7 ที่ได้ต่ำกว่า 50,000 บาท และอีกร้อยละ 28.9 ที่ได้มากกว่า 75,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท มีส่วนน้อย (ร้อยละ 4) ที่ได้เกิน 100,000 บาทต่อเดือน รายได้เช่นนี้สูงกว่าในประเทศไทยอย่างแน่นอน บางครั้งสูงกว่าที่คนญี่ปุ่นที่ทำงานแบบเดียวกันได้อยู่ เพราะแรงงานไทยมักทำงานล่วงเวลาอย่างหนัก เนื่องจากต้องการรายได้เพิ่ม ด้วยเหตุที่รายได้สูง คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79) จึงพอใจในรายได้ของตน

กลุ่มตัวอย่างครึ่งหนึ่งบ่นว่าตนคิดถึงบ้าน (ร้อยละ 53.6) ปัญหาอื่นๆ ที่มีคือกลัวตำรวจจับเพราะตนมีสถานภาพผิดกฎหมาย, รู้สึกไม่มั่นคงเพราะเป็นคนต่างชาติ, ค่าจ้างยังต่ำไป, ที่พักอาศัยไม่ดี, มีปัญหากับผู้ร่วมงานหรือเพื่อนร่วมงาน, ขาดเพื่อนในการทำงาน, ร้อยละ 35 คิดว่าไม่ได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกับคนงานญี่ปุ่นและไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง (ร้อยละ 79) แต่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.6) คิดว่าตนได้เรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ในการทำงาน

แรงงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมักใช้เงินอย่างประหยัดและมุ่งเก็บเงินดังจะพบว่า รายจ่ายต่อเดือนไม่เกิน 40,000 บาท (ร้อยละ 73) ส่วนที่เหลือใช้เงินแต่ก็ไม่มากกว่า 60,000 บาท เมื่อเทียบกับรายได้ซึ่งส่วนใหญ่ได้ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท และสูงถึง 75,000 บาทต่อเดือน ย่อมมีเงินเหลือเก็บทั้งที่ค่าครองชีพในญี่ปุ่นสูงมาก

ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยมีชีวิตที่ค่อนข้างแปลกแยกจากสังคมญี่ปุ่นเพราะมีสถานภาพผิดกฎหมาย อีกทั้งสังคมญี่ปุ่นก็ไม่ใช่ว่าสังคมที่เปิดกว้างสำหรับคนต่างชาติ สิ่งที่คนไทยส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 24) อยากทำในเวลาว่าง (แต่ไม่สามารถทำได้) จึงเป็นเพียงการไปเดินซื้อของหรือไปเที่ยว ถึงแม้ผู้ตอบร้อยละ 91 จะเข้าใจภาษาญี่ปุ่นดีพอสมควรถึงดีมาก เพราะพำนักรอมาเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่ได้บูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมญี่ปุ่น เมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวชาติอื่นๆ แรงงานไทยมีความเข้าใจภาษาญี่ปุ่นน้อยกว่าคนเหล่านั้น ผู้ตอบถึงร้อยละ 86 ตอบว่ารู้สึกเหงา ร้อยละ 78 โทรศัทพ์ถึงครอบครัวที่ประเทศไทยเดือนละ 1-4 ครั้ง แต่ก็มักกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 39 ที่มีคู่ใหม่ในญี่ปุ่น และร้อยละ 68 พักอาศัยอยู่กับคู่สมรส, ครอบครัว, ญาติหรือเพื่อนร่วมงาน ภาวะความเหงาจึงเกิดขึ้นแม้มิได้อยู่ตามลำพัง แต่อาจเป็นเพราะความรู้สึกว่าตนมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมญี่ปุ่น (เมื่อถูกถามว่าถ้าให้เลือกไปต่างประเทศอีกจะไปหรือไม่ มีเพียงร้อยละ 35 ที่ตอบว่าจะไปอีก และในกลุ่มนี้มีเพียงร้อยละ 4 ที่คิดจะไปญี่ปุ่นอีก และมีร้อยละ 66 ที่ไม่คิดว่าตนมีความจำเป็นจะถือสัญชาติญี่ปุ่น)

ในส่วนของความสัมพันธ์กับประเทศไทย ผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65) เห็นว่าความสัมพันธ์ของตนกับครอบครัวยังคงเหมือนเดิม มีร้อยละ 27.8 ที่ระบุว่าความสัมพันธ์ดีขึ้น แต่ก็มีส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 6) ที่ระบุว่าความสัมพันธ์ลดลง แม้จะมองเห็นแง่มุมทางลบของการเดินทางไปญี่ปุ่น แต่ผู้ตอบร้อยละ 67 ก็คิดจะสนับสนุนให้เพื่อนหรือญาติของตนเดินทางไปญี่ปุ่น มีร้อยละ 26 ที่จะไม่สนับสนุน ในจำนวนนี้มีร้อยละ 2 ที่จะคัดค้านไม่ให้ผู้อื่นไป ผู้ตอบเกือบร้อยละ 90 ส่งเงินกลับบ้าน บางคนส่งทุกเดือน (ร้อยละ 43) ทุก 2-3 เดือน (ร้อยละ 29), ทุก 6 เดือน (ร้อยละ 2) และส่งแบบไม่แน่นอนอีกร้อยละ 15.4 มีเพียงร้อยละ 10.3 ที่ไม่ส่งหรือไม่เข้าช่วยเหลือเพราะครอบครัวอยู่ในญี่ปุ่นอยู่แล้ว เงินที่ส่งสูงสุดถึง 120,000 บาทต่อครั้ง ดังรายละเอียดคือ ผู้ตอบร้อยละ 24.7 ส่งไม่เกิน 30,000 บาทต่อครั้ง, ร้อยละ 31 ถึง 30,000 - 60,000 บาท, ร้อยละ 16.5 ถึง 60,000 - 90,000 บาท, ร้อยละ 4.1 ส่ง 90,000 - 120,000 บาท และอีกร้อยละ 7.2 ส่งสูงเกิน 120,000 บาท และเมื่อคิดเฉลี่ยทั้งปีเงินส่งกลับจากญี่ปุ่นจะเป็นดังนี้

ต่ำกว่า 100,000 บาท	ร้อยละ 8.25
100,000 - 500,000 บาท	ร้อยละ 17.53
500,000 - 1,000,000 บาท	ร้อยละ 27.84
1,000,000 - 2,000,000 บาท	ร้อยละ 15.46
2,000,000 บาทขึ้นไป	ร้อยละ 10.31

จะเห็นได้ว่าเงินส่งกลับมีมูลค่ามหาศาล ลำพังผู้ที่ส่งกลับในวงเงิน 500,000 - 1,000,000 บาท ถ้าคิดค่าเฉลี่ยที่ 750,000 บาท จำนวนผู้ส่ง 27 ราย ก็จะมีมูลค่าสูงถึง 20 ล้านบาทถ้วนแล้ว และถ้าคิดเฉลี่ยวงเงินทุกขนาดและจำนวนผู้ส่งในแต่ละวงเงิน ลำพังกลุ่มตัวอย่าง 97 รายก็ส่งเงินกลับประเทศไทยถึงปีละ 97.35 ล้านบาทเป็นอย่างต่ำ คิดเฉลี่ยได้หัวละ 7 แสนบาท เมื่อคำนึงถึงว่ามีคนไทยในญี่ปุ่นอยู่ 50,000 คน เงินส่งกลับทั้งสิ้นจากญี่ปุ่นจะตกประมาณ 35,000 ล้านบาทต่อปีจากการคำนวณอย่างต่ำ ข้อมูลนี้เป็นผลกระทบสำคัญต่อประเทศไทยที่อาจไม่ได้มีผู้ให้สนใจมากเพียงพอ โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจไทยกำลังถดถอย

เงินส่งกลับส่วนใหญ่ส่งมาให้บิดา มารดา และบุตร มีเพียงร้อยละ 14 ที่ส่งเงินมาให้คู่สมรส และมีการส่งเงินกลับทั้งในระบบและนอกระบบ มีผู้ส่งนอกระบบโดยไม่ผ่านธนาคารร้อยละ 16 เงินที่ส่งมาส่วนใหญ่ใช้ซื้อที่ดินและบ้าน (ร้อยละ 34), เก็บออม (ร้อยละ 27) และใช้หนี้ (ร้อยละ 14) มีเพียงร้อยละ 4 ที่นำไปลงทุนทำธุรกิจ และร้อยละ 1 เพื่อส่งเสียให้น้องหรือบุตรเรียนหนังสือ เป็นที่น่าสนใจว่ามีผู้ใช้เงินนี้เพื่อใช้หนี้เพียงร้อยละ 14 ทั้งๆที่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปญี่ปุ่นสูง แสดงว่าผู้ตอบได้ใช้หนี้สินไปหมดแล้วก่อนหน้านี้ (โดยเฉพาะในปีแรกๆ ของการมาถึงญี่ปุ่น) หรือ ผู้ตอบมีทรัพย์สินที่จะจ่ายเงินดังกล่าวโดยไม่ต้องกู้ยืมใคร ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม คนไทยที่ไปญี่ปุ่นมีโอกาสเก็บเงินก้อนใหญ่หรือนำเงินไปก่อให้เกิดประโยชน์อื่นได้มากกว่าคนไทยที่เดินทางไปประเทศอื่นๆ นอกจากนั้นยังมีข้อค้นพบอีกประการหนึ่งว่า ครอบครัวของคนไทยที่ไปญี่ปุ่นถึงร้อยละ 23 ได้รับเงินส่งกลับจากสมาชิกอื่น ในครอบครัวที่เดินทางไปทำงานในประเทศอื่นด้วยนอกจากสมาชิกคนที่ไปญี่ปุ่น แสดงว่ามีครอบครัวเกือบหนึ่งในสี่ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็น “ครอบครัวย้ายถิ่น” เพราะส่งสมาชิกออกไปทำงานต่างประเทศมากกว่า 1 คน เงินส่งกลับที่ครอบครัวจะได้รับจึงมีมากกว่า 1 ประเทศ เป็นที่น่าเสียดายว่าเงินที่ได้รับไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อเพิ่มพูนมูลค่าหรือเป็นทุนเท่าที่ควร ผู้ที่นำเงินไปซื้อบ้านมีถึงร้อยละ 13 ที่ซื้อบ้านราคาเกิน 1 ล้านบาทขึ้นไป ในจำนวนนี้มี 1 ราย ซื้อบ้านราคา 7 ล้านบาท และ 2 รายซื้อบ้านราคา 12 ล้านบาท

ความขัดแย้งและปัญหาของแรงงานไทย

คนงานร้อยละ 56 มีปัญหาในที่ทำงาน แม้จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนคนไทย และเพื่อนร่วมงานชาวญี่ปุ่น ปัญหาส่วนใหญ่เกิดกับตัวนายจ้าง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญระบุว่า คนงานไทยบางคนก็ถูกนายจ้างญี่ปุ่นหลอก ลักษณะปัญหาที่คนงานพบคือ ถูกนายจ้างหักค่าธรรมเนียมนิยม (levy) จากค่าจ้างสูงเกินไป, จ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา, ปลดคนงานโดยไม่บอกล่วงหน้า และไม่บอกเหตุผล ทั้งนี้เป็นเพราะนายจ้างบางคนเห็นว่าคนงานไม่มีทางสู้รบปรบมือได้ นอกจากนั้นฝ่ายคนงานไทยเองก็ไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอที่จะตัดสินใจได้ว่าคนถูกหลอกหรือไม่ บางคนไม่รู้แม้กระทั่งชื่อและที่อยู่ของนายจ้าง/บริษัทที่ตนทำงานอยู่ด้วย เมื่อเกิดปัญหาจึงร้องเรียนไม่ถูกว่าใครคือผู้

ถูกร้องเรียน หนังสือคู่มือที่กลุ่มองค์กรพัฒนาภาคเอกชนทำขึ้นเพื่อให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิคนงาน ยังไม่ช่วยให้คนงานไทยช่วยตนเองได้ดีเพียงพอ

ผู้ตอบร้อยละ 55 ระบุว่าไม่ได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลและการประกันสุขภาพ อีกร้อยละ 22 ระบุว่าแม้เข้าถึงบริการได้โดยยาก ทั้งนี้เป็นเพราะสถานภาพที่ผิดกฎหมาย ผู้ย้ายถิ่นหญิงจากประเทศไทยยังมีปัญหามากกว่าชาย โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ชาย-หญิง, การสมรส, การหย่าร้าง, ความรุนแรงในครอบครัว, การมีบุตร, และการขอมีสถานภาพที่ถูกกฎหมาย องค์กรพัฒนาภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลญี่ปุ่นต่างระบุว่าปัญหาของคนงานหญิงไทยเป็นปัญหาที่สังคมญี่ปุ่นโดยทั่วไปไม่ได้รับรู้ เพราะคนไทยจะพยายามซ่อนตัวเพื่อไม่ให้ถูกตำรวจจับกุม แม้ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือแล้วบางคนก็ยังหลบหนีไปอีก

ภาวะการเจ็บป่วย คนไทยในญี่ปุ่นส่วนหนึ่งที่เป็นหญิง ป่วยเป็นโรคเอดส์และ HIV บางคนเป็นโรคจิตเภทหรือมีปัญหาสุขภาพจิต นอกจากนั้นอัตราการตายของทารกแรกเกิดจากมารดาคนไทยมีสูงถึงร้อยละ 10

ถึงแม้คนงานไทยในญี่ปุ่นจะมีปัญหาหลายด้าน แต่ก็มีผู้มาขอความช่วยเหลือจากสถานทูตไทยน้อยมาก ผู้ตอบร้อยละ 67 ไม่เคยไปติดต่อสถานทูตและอีกร้อยละ 23 ระบุว่าไปติดต่อเพื่อขอเอกสารสำคัญที่จำเป็นเท่านั้น แต่ไม่เคยไปขอความช่วยเหลือ คนงานไทยอยากให้สถานทูตช่วยโดยแจ้งให้คนทราบสิทธิที่ตนพึงมี, ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น, ช่วยโต้แย้งเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นที่เข้ามาคุกคามคนไทย, ช่วยให้คนไทยมีสถานภาพทางกฎหมายที่ดีขึ้น และช่วยจัดงานพบปะในหมู่คนไทยด้วยกัน อนึ่ง เนื่องจากสำนักบริหารแรงงานไทยในญี่ปุ่นถือว่าคนไทยที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่ใช่คนงานในการดูแลของตน จึงไม่ได้ให้บริการหรือช่วยคุ้มครองคนเหล่านี้

1.2 ผู้ฝึกงานชาวไทยในญี่ปุ่น

สำหรับผู้ฝึกงานในญี่ปุ่น ระบบการรับผู้ฝึกงานที่ทั้งผ่าน JITCO (Japan International Training Cooperation Organization) ผ่านรัฐบาลญี่ปุ่นโดยองค์กรต่างๆ ได้แก่ JICA (Japan International Cooperation Agency) AOTS (Association of Overseas Training Scholarship) JAVADA (Japan Vocational Ability Development Association) และ ILO (International Labour Organization) ตลอดจนผู้ฝึกงานที่ผ่านกรมตรวจคนเข้าเมืองของญี่ปุ่นโดยตรง ผู้ฝึกงานจากประเทศไทยที่เดินทางไปฝึกงานที่ญี่ปุ่นเดินทางผ่าน JITCO, AOTS, SICA และ JAVADA เท่านั้น

JITCO, JITCO รับคนงานไทยเข้าฝึกงานตั้งแต่ปี 1990 จนถึงปัจจุบัน จำนวนประมาณปีละ 3,000 - 5,000 คน การอบรมมีทั้งโปรแกรมอบรมทั่วไป และโปรแกรมอบรมด้านเทคนิค (TITP หรือ Technical Intern Training Program) ซึ่งผู้เข้าอบรมต้องผ่านการทดสอบฝีมือหรือทักษะ การทดสอบมี 49 ประเภท ประกอบด้วยทักษะทั้งด้านงานเครื่องจักร, เครื่องยนต์, ไฟฟ้า งานอิเล็กทรอนิกส์, งานเย็บ, งานไม้ งานพิมพ์ ฯลฯ ข้อมูลจากกรณีศึกษาในบริษัทแห่งหนึ่งที่เป็นผู้จัดการส่งผู้ฝึกงานมาญี่ปุ่น พบว่าผู้ฝึกงานจากประเทศไทย สมัครมาฝึกงาน โดยผ่านกรมการจัดหางาน และบริษัทดังกล่าว โรงงานที่รับผู้ฝึกงานต้องเสียเงินค่าบริการคนละ 10,000 - 15,000 บาท (ปี 1999) ให้แก่บริษัทนี้ และบริษัทเป็นผู้ออกค่าเดินทางให้ผู้ฝึกงาน อย่างไรก็ตามผู้ฝึกงานบางรายระบุว่าต้องเสียค่าหัวถึง 160,000 บาท (ปี 1996) โดยไม่ทราบว่าจะเสียให้ใครบ้าง ผู้ฝึกงานได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเดือนละ 30,000 บาท (รวมค่าอาหาร) หรือ 33,000 บาท (ไม่รวมค่าอาหาร) โรงงานเป็นผู้ออกค่าที่พัก ผู้ฝึกงานโปรแกรมด้านเทคนิคจะได้เบี้ยเลี้ยงสูงกว่าเดือนละ

40,000 บาท บริษัทจัดหาผู้ฝึกงานนี้จัดเจ้าหน้าที่ชาวญี่ปุ่นไว้เพื่อช่วยดูแลประสานงานและสอนภาษาญี่ปุ่นให้แก่ผู้ฝึกงานชาวไทย ผู้ฝึกงานที่เป็นกรณีศึกษาสามารถส่งเงินกลับประเทศไทยได้ถึงเดือนละ 27,000 บาท ปัญหาสำคัญที่บริษัทจัดหางานพบได้แก่ ผู้ฝึกงานผลัดวันประกันพรุ่งจากงานที่ฝึกไปทำงานโดยผิดกฎหมายเพราะมีรายได้สูงกว่า ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนที่บริษัทนายหน้าฝ่ายไทยคิดสูงขึ้นเรื่อยๆ และปัญหาด้านความสัมพันธ์ในกลุ่มผู้ฝึกงานด้วยกัน อย่างไรก็ตาม โปรแกรมฝึกงานของ JITCO นี้ ช่วยผู้ประกอบการรายย่อยของญี่ปุ่นเป็นอย่างมากในการผลิตเพราะคนงานญี่ปุ่นไม่ต้องการทำงานเหล่านี้

สำหรับผู้ฝึกงานชาวไทยในโปรแกรมเทคนิค คนเหล่านี้ได้ฝึกงานในบริษัททาสี, โรงงานผลิตภัณฑ์จากทะเล และโรงงานผลิตเรือสำราญ (leisure boat) เป็นต้น ส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่าผู้ฝึกงานโปรแกรมทั่วไปและมีการเพิ่มค่าเบี้ยเลี้ยงทุกปี

AOTS คนงานไทยที่ฝึกงานกับ AOTS มีระยะฝึกงานสั้นกว่า JITCO ตกประมาณ 6 เดือนเป็นส่วนใหญ่ ผู้ฝึกงานจะถูกส่งไปฝึกตามโรงงานหรือบริษัทต่างๆ แห่งละ 1-2 เดือน ผู้ฝึกงานมีรายได้สูงถึงเดือนละ 50,000 บาท ส่วนใหญ่จบระดับปริญญาตรีมาแล้ว ใช้ภาษาอังกฤษได้ อย่างไรก็ตามจำนวนคนไทยที่มาฝึกงานที่ผ่าน AOTS มีเพียงปีละ 600-700 คนเท่านั้น

JAVADA การฝึกงานกับ JAVADA จะเน้นด้านอาชีวศึกษาและด้านอุตสาหกรรมโรงงาน คนงานไทยเข้าฝึกในโรงงานทำเครื่องปรับอากาศของมิตซูบิชิ 11 คน มาจากบริษัทลูกในประเทศไทย ปกติจะมีผู้มาเข้ารับการฝึกปีละ 15 คน ตั้งแต่ปี 1991 อุปสรรคสำคัญคือความรู้ด้านภาษาญี่ปุ่น นอกนั้นเป็นปัญหาเล็กๆ น้อยๆ เช่น การปรับตัว อาหาร ที่พัก

JICA ใจกาให้ทุนฝึกอบรมแก่ 137 ประเทศ จำนวน 3,958 คน สำหรับประเทศไทยได้รับทุนเพียง 15-20 คน ผู้มาฝึกงานต้องเป็นข้าราชการไทย และมักเป็นผู้มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในปี 1999 มีผู้ฝึกงานไทยเพียง 3 คน จากกระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงมหาวิทยาลัย มาฝึกงานด้านภาษาญี่ปุ่นระดับหัวหน้าและคอมพิวเตอร์

ในอนาคตรัฐบาลญี่ปุ่นมีแนวโน้มจะรับผู้ฝึกงานในอาชีพใหม่ๆ โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุ, งานเกษตร, งานผลิตภัณฑ์ทะเล, งานโรงแรม และงานอื่นๆ ที่ต้องการแรงงานราคาถูก

2. ได้หวัน

คนไทยเริ่มเข้าไปทำงานในไต้หวันตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี 1992 ในจำนวนคนงานไทยประมาณ 5 แสนคนที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ เป็นคนที่ทำงานในไต้หวันถึงร้อยละ 30 หรือประมาณ 166,000 คน ปัจจุบันในปี 1999 มีคนไทยทำงานอยู่ในไต้หวันรวมทั้งสิ้นประมาณ 140,000 คน คิดเป็นครึ่งหนึ่งของแรงงานต่างชาติทั้งหมด คนงานร้อยละ 70 อยู่ในอุตสาหกรรมโรงงาน อีกร้อยละ 30 อยู่ในงานก่อสร้าง

ภูมิหลังในประเทศไทย

จากการสำรวจคนงานไทยจำนวน 183 คน ซึ่งกระจายอยู่ในภาคเหนือ กลาง และใต้ของเกาะไต้หวัน พบว่าแรงงานร้อยละ 78 เป็นชาย มีเพียงร้อยละ 22 ที่เป็นหญิง แรงงานหญิงทั้งหมดทำงานอุตสาหกรรมโรงงาน แรงงาน

ส่วนใหญ่ อายุระหว่าง 25-29 ปี (ร้อยละ 44) และ 21-24 ปี (ร้อยละ 29) สัดส่วนระหว่างผู้ที่เป็ น โศคและสมรสแล้ว เกือบเท่าๆ กัน โดยมีผู้สมรสแล้วมากกว่าเล็กน้อย ผู้ตอบร้อยละ 70 จบการศึกษาเพียง 6 ปี อีกร้อยละ 22 จบการศึกษา ถึง 9 ปี และเกือบทั้งหมดไม่เคยได้รับการฝึกอาชีพ ผู้ที่มีการศึกษา 9 ปีจะทำงานโรงงานมากกว่างานก่อสร้าง การ เดินทางมาทำงานในไต้หวันไม่ได้ส่งผลอย่างใดต่อชีวิตสมรสของคนงานที่สมรสแล้ว สำหรับคนโศคก็ไม่มีการ สมรสในไต้หวันเช่นกัน

เหตุผลที่คนงานตัดสินใจเดินทางไปทำงาน

เป็นเหตุผลด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก กล่าวคือต้องการรายได้สูงขึ้น ได้พบว่ามีคนงานถึงร้อยละ 58 ที่มีรายได้ ของครัวเรือนในประเทศไทยก่อนเดินทางไปไต้หวัน ต่ำกว่า 10,000 บาท ที่เหลืออีกร้อยละ 20 มีรายได้ไม่เกิน 20,000 บาท และร้อยละ 11 มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท โดยรวมแล้วคนงานส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ไม่ สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนงานก่อสร้าง จึงทำให้เลือกไปทำงานต่างประเทศ นอกจากนั้นคนงานถึงร้อยละ 72 มี ภูมิหลังเป็นเกษตรกร มีเพียงร้อยละ 16 ที่เคยทำงานในภาคอุตสาหกรรม แสดงว่าคนงานส่วนใหญ่มาจากชนบทใน ภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีภาวะทำงานไม่เต็มเวลา และการว่างงานสูง เมื่อพิจารณาจากรายได้ของตัวคนงานเองก่อนเดิน ทางได้พบว่าสองในสามของผู้ตอบมีรายได้ระหว่าง 2,000 - 6,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น มีผู้ตอบจำนวนถึง 99 คนที่ ไม่สามารถระบุจำนวนรายได้ของคนได้ จำนวนรายได้ที่ระบุแสดงให้เห็นว่าในแต่ละครัวเรือนมีผู้ที่มีรายได้หลายคน ช่วยกันทำงาน

คนงานไทยส่วนใหญ่ไม่เคยไปทำงานต่างประเทศมาก่อน มีเพียงร้อยละ 15 ที่เคยไป คนงานร้อยละ 78 มาทำงานที่ไต้หวันเป็นเวลาไม่ถึง 1 ปี ที่เหลือไม่เกิน 2 ปี และมีน้อยมาก (ร้อยละ 4) ที่อยู่เกิน 2 ปี ทั้งนี้เป็นเพราะ สัญญาจ้างงานส่วนใหญ่มีอายุ 2 ปี เมื่อถูกถามว่าถ้าเศรษฐกิจไทยดีจะหางานทำอยู่ในประเทศไทยหรือจะไปทำงาน ต่างประเทศ ร้อยละ 44 ตอบว่าจะอยู่ และร้อยละ 52 ตอบว่าจะไปต่างประเทศ สรุปได้ว่าภาวะเศรษฐกิจดกด้อยไม่ใช่ สหเหตุสำคัญที่ทำให้คนงานตัดสินใจอยู่หรือไปต่างประเทศ คนงานที่ไปไต้หวันได้รับข้อมูลเป็นอย่างดีเกี่ยวกับ ลักษณะงานที่ตนจะต้องทำและชีวิตความเป็นอยู่ในไต้หวัน

กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน

คนงานที่ไปไต้หวันมีญาติหรือคนรู้จักอยู่ที่นั่นไม่มากนัก กล่าวได้ว่าเครือข่ายทางสังคมมีบทบาทไม่มาก ในการจัดการให้มีการเดินทางไปทำงาน ผู้ตอบถึงร้อยละ 97 จัดการเดินทางและหางานโดยบริษัทจัดหางานที่ ประเทศไทย นายจ้างที่ประเทศไทยและรัฐบาลไทย (กรมการจัดหางาน) มีเพียงร้อยละ 1 ที่จัดการเดินทางด้วยตนเอง ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 ได้รับการติดต่อทาบทามจากนายหน้าจัดหางาน ในขณะที่ร้อยละ 2 เป็นผู้ติดต่อนายหน้าเอง เป็นที่น่าสนใจว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80) ไม่แสดงความเห็นเกี่ยวกับบริการข้อมูลที่กรมการจัดหางานให้แก่คน งาน สะท้อนให้เห็นว่าผู้ตอบไม่พอใจบริการดังกล่าว แต่ไม่ต้องการแสดงความเห็น คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80) ได้ผ่านการปฐมนิเทศก่อนเดินทาง (predeparture orientation) โดยเฉพาะคนงานก่อสร้าง

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและได้งาน

ค่าใช้จ่ายมีอัตราสูงมาก ร้อยละ 43 จ่ายเงิน 80,000 - 140,000 บาท เพื่อมาทำงานที่ไต้หวัน อีกร้อยละ 23 จ่ายสูงถึง 160,000 และอีกร้อยละ 25 จ่ายสูงกว่านั้น ผู้ที่มาทำงานก่อสร้างต้องจ่ายเงินสูงกว่าผู้ทำงานโรงงาน คน

งานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90) จึงต้องกู้เงินเพื่อมาจ่ายค่าหัวนี้ แหล่งให้กู้เงินที่สำคัญ คือ คนปล่อยกู้ร้อยละ 63), อื่นๆ เช่น ญาติ (ร้อยละ 17) มีผู้ที่กู้จากนายหน้าจัดหางานร้อยละ 7.7 และกู้จากธนาคารเพียงร้อยละ 3.3 การกู้เงินจากระบบเพื่อนำมาจ่ายเพื่อไปทำงานได้หัวนจึงเป็นวิธีการที่คนงานทำกันโดยแพร่หลายที่สุด การไม่มีทรัพย์สินจํานองเป็นประกันอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กู้เงินในระบบไม่ได้ ผลที่ตามมาคือดอกเบี้ยจากเงินกู้จากระบบจะสูงมาก อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายที่สูงนี้อาจมีส่วนคืออยู่บ้าง เพราะคนงานทุกคนสามารถมีวีซ่าเข้าประเทศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นายหน้าหรือบริษัทจัดหางานได้อำนวยความสะดวกในการขอวีซ่าโดยไม่มีปัญหาเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 94.5)

สภาพการทำงาน

คนงานที่ไปทำงานโดยถูกกฎหมายทั้ง 183 คน ได้เซ็นสัญญาการจ้างงาน และมียกเว้นเพียง 1 คนที่เลือกเซ็นสัญญาในประเทศไทยก่อนเดินทาง อย่างไรก็ตามคนงานร้อยละ 64 เข้าใจสัญญาเพียงบางส่วน และมีอีกร้อยละ 6.6 ที่ไม่เข้าใจ อาจเป็นเพราะระดับการศึกษาต่ำและขาดประสบการณ์ทำงานในต่างประเทศ นอกจากนั้นยังแสดงว่าบริษัทจัดหางานไม่ได้พยายามให้ความรู้และการปฐมนิเทศแก่คนงานอย่างเพียงพอ คนงานประมาณสองในสามพอใจในงานที่ตนทำ ทั้งนี้เป็นเพราะอัตราค่าจ้างสูงกว่าที่เคยได้รับในไทย แต่อีกหนึ่งในสามไม่พอใจ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมพอใจงานที่ตนทำมากกว่าคนงานก่อสร้างต่างๆ ที่คนงานก่อสร้างมีรายได้สูงกว่า คนงานทุกคนมีวีซ่าแต่มี 4 คนที่วีซ่าหมดอายุแล้ว คนงานร้อยละ 88 มีนายหน้าเป็นผู้จัดหาใบอนุญาตทำงานให้ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 61) ทำงานในบริษัท/โรงงานขนาดกลาง-ใหญ่ อีกหนึ่งในสามทำงานในบริษัท/โรงงานขนาดเล็ก นายจ้างชาวไต้หวันที่ว่าจ้างคนไทยมีสาขาในประเทศไทยเพียงร้อยละ 10 อีกร้อยละ 86 ไม่มีสาขาในประเทศไทย แสดงว่านายจ้างส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจในประเทศไทย ในกรณีนี้การแสวงหาคนงานและความช่วยเหลือที่มีให้คนงานจึงเป็นเรื่องของนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานเป็นส่วนใหญ่ คนงานร้อยละ 76 รายงานว่าภาวะงานของตนหนัก ส่วนใหญ่เป็นคนงานก่อสร้าง ข้อมูลนี้ช่วยอธิบายว่าเหตุใดคนงานก่อสร้างจึงไม่พอใจลักษณะงานของตนทั้งที่มีรายได้สูง ทั้งนี้เป็นเพราะงานหนักมาก

ค่าจ้างและผลตอบแทน

คนงานมากกว่าสามในสี่ได้ว่าจ้างไม่เกิน 30,000 เหรียญไต้หวัน (ประมาณ 40,000 บาท) ต่อเดือน ทุกคนได้รับเงินไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 15,840 เหรียญไต้หวัน) ส่วนใหญ่ค่าจ้างจะกระจายอยู่ตั้งแต่ 20,000, 25,000 และ 30,000 เหรียญ มีเพียงร้อยละ 22 ที่ได้สูงกว่า 30,000 เหรียญ คนงานโรงงานส่วนใหญ่ได้ไม่เกิน 20,000 เหรียญ ในขณะที่คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่ได้ 25,000 ถึงกว่า 30,000 เหรียญ เห็นได้ชัดว่าคนงานก่อสร้างได้ค่าจ้างสูงกว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการทำล่วงเวลามากกว่า ในแง่ผลตอบแทนอื่นๆ คนงานร้อยละ 41 ได้รับค่าจ้างเมื่อป่วย อีกร้อยละ 30 ไม่ได้รับ ที่เหลือไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิหรือไม่ ในแง่นี้คนงานโรงงานได้รับสิทธิมากกว่าเพราะร้อยละ 60 ของคนงานโรงงานได้รับสิทธินี้ในขณะที่ร้อยละ 3 ของคนงานก่อสร้างได้รับสิทธิเดียวกัน การประกันสุขภาพก็เช่นกัน คนงานก่อสร้างร้อยละ 55.7 มีประกันสุขภาพ แต่อีกร้อยละ 41 ไม่แน่ใจว่าตนมีประกันหรือไม่ ในขณะที่คนงานโรงงานร้อยละ 89 มีประกันสุขภาพ

ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทยและไต้หวัน

ความขัดแย้ง, ปัญหาสุขภาพและปัญหาอื่นๆ

คนงานร้อยละ 40 ระบุว่าตนมีปัญหาในที่ทำงาน กลุ่มคนงานก่อสร้างมีปัญหามากกว่ากลุ่มคนงานโรงงาน แต่ไม่มีคนงานใดเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ในด้านสุขภาพคนงานร้อยละ 52 ระบุว่ามีปัญหาสุขภาพ โดยเฉพาะคนงานก่อสร้าง ในขณะที่คนงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 75 เห็นว่าสุขภาพของตนมีสภาพเหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง มีคนงานก่อสร้างถึงร้อยละ 54 ที่เห็นว่าสุขภาพของตนทรุดโทรมลง

คนงานร้อยละ 42 ใช้ภาษาไทยในที่ทำงานและร้อยละ 53.6 ใช้ภาษาจีน ได้พบว่าคนงานโรงงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73) ต้องใช้ภาษาจีน แต่คนงานก่อสร้างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85) ใช้ภาษาไทย ทั้งสองกลุ่มต่างมีความสัมพันธ์ที่ดีกับคนไต้หวันพอๆ กัน ในแง่ความสัมพันธ์กับคู่สมรสที่ประเทศไทย ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกือบทุกคน มีเพียง 10 รายที่มีคู่ใหม่ในไต้หวัน คนงานเกือบทั้งหมดระบุว่าเหงาคิดถึงบ้าน

ไต้หวันเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญมากสำหรับคนงานไทยเพราะรับคนงานไทยถึงหนึ่งในสามของคนงานทั้งหมดที่เดินทางออกไปทำงานต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปไต้หวันสูงมาก คนงานไทยต้องทำงานไม่ต่ำกว่าครึ่งปี โดยไม่ใช้จ่ายอะไรเลย จึงจะพอใช้หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง นอกจากนั้นแหล่งเงินกู้ของคนงานไทยส่วนใหญ่ก็เป็นแหล่งเงินนอกระบบ คิดค่าดอกเบี้ยสูง ทำให้ยอดค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงตามขึ้นไปด้วย กระทรวงแรงงานฯ จึงควรพิจารณาช่วยเหลือด้วยการค้าประกันให้คนงานกู้เงินจากธนาคารและเสียดอกเบี้ยตามอัตราปกติได้ สิ่งนี้จะทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงได้ โดยรวมแล้ว การไปทำงานที่ไต้หวันให้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจ แม้จะมีปัญหาอยู่บ้างสำหรับคนงานในแง่ตัวงาน, สถานที่ทำงาน และสภาพแวดล้อม นายจ้าง, บริษัทจัดหางาน, หน่วยงานราชการ ของทั้งสองฝ่ายและตัวคนงานไทยเอง ย่อมต้องพยายามหาทางแก้ไขร่วมกัน สำหรับไต้หวันแม้จะยอมรับว่าแรงงานไทยเป็นแรงงานต่างชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในไต้หวัน แต่ก็มิโนบายจะลดจำนวนคนงานให้น้อยลงและกระจายจำนวนคนงานให้มากจากประเทศอื่นๆ หลากหลายมากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลต่อโอกาสของแรงงานไทยในอนาคต

3. มาเลเซีย

ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามใน 4 พื้นที่ในมาเลเซีย ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างจากกัวลาลัมเปอร์ (ร้อยละ 13.6) สลังงอร์ (ร้อยละ 13.6), เคดาห์ (ร้อยละ 36.4) และกลันตัน (ร้อยละ 36.4) ส่วนใหญ่เป็นรัฐตอนเหนือของมาเลเซีย มีพรมแดนติดประเทศไทย จากสัมภาษณ์แรงงานไทยจำนวน 110 คน มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

ภูมิหลังในประเทศไทย

แรงงานไทยส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาจากภาคใต้ของประเทศไทย มาจากปัตตานีถึงร้อยละ 42.7 สงขลา ร้อยละ 17.3, ยะลาร้อยละ 16.4 และนราธิวาสร้อยละ 10 มีแรงงานจากภาคอื่นเช่น สตูลและเชียงรายบ้างแต่น้อยมากเพียงร้อยละ 2 กลุ่มตัวอย่าง เป็นแรงงานชายร้อยละ 62 และหญิงร้อยละ 38 อายุส่วนใหญ่ 21-30 ปี (ร้อยละ 52.7) มีต่ำกว่า 20 ปี และสูงกว่า 30 ปีบ้างรวมร้อยละ 37 แรงงานไทยที่มีบุตรและไม่มีบุตรจำนวนใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับสถานภาพสมรส มีผู้จบประถมศึกษาร้อยละ 56.4 และมีมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 26.4 เนื่องจากส่วนใหญ่

ยังเป็นคนหนุ่มสาว จึงไม่ใช่วัยหน้าครัวเรือนในประเทศไทย ผู้ที่เดินทางมาทำงานคิดว่าครอบครัวของตนมีฐานะปานกลางเมื่อเทียบกับคนอื่นร้อยละ 50 และต่ำกว่าคนอื่นเล็กน้อยร้อยละ 23.6 ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยไม่ถึง 5,000 บาท (ร้อยละ 48) ที่เหลือรายได้ระหว่าง 5,000 - 20,000 บาท (ร้อยละ 44) อาชีพเดิมในประเทศไทยเป็นเกษตรกรร้อยละ 22.7, ไม่มีงานทำร้อยละ 15, ทำธุรกิจร้อยละ 9 และประมงร้อยละ 11 ถึงแม้จะไม่ได้เป็นเกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ แต่แรงงานเหล่านี้ก็มีที่ดินทำกินของครอบครัวขนาด 1-20 ไร่

กระบวนการเดินทางและการทำงานที่มาเลเซีย

แรงงานไทยถึงร้อยละ 40 ให้เหตุผลว่าไม่มีงานทำในประเทศไทย จึงมาหางานที่มาเลเซีย อีกร้อยละ 47 ไม่พอใจต่อรายได้ที่ต่ำเกินไปในประเทศไทย ส่วนใหญ่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับมาเลเซียจากญาติหรือเพื่อนในประเทศไทย และมีถึงร้อยละ 65 ที่มีญาติทำงานอยู่ที่นั่นอยู่ก่อนแล้ว ญาติเหล่านี้จึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือจัดการให้เดินทางไปมาเลเซีย (ร้อยละ 35) ส่วนที่เหลือมีนายจ้างเป็นผู้จัดการให้ไป (ร้อยละ 32) และอีกร้อยละ 20 ไปด้วยตนเอง มีผู้ให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานหรือนายหน้าในประเทศไทยเพื่อช่วยจัดการเดินทางเพียงร้อยละ 10 ดังนั้นบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานหรือนายหน้าจึงมีน้อยสำหรับแรงงานไทยที่เดินทางไปมาเลเซีย ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่ำเพียง 100-200 ringgit เท่านั้น สำหรับคนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57), ที่เหลือร้อยละ 18 ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพราะนายจ้างออกให้ และมีเพียงร้อยละ 15 ที่เสีย 200-300 ringgit ค่าใช้จ่ายที่เสียไปส่วนใหญ่เป็นค่าเดินทาง แรงงานเหล่านี้จึงไม่มีหนี้สินจากการเตรียมตัวไปทำงานในมาเลเซีย

คนงานส่วนใหญ่เดินทางเข้าไปโดยใช้บัตรผ่านแดน และบัตรทำงานชั่วคราว (temporary working pass) หรือเข้าไปโดยไม่มีเอกสารการเดินทางใดๆเลย ทั้งนี้เป็นเพราะการเดินทางผ่านพรมแดนไทย-มาเลเซียสำหรับชาวไทยมุสลิม และทำได้เป็นปกติอยู่แล้วเนื่องจากชาวไทยมุสลิมและชาวมาเลเซียที่อยู่ในบริเวณติดชายแดนมีภาษาและวัฒนธรรมร่วมกันและมีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกันมายาวนาน ดังนั้นไม่ว่าจะมีเอกสารการเดินทางหรือไม่ก็สามารถผ่านแดนไปได้โดยไม่มีปัญหาถึงร้อยละ 94 มีเพียงร้อยละ 6 ที่มีปัญหา เหตุผลที่แรงงานไทยเลือกไปทำงานที่มาเลเซียเป็นเหตุผลเชิงเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 30 ต้องการหารายได้สูงขึ้นให้ตนเองหรือครอบครัว ร้อยละ 18.2 ต้องการไปหาประสบการณ์ในการทำงาน อีกร้อยละ 16.4 ต้องการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าเดิมในการทำงาน มีบางคนติดตามญาติหรือคู่สมรสมา ไปเพราะระยะทางใกล้, ไปเพราะใช้ภาษาเดียวกัน และไปเพราะนายจ้างชักชวนมา การไปทำงานเป็นการไปอย่างไม่เป็นทางการ ดังปรากฏว่าร้อยละ 93 ไม่มีการเซ็นสัญญาจ้างงาน มีเพียงร้อยละ 6.4 ที่มีสัญญาจ้างงาน แต่ส่วนใหญ่แล้ว (ร้อยละ 94.5) ได้ทำงานตรงกับที่คาดหวังไว้ว่าจะไปทำ คนงานร้อยละ 38 ทำงานมาแล้วไม่เกิน 1 ปี, อีกร้อยละ 25.5 ทำงานแล้ว 1-3 ปี, และอีกร้อยละ 17.3 ทำงานแล้ว 4-6 ปี จึงมีผู้ที่ทำงานมาเป็นเวลานานเกิน 1 ปีจำนวนมากพอควร

สภาพการทำงาน

คนงานไทยร้อยละ 42 ทำงานในร้านอาหาร อีกร้อยละ 16.4 ทำงานเกษตร, ร้อยละ 10 ทำงานโรงงาน, ร้อยละ 7.3 ทำงานประมง, ที่เหลือกระจายในอาชีพต่างๆ ได้แก่ กรีดยาง, ก่อสร้าง, เรขายอาหาร, ทำงานบ้าน, ตัดผม และพนักงานนวด ได้พบว่ามีผู้ทำงานในร้านอาหารกระจายอยู่ทั้งในกัวลาลัมเปอร์, สลังงอร์, เคนดาห์ และกลันตัน, ผู้ทำงานเกษตรอยู่ในเคนดาห์แห่งเดียว, ส่วนอาชีพอื่นๆ มีทั้งในเคนดาห์และกลันตัน ในแง่การกระจายทางเพศ มีเพียงงานประมง, งานตัดผม, งานกรรมกร, งานเรขายของและงานนวดที่ไม่มีผู้หญิงทำ

เมื่อเปรียบเทียบอาชีพเดิมในประเทศไทยกับอาชีพที่ทำในมาเลเซีย ได้พบว่าผู้ที่เคยเป็นเกษตรกรสามารถไปทำงานได้เกือบทุกอาชีพ ยกเว้นงานที่ต้องมีทักษะเช่นตัดผม, นวด, ก่ออิฐ ผู้ที่เคยทำงานประมงก็ไปทำงานประมงเป็นส่วนใหญ่ ผู้เคยกรีดยางและเข็นผ้าไปทำงานอื่น ได้แก่ งานร้านอาหารและอื่นๆ ผู้ที่เคยตัดผมก็ไปทำอาชีพตัดผม ผู้ที่เคยนวดก็ไปเป็นพนักงานนวด ผู้เคยทำธุรกิจและงานขับรถไปทำงานร้านอาหารเป็นส่วนใหญ่ และน่าสนใจว่า ผู้ที่ไม่มีงานทำไปทำงานในร้านอาหารและงานเกษตรเกือบทั้งหมด โดยส่วนใหญ่ไปทำงานในร้านอาหาร

เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ทำงานโดยไม่มีสัญญา จึงทำงานโดยไม่มีวันหยุด (ร้อยละ 53) ในแง่รายได้มีทั้งผู้ที่ได้ค่าจ้างเป็นรายวัน (ร้อยละ 12), รายสัปดาห์ (ร้อยละ 15.5) และรายเดือน (ร้อยละ 58) ส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 400-800 ริงกิต (ร้อยละ 70) และมีผู้มีรายได้สูงเพิ่มขึ้นจากเมื่อเริ่มทำงานในมาเลเซียร้อยละ 70 เช่นกัน นอกจากรายได้แล้ว ไม่มีสวัสดิการอื่นๆ ให้คนงาน เพราะเป็นงานที่ทำโดยไม่มีสัญญาเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นกลุ่มที่ทำงานโดยนายจ้างพามา ซึ่งน่าจะเป็นงานโรงงานกลุ่มนี้ (ประมาณร้อยละ 23) จะมีสวัสดิการต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานของมาเลเซีย การที่คนงานเป็นชาวไทยมุสลิม จึงทำให้ไม่มีปัญหาในแง่วัฒนธรรมในสถานที่ทำงาน ดังจะพบว่าร้อยละ 90 ไม่มีปัญหาในที่ทำงาน

สภาพความเป็นอยู่

คนงานร้อยละ 44 พักอาศัยในบ้านพักร่วมกับคนงานอื่นๆ, อีกร้อยละ 16 เช่าบ้านอยู่ร่วมกัน และร้อยละ 23.6 อยู่ตามลำพัง เป็นที่น่าสนใจว่ามีคนงานไทยถึงร้อยละ 23.6 ที่พำนักอยู่กับคู่สมรส และร้อยละ 12.7 พำนักอยู่กับครอบครัวในมาเลเซีย เมื่อรวมสองกลุ่มนี้แล้วก็นับว่ามีถึงร้อยละ 36.4 ที่อาศัยอยู่กับครอบครัวของตน ซึ่งนับว่าสูงมากและแตกต่างจากแรงงานไทยในประเทศอื่นมาก เพราะในประเทศอื่น แรงงานไทยไม่มีสิทธิพาคู่สมรสหรือครอบครัวไปอยู่ด้วยได้

ความคล้อยคลึงทางวัฒนธรรมทำให้คนงานร้อยละ 75.5 สามารถเข้าใจภาษามาเลย์ได้ นอกจากนั้นยังมีถึงร้อยละ 56 ที่ได้คู่สมรสใหม่ในมาเลเซีย นับเป็นข้อมูลที่สำคัญมาก สถานการณ์สมรสเช่นนี้มีผลต่อการพำนักในมาเลเซีย ดังจะพบว่าคนงานร้อยละ 73 ไม่แน่ใจว่าตนจะกลับประเทศไทยเมื่อใด มีเพียงร้อยละ 21 ที่ตอบว่าจะกลับเมื่อสัญญาสิ้นสุด และเพียงร้อยละ 3.6 ที่จะกลับภายใน 1-2 ปี แต่คงถึงแนวโน้มที่แรงงานไทยจะพำนักอยู่ในมาเลเซียเป็นเวลานานหรือเป็นการถาวรจำนวนไม่น้อย และเมื่อถามถึงความตั้งใจจะขอสัญชาติมาเลเซียก็พบว่าร้อยละ 38 มีความตั้งใจดังกล่าว

ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย

คนงานร้อยละ 74.5 ส่งเงินกลับบ้าน อีกร้อยละ 25.5 ไม่ได้ส่ง การที่มีผู้ส่งเงินกลับบ้านน้อยกว่าคนงานในประเทศอื่น เป็นเพราะมาเลเซียมีชายแดนอยู่ติดประเทศไทย คนงานสามารถเดินทางเข้าออกได้เสมอ ผู้ที่ใช้บัตรผ่านแดนซึ่งมีอายุ 14 วันก็ต้องเดินทางกลับมาประเทศแล้วจึงออกไปใหม่อีกครั้ง คนเหล่านี้จึงสามารถนำเงินรายได้กลับมาด้วยตนเอง ไม่ต้องส่งกลับด้วยระบบใดๆ ความถี่ในการส่งเงินกลับก็ไม่เป็นประเด็น บางคนส่งทุกเดือน บางคนส่งเพียงปีละ 2 ครั้ง ในกลุ่มผู้ที่ส่งกลับพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วส่งกลับเดือนละ 100-300 ริงกิต (ร้อยละ 35) ที่เหลือส่งไม่เกิน 500 ริงกิต (ร้อยละ 15) และอีกร้อยละ 15 ส่งเงินกลับสูง 600-2,000 ริงกิต (ร้อยละ 16.4) ส่วนใหญ่จะส่งเงินนี้

ไปให้บิดามารดา (ร้อยละ 47.3), ให้บุตร (ร้อยละ 16.4) และให้คู่สมรสเพียงร้อยละ 9 ที่เป็นเช่นนี้คู่สมรสส่วนหนึ่งอยู่ในมาเลเซียด้วยกันแล้ว และอีกส่วนหนึ่งเป็นคนโสด ยังไม่มีคู่สมรส ดังจะพบว่ากลุ่มที่ส่งเงินกลับบ้านมากที่สุดคือคนงานวัย 21-30 ปี ผลการวิเคราะห์ยังได้พบว่าผู้ที่ส่งเงินกลับมากที่สุดคือผู้มีรายได้เดือนละ 400-600 ริงกิต และทำงานในร้านอาหารเป็นส่วนใหญ่

คนไทยที่ไปทำงานในมาเลเซีย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลันตันและเคดาห์ (แห่งละร้อยละ 36.4) รวมแล้วมากกว่าสองในสามของกลุ่มตัวอย่าง มักไม่มีปัญหาในการปรับตัวทางวัฒนธรรมและภาษา เมื่อถามว่าเขาจะสนับสนุนให้ผู้อื่นมาทำงานที่มาเลเซียหรือไม่จึงมีผู้ตอบว่าจะสนับสนุนถึงร้อยละ 63 และจะสนับสนุนอย่างยิ่งอีกร้อยละ 17, อีกร้อยละ 16 มีความเห็นว่าเฉยๆ และเพียงร้อยละ 4 ตอบว่าจะไม่สนับสนุน ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นทัศนคติอันดีของแรงงานไทยต่อการไปทำงานในมาเลเซีย สำหรับชุมชนชาวมุสลิมบทบาทของหญิงที่ไปทำงานก็เป็นเรื่องน่าสนใจ ผู้ตอบถึงร้อยละ 64 สนับสนุนให้ผู้หญิงย้ายถิ่นไปทำงานเพื่อหารายได้ให้ครอบครัว มีเพียงร้อยละ 7.3 ที่ระบุว่าให้ไปเมื่อสามีอนุญาต เหตุผลสำคัญรองลงมาคือ สนับสนุนในกรณีที่สามีป่วย, เสียชีวิตหรือไม่ได้อยู่ร่วมกัน คนงานไทยรวมถึงร้อยละ 85 เห็นว่าชาวมาเลเซียเป็นมิตรกับตน อีกร้อยละ 15 เห็นว่าเฉยๆ และมีผู้เห็นว่าไม่เป็นมิตรเพียงรายเดียว แต่ในทางตรงกันข้ามมีเพียงร้อยละ 13.6 ที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานฯ เป็นมิตรที่ดี อีกร้อยละ 63.6 ไม่มีความเห็นหรือรู้สึกเฉยๆ และร้อยละ 8.2 เห็นว่าไม่เป็นมิตร ไม่ช่วยเหลือเลย เมื่อถามถึงเงินค่าจ้างที่ได้ทุกคนเห็นว่ารายได้นี้สูงมาก (ร้อยละ 88), และครอบครัวของตนดีขึ้นมากหลังจากที่ตนตัดสินใจมาทำงาน (ร้อยละ 81) ไม่มีผู้ใดเห็นว่าครอบครัวตกต่ำลงเลย

4. สิงคโปร์

คนงานไทยเริ่มเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 1978 โดยทำงานในโรงงานเครื่องไฟฟ้าและโรงงานทอผ้าจำนวน 500 คน ต่อมาในทศวรรษ 1980 เมื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างในสิงคโปร์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว คนงานไทยจำนวนมากก็เข้าไปเป็นแรงงานก่อสร้างที่นั่น ในปี 1999 ประมาณการว่ามีคนไทยทำงานอยู่ในสิงคโปร์ประมาณ 65,000 คน อาจเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ครั้งหนึ่งของจำนวนนี้

การเดินทางไปทำงานของคนไทยมีทั้งที่ไปโดยใช้บริการของบริษัทจัดหางานและไปด้วยตนเองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน การใช้บริการของบริษัทจัดหางาน ทำให้คนงานต้องเสียเงินมากกว่าไปด้วยตนเองเพราะบริษัทต้องจ่ายเงินค่าคอมมิสชันให้แก่เจ้า้างสิงคโปร์เพื่อซื้อโควต้าตำแหน่งงานที่รัฐบาลให้บริษัทมา คนงานจึงต้องจ่ายเงินประมาณ 50,000 บาท แทนที่จะจ่าย 22,500 บาทตามอัตราที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดไว้

ภูมิหลังในประเทศไทย

จากการสำรวจข้อมูลคนงานไทย 145 คน ระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 1999 คนงานไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นชาย มีภูมิหลังเป็นเกษตรกร (ร้อยละ 89) มาจากภาคอีสานและภาคเหนือ จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีแนวโน้มใหม่ที่มีคนงานจากภาคเหนือมากขึ้น และอายุเฉลี่ยของคนงานสูงขึ้น (จาก 27 ปี เป็น 34 ปี โดยเฉลี่ย) คนงานซึ่งมีวัยสูงขึ้นนี้ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้วและมีบุตรเฉลี่ย 1-2 คน แม้คนงานส่วนใหญ่จะมีที่ดินทำกินของตนเอง แต่รายได้จากการเกษตรไม่เพียงพอจึงต้องหางานทำ แต่เนื่องจากงานในประเทศไทยหายากขึ้นมาก หลังภาวะเศรษฐกิจถดถอย คนเหล่านี้จึงต้องออกหางานทำในต่างประเทศ แม้บางคนจะไม่ต้องเดินทางไปทำงานต่าง

ประเทศก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยหลักอันดับที่สำคัญที่สุด ผู้ตอบร้อยละ 18 ไม่มีงานทำในประเทศไทย อีก ร้อยละ 50 มีรายได้ไม่เพียงพอ กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 25 ตอบว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจมีผลต่อการตัดสินใจไปทำงาน ต่างประเทศ การตัดสินใจเดินทางกระทำโดยตนเองเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72) มีเพียงส่วนน้อยที่ปรึกษาหรือบิดา มารดาเป็นคนช่วยตัดสินใจ คนงานอีกร้อยละ 40 เคยทำงานต่างประเทศมาก่อนแล้ว และมีอีกร้อยละ 58 ที่มีญาติหรือ เพื่อนทำงานอยู่ในสิงคโปร์ก่อนที่จะเดินทางไปคนงานเหล่านี้ช่วยหาที่พัก และอื่นๆ ให้แก่คนงานที่มาใหม่ ผู้ที่มาโดยผิดกฎหมายก็อาศัยเครือข่ายเพื่อนหรือญาติในเองช่วยให้เดินทางมาได้ โดยสรุปแล้วปัจจัยทางเศรษฐกิจกับ เครือข่ายทางสังคมเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นมาทำงานในสิงคโปร์

กระบวนการเดินทางและการจัดหางาน

กระบวนการเดินทางและจัดหางานประกอบด้วยบริการของบริษัทจัดหางาน, การเดินทางด้วยตนเอง และ การจัดการขออนุญาตทำงานในสิงคโปร์ คนที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย เข้ามาบนบกที่ท่าเรือโดยทางทะเลใหญ่ โดย มีเจ้าหน้าที่อะโรว์บาร์คอยช่วยเหลือ คนงานส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมทักษะในการทำงาน และมีเพียงร้อยละ 39 ที่ได้ผ่านการทดสอบฝีมือ ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้วก็ไม่ได้ทำงานตรงกับที่อบรมมา

คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75) ทำงานก่อสร้าง กลุ่มคนงานไทยเป็นกลุ่มกรรมกรก่อสร้างที่มีจำนวนมากที่สุด ในสิงคโปร์ ปกติคนงานจะได้ค่าจ้าง 800-1,200 สิงคโปร์ดอลลาร์ (ประมาณ 19,000 - 28,600 บาท) ข้อมูลจาก กลุ่มตัวอย่างพบว่าคนงานส่วนใหญ่ทำงานก่อสร้าง (ร้อยละ 68) รองลงมาคือผู้ดูแลเรือ (ร้อยละ 23), งานบริการ (ร้อยละ 7), และอื่นๆ (ร้อยละ 2) คนงานที่เพิ่งเข้ามาทำงาน หลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (เดือนกรกฎาคม 1997) มีจำนวนถึง ร้อยละ 53.5 ซึ่งแสดงว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้คนงานไทยมุ่งแสวงหาการทำงานในสิงคโปร์มากขึ้น จำนวนคนงาน ที่เดินทางมาหลังวิกฤตจึงสูงเท่าตัวของผู้ที่ทำงานอยู่เดิม ทั้งนี้รวมทั้งผู้ที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายด้วย

ในการมาทำงานที่สิงคโปร์ คนงานไทยต้องเสียเงินโดยเฉลี่ยคนละ 47,000 บาท การที่ค่าใช้จ่ายสูงเป็น เพราะต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อตำแหน่งงานดังกล่าวมาแล้ว ผู้ที่มาด้วยตนเองจะเสียเงินน้อยลง เมื่อสืบปิก่อน (ปี 1989) คนงานไทยที่ลักลอบมาสิงคโปร์เสียเงินเพียง 12,260 บาท คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) กู้เงินเพื่อจ่ายค่าบริการนี้ และกู้จากพ่อปล่อเงินอีกร้อยละ 33.8. กู้จากนายหน้าหาหนาร้อยละ 26.8

สัญญาจ้างงานและใบอนุญาตทำงาน

กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 84 มีสัญญาจ้างงานซึ่งส่วนใหญ่เซ็นสัญญาในประเทศไทยก่อนเดินทาง สัญญาฉบับทั้งที่เป็นภาษาไทยและเป็นภาษาอังกฤษส่วนใหญ่เป็นภาษาไทย แต่คนงานก็ทราบเพียงประเด็นสำคัญๆ ในสัญญาเท่านั้น มีคนงานร้อยละ 32 ที่เข้าใจสัญญาครบถ้วน และร้อยละ 13.8 ที่ไม่เข้าใจอะไรเลย คนงานจำนวนหนึ่งไม่สนใจว่าตนได้เซ็นสัญญาหรือไม่ เพราะได้ยินมาในเอกสารหลายชิ้น แต่ไม่รู้ว่ามันเป็นเอกสารอะไรบ้าง ในสิงคโปร์ นายจ้างจะเป็นผู้จัดหาใบอนุญาตทำงานให้แก่ลูกจ้างของคนงานที่ถูกจ้างจะเดินทางเข้ามาในสิงคโปร์และกลุ่มตัวอย่าง 84% ที่มีสัญญาจ้างก็คือผู้ที่มิใบอนุญาตทำงาน คนงานหญิงที่มาทำงานรับใช้ในบ้านไม่ได้เซ็นสัญญาและไม่มีใบอนุญาตทำงาน

สภาพการทำงาน

คนงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.7) ทำงานในบริษัท/โรงงาน ขนาดกลาง (51-100 คน) และขนาดใหญ่ (เกิน 100 คน) ที่เหลือทำงานในภาคบริการและงานบ้าน กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71 พอใจงานที่ทำ ร้อยละ 42.9 คิดว่าค่าจ้างต่ำไป คนงานสามารถใช้ภาษาไทยในการทำงาน เพราะผู้คุมงานมักพูดไทยได้ ร้อยละ 61 ของคนงานกะว่าจะกลับประเทศไทยเมื่อสัญญาจ้างงานสิ้นสุดหรือภายใน 1-2 ปี คนงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 84) ไม่คิดจะเป็นพลเมืองสิงคโปร์ คนงานไทยมักทำงานล่วงเวลาเพื่อเพิ่มรายได้ ค่าจ้างเฉลี่ยที่ได้เดือนละ 738 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 17,000 บาท) ซึ่งคนงานก็พอใจ

ขณะที่อยู่ในสิงคโปร์ คนงานมีค่าใช้จ่าย (ค่าอาหาร, ค่าเดินทาง, ค่าใช้จ่ายเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ) เดือนละประมาณ 300 เหรียญสิงคโปร์ คนงานชายใช้จ่ายเพื่อการดื่มเหล้า สูบบุหรี่และไปใช้บริการทางเพศ จำนวนไม่น้อย ในแง่ผลตอบแทนอื่นๆ นอกเหนือจากค่าจ้าง คนงานได้รับการประกันสุขภาพและจะได้รับค่าจ้างขณะเจ็บป่วย (ในกรณีที่การเจ็บป่วยเกิดจากการทำงาน)

ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์

คนงานไทย สามารถส่งเงินกลับบ้านได้เฉลี่ยคนละ 538.5 เหรียญสิงคโปร์ (12,800 บาท) ต่อเดือน หรือคนละ 6,546.2 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี เมื่อคำนวณจากจำนวนแรงงาน 65,000 คน ก็สามารถคิดคร่าวๆ ว่า มีเงินส่งกลับประเทศไทยถึงปีละ 430 ล้านเหรียญสิงคโปร์ (10,255 ล้านบาท) จากสิงคโปร์ เงินส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้หนี้ ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัวและเงินเก็บ

คนงานส่วนใหญ่คิดว่าการเดินทางมาทำงานที่ประเทศสิงคโปร์ไม่มีผลต่อความสัมพันธ์กับคู่สมรส มีเพียงร้อยละ 4.6 ที่คิดว่าความสัมพันธ์เสื่อมโทรมลงเพราะคู่สมรสมีแฟนใหม่ แต่ก็มีคนงานไทยที่ได้แฟนใหม่เป็นหญิงฟิลิปปินส์เช่นกัน

คนงานมีความรู้สึกกังวลกันระหว่างควรไปหรือไม่ควรไปทำงานที่สิงคโปร์ หนึ่งในสามไม่ส่งเสริมให้คนอื่นไป อีกหนึ่งในสามอยากส่งเสริมและอีกหนึ่งในสามเฉยๆ ผู้ที่ส่งเสริมคิดว่าการทำงานที่สิงคโปร์ทำให้มีรายได้มีเงินเก็บ เสริมฐานะของครอบครัว สามารถมีบ้านของตนเองและมีเครื่องใช้อื่นๆ ตลอดจนส่งเสียลูกให้เรียนได้สูงขึ้น ส่วนผู้ที่ไม่ส่งเสริมมักระบุเหตุผลด้านจิตใจ ได้แก่ ความคิดถึงบ้าน การไม่ได้ทำงานตามที่คาดไว้ การมีรายได้ต่ำ ทั้งที่ลักษณะงานยากลำบาก และความไม่พึงใจต่อผู้ควบคุมหรือลักษณะการจ้างงาน

ในแง่แรงงานสัมพันธ์ คนงานไทยไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานหรือนายจ้าง และไม่มีการรวมตัวเพื่อรักษาผลประโยชน์อีกด้วย คนงานไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับสถานทูตไทยและสำนักบริหารแรงงานไทยในสิงคโปร์ ผู้ที่มาเกี่ยวข้องเป็นผู้มีปัญหาในการจ้างงานเท่านั้น เป็นที่น่าสนใจว่าความช่วยเหลือที่คนงานคาดหวังจากสถานทูต/สำนักบริหารแรงงานมักไม่ใช่ความช่วยเหลือด้านการจ้างงาน แต่เป็นด้านอื่น เช่น อยากให้สถานทูตจัดกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจเช่นจัดงานสังสรรค์(ร้อยละ 21), อยากให้ช่วยแก้ไขสถานภาพทางกฎหมายและสิทธิของคนไทยในสิงคโปร์ (ร้อยละ 18), และอยากให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทย (ร้อยละ 6.5) เป็นต้น บางคนอยากให้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องยาบ้า และหญิงบริการทางเพศในกลุ่มคนงานก่อสร้าง และบางคนอยากให้รัฐบาลจัดหางานให้คนงานแทนบริษัทจัดหางาน เพราะบริษัทจัดหางานบางแห่งโกงคนงานแล้วก็เปลี่ยนชื่อบริษัทใหม่เพื่อทำกิจการต่อไปได้

ส่วนที่ 2: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติในประเทศปลายทาง

1. ญี่ปุ่น

แรงงานผิดกฎหมาย

การที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายอนุญาตให้ชาวต่างชาติทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนจำกัดและหันไปใช้นโยบายรับสมัครงานเข้าไปทำงานที่เป็นงานไร้ทักษะ ทำให้สถานภาพของคนงานไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานโดยผิดกฎหมาย การเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมายเป็นปรากฏการณ์ที่เริ่มเกิดขึ้นเป็นเวลานานกว่า 10 ปีมาแล้ว ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ ดังจะพบในตาราง 2.1 ว่ามีคนไทยถูกจับกุมเพราะลักลอบเข้าประเทศจำนวนมากในปี 1994 มีจำนวนถึง 2,865 คน นอกจากนั้นยังมีผู้ที่เดินทางเข้าไปก่อนหน้านั้นและพำนักอยู่เกินกำหนดวีซ่าอีกจำนวนถึง 46,973 คนในปีเดียวกัน

ระบบนายหน้าและเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

การเดินทางไปญี่ปุ่นในระยะแรกอาศัยระบบนายหน้าค่อนข้างมาก หลังปี 1995 เป็นต้นมาจึงเป็นการเดินทางโดยตัวคนงานเอง แต่ก็ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนายหน้าในเรื่องวีซ่า นายหน้าที่ช่วยให้คนไทยเดินทางไปญี่ปุ่นเป็นกลุ่มที่ดำเนินการโดยผิดกฎหมาย ญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือเข้าไปทำงานในญี่ปุ่น จึงมีกฎระเบียบด้านคนเข้าเมืองที่เคร่งครัดมาก นายหน้าเหล่านี้จึงต้องใช้ความสามารถพิเศษเพื่อนำคนลักลอบเข้าไป ได้มีการจับกุมนายหน้าที่ลักลอบนำคนไทยเข้าญี่ปุ่นได้เพียงปีละ 7 คน ในปี 1994 และ 1995 นายหน้าส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการต่อไป โดยผิดกฎหมาย คิดค่าหัวจากผู้เดินทางถึงคนละ 4 ล้านเยน (ประมาณ 40,000 เหรียญสหรัฐ) วิธีการลักลอบเข้าอาจทำในรูปคู่บ่าวสาวไปฮันนีมูนที่ญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามระบบนายหน้าได้ลดบทบาทลงในระยะหลัง เพราะผู้ที่เดินทางไปญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นคนที่เคยเดินทางเข้าญี่ปุ่นมาก่อนแล้ว จึงรู้ช่องทางที่จะจัดการเดินทางด้วยตนเอง และส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครใจจะเดินทาง ไม่ใช่ผู้ถูกล่อลวงดังเช่นช่วงต้นทศวรรษ 1990

วิธีการเข้าประเทศญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมาย อาจใช้เส้นทางใหม่ๆ เช่น เดินทางผ่านทางมาเลเซีย, เซียงไฮ้ หรือกลุ่มประเทศละตินอเมริกา เพื่อเบี่ยงเบนจากความเคร่งครัดในการตรวจสอบผู้เดินทางจากประเทศไทยเครือข่ายค้ามนุษย์ข้ามชาติที่จัดการให้คนไทยเดินทางไปญี่ปุ่นเป็นความร่วมมือระหว่างนายหน้าในประเทศไทยกับนายหน้าในญี่ปุ่น ดำเนินการโดยมีกลุ่มอิทธิพลยาเกะเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ผู้ที่เดินทางโดยอาศัยเครือข่ายนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงเดินทางโดยมุ่งไปทำงานในธุรกิจบันเทิงและบริการทางเพศ และต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนนับแสนบาทค้ำข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง บางคนถูกหลอกไป บางคนไปโดยสมัครใจ แต่ในช่วงหลังไม่สู้มีการหลอกลวงดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผู้สมัครใจส่วนหนึ่งไม่รู้ว่าตนจะต้องถูกบังคับให้ค้าบริการทางเพศโดยไม่ได้ค่าตอบแทนเป็นเวลานานและต้องถูกกักขังควบคุมโดยกลุ่มอิทธิพล จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นความสมัครใจโดยสิ้นเชิง การเดินทางเข้าไปญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมายและการทำงานโดยผิดกฎหมายมีผลทำให้แรงงานไทยในญี่ปุ่นมีสถานภาพที่เลวร้ายที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานไทยในประเทศอื่น จำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไข

ตารางประมวลข้อมูลที่สะท้อนปัญหาที่เกิดจากคนไทยผิดกฎหมายในญี่ปุ่น

ปี	ผู้ที่อยู่ เกินวีซ่า	ผู้ที่ไม่ได้ รับอนุญาต ให้เข้า ประเทศ	ผู้ลัก ตอบเข้า เมือง (ทาง อากาศ)	ผู้ประสบ ปัญหาที่มา ขอความช่วยเหลือ จาก สถานทูต	นายจ้าง ญี่ปุ่นที่จ้าง คนไทยผิด กฎหมายและ ถูกจับกุม	ผู้ที่ถูกจับกุม เพราะกระทำ ผิดกฎหมาย	หญิงไทยค้า บริการทาง เพศถูกจับกุม	จำนวน หญิงไทยที่ ติดเชื้อ HIV*	จำนวนเด็ก เกิดจาก มารดาไทย ในญี่ปุ่น**
1993	53,845	2,735	NA	4,089	1,235	387	1,849	12	220
1994	46,973	747	2,865	3,763	700	328	1,407	NA	383
1995	43,014	1,388	1,811	NA	320	697	571	NA	NA
1996	41,280	1,061	1,465	NA	282	276	316	NA	NA
1997	39,513	564	1,457	NA	375	186	425	NA	NA
1998	37,046	358	1,181	NA	NA	NA	NA	NA	NA

*ที่มา Ito, 1999. Research Paper - Interviews with Key Informants on Thai Migrant Workers in Japan, ARCM, Chula.

• มีหญิงไทยติดเชื้อ HIV ระหว่างปี 1989-1992 อีกรวม 46 คน ข้อมูลนี้เป็นของกลุ่มที่มารับการตรวจเลือดในเขต Ibaraki แห่งเดียวเท่านั้น

** มีเด็กเกิดจากมารดาไทยระหว่างปี 1987-1992 อีกรวม 264 คน

จากข้อมูลในตารางซึ่งประมวลข้อมูลที่สะท้อนปัญหาที่เกิดจากคนไทยผิดกฎหมายในญี่ปุ่น จะพบว่าสภาพปัญหารุนแรงประกอบด้วย :

1) มีคนไทยที่เดินทางเข้าไปญี่ปุ่นและอยู่เกินกำหนดวีซ่าปีละ 30,000-40,000 คน ถึงแม้กรมตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่นและสถานทูตจะเคร่งครัดในกระบวนการเข้าเมือง แต่ผู้ที่ตั้งใจจะไปอยู่นานกว่ากำหนดก็มีจำนวนสูงอย่างต่อเนื่อง

2) ในจำนวนคนไทยที่พยายามเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่น มีจำนวนหนึ่งที่ถูกปฏิเสธไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศ (refusal landing) ที่สนามบิน เพราะเอกสารไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน คนเหล่านี้คือผู้ที่พยายามจะเข้าไปทำงานแต่ถูกค้นพบเสียก่อนนั่นเอง

3) คนไทยจำนวนหนึ่งลักลอบเข้าประเทศญี่ปุ่น โดยทางอากาศ และถูกควบคุมตัวโดยกรมตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่น มีจำนวนถึงปีละ 1,000 คนขึ้นไป

4) คนไทยที่พำนักอยู่ในญี่ปุ่นโดยผิดกฎหมาย และมาร้องขอความช่วยเหลือจากสถานทูต เคยมีจำนวนถึงปีละ 3,000-4,000 คน ในช่วงปี 1993-94 ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตไทยจัดเก็บข้อมูลและให้ความช่วยเหลือแก่คนเหล่านั้น อย่างไรก็ตามไม่ได้มีการเก็บข้อมูลและให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ามีผู้มีปัญหาต้องการความช่วยเหลืออีกเท่าใด ข้อมูลจากภาคสนามแสดงว่าคนไทยส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะมาขอความช่วยเหลือหรือมาติดต่อเฉพาะเรื่องเอกสารเท่านั้น

5) ในส่วนของนายจ้างที่จ้างคนงานไทยโดยผิดกฎหมาย มีการจับกุมและดำเนินคดีตลอดมาตั้งแต่ปี 1993-1997 จำนวนนายจ้างที่ถูกจับกุมในปี 1993 มีถึง 1,235 ราย หลังจากนั้นมียศคนน้อยลงเรื่อยๆ เหลือเพียง 200-300

รายในแต่ละปี ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีผู้ว่าจ้างน้อยลง หรืออีกแห่งหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่านายจ้างมีวิธีว่าจ้างที่รับซ่อนขึ้น ทำให้กฎหมายเขาผิดได้ยาก เช่นในงานก่อสร้าง บริษัทก่อสร้างจะจ้างให้บริษัทเล็กๆ รับทำงานแทน แล้วบริษัทเล็กๆ ก็นำงานมาให้คนงานต่างด้าวทำแล้วนำไปส่งบริษัทที่ว่าจ้างช่วงอีกทอดหนึ่ง

6) ปัญหาเรื่องการกระทำผิดกฎหมายและถูกจับกุมในคดีอาชญากรรมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในหมู่คนไทยที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย จำนวนคนไทยที่ถูกจับกุมในคดีประเภทนี้มีมาโดยตลอด แม้จะไม่สูงเป็นเรื้อรังแต่ก็มีคนไทยถูกจับกุมทุกปี ปี 1997 ถูกจับกุม 186 คน และปี 1995 ถูกจับกุมถึง 697 คน คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกตัดสินจำคุกและใช้โทษอยู่ในญี่ปุ่น

7) เป็นที่ทราบกันดีว่าหญิงไทยที่เดินทางไปญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยไปค้าประเวณี มีหญิงไทยที่ถูกจับกุมข้อหาค้าประเวณีทุกปีเช่นกัน ในช่วงปี 1993-94 ถูกจับกุมปีละถึง 1,400-1,800 ราย ต่อมาในปี 1995-1997 จึงลดลงเหลือปีละ 300-500 ราย ยังมีอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ถูกจับกุมแต่ยังคงค้าประเวณีอยู่ในญี่ปุ่น

8) การให้บริการทางเพศเป็นสาเหตุหนึ่งของการติดเชื้อ HIV และเอดส์ในหมู่หญิงไทย เฉพาะที่อิมบารากิแห่งเดียว หญิงไทยที่มาตรวจเลือดระหว่างปี 1990-1993 ติดเชื้อเอชไอวีถึง 58 คน มีบางคนเสียชีวิตในญี่ปุ่นและบางคนกลับมามีชีวิตที่บ้านเกิดในประเทศไทย

9) หญิงไทยที่มีบุตรกับชายญี่ปุ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว บางรายชาวญี่ปุ่นก็รับเป็นบิดา บางรายก็ไม่มีบิดา แต่ส่วนใหญ่รัฐบาลญี่ปุ่นจะมีนโยบายให้บรรดาคนไทยมาขอสัญชาติไทยให้บุตรของตน ในปี 1993 เด็กที่เกิดจากมารดาไทย 220 คน และปี 1994 เพิ่มขึ้นอีก 383 คน เด็กจำนวนหนึ่งเติบโตถึงวัยเข้าโรงเรียนและเข้าเรียนในโรงเรียนญี่ปุ่นแล้วเกิดปัญหาความขัดแย้งทางจิตใจทั้งกับมารดาคนไทยและเพื่อนนักเรียนชาวญี่ปุ่นในโรงเรียน

ผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ในแง่ของโอกาสการทำงานในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ข้อมูลจากประเทศญี่ปุ่นไม่อาจตอบปัญหานี้ได้ชัดเจน เพราะคนไทยที่ไปทำงานญี่ปุ่นส่วนใหญ่ไปก่อนเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงไม่ได้ตัดสินใจโดยมีผลจากเหตุการณ์นี้ นอกจากนั้นภาวะการทำงานในญี่ปุ่นก็เป็นการทำงานผิดกฎหมาย และหญิงไทยส่วนหนึ่งก็อยู่ในธุรกิจบริการทางเพศ ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานโดยทั่วไปโดยตรง อีกประการหนึ่ง ประเทศญี่ปุ่นเองก็ไม่ได้เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ภาวะวิกฤตเช่นนี้เกิดขึ้นในญี่ปุ่นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 แล้ว จึงไม่อาจสรุปได้ว่าตลาดแรงงานญี่ปุ่นยังคงเปิดให้คนไทยเข้าไปทำงานได้เท่าเดิม มากขึ้น หรือน้อยลงเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภาวะดังกล่าวมีผลให้แรงงานไทยไม่ต้องการกลับประเทศไทยและเลือกจะทำงานในญี่ปุ่นต่อไป เพราะมีงานทำและมีรายได้ดีกว่า ในแง่ผลกระทบ, ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของญี่ปุ่นเองซึ่งเกิดตั้งแต่ปี 1992 ส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยมากกว่าในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญฝ่ายญี่ปุ่น นอกจากนั้น มีแนวโน้มว่าตลาดแรงงานญี่ปุ่นจะต้องการผู้เข้าไปทำงานบริการโดยเฉพาะงานเลี้ยงดูผู้สูงอายุ งานโรงแรม งานเกษตรกรรม และงานผลิตผลิตภัณฑ์จากทะเล ทั้งนี้โดยเข้าไปในฐานะผู้ฝึกงานที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับคนไทยที่ลักลอบทำงานอยู่ในญี่ปุ่น ส่วนใหญ่จะไม่ต้องการกลับประเทศไทย เพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยทำให้การหางานทำในประเทศไทยทำได้โดยยาก และการเดินทางกลับมาญี่ปุ่นใหม่อีกครั้งก็ทำได้

หากดังนั้นคนไทยที่อยู่ในญี่ปุ่นอยู่แล้วก็จะคืนรนเพื่อให้ได้อยู่ต่อไปโดยไม่ถูกจับกุมและส่งกลับ ผู้ที่อยู่ในญี่ปุ่นอยู่แล้ว พยายามจะให้ตนได้สถานภาพที่ถูกกฎหมายด้วยการไปจดทะเบียนเป็นคนต่างด้าว (migrant residents) กับรัฐบาลท้องถิ่นเช่นที่ชิบะมีคนไทยไปจดทะเบียนเช่นนี้ถึง 3,330 คน สำหรับผู้ที่ต้องการจะเดินทางมาใหม่ ความเข้มงวดของกฎระเบียบคนเข้าเมืองญี่ปุ่นไม่ใช่อุปสรรคที่จะขัดขวางความต้องการของเขาได้ เพียงแต่ต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลเพื่อให้เดินทางเข้าประเทศได้

คนงานชายมีเงื่อนไขต่างจากหญิง คนงานชายส่วนหนึ่งอาจหาเส้นทางกลับประเทศไทยเพราะเศรษฐกิจในญี่ปุ่นก็ยังไม่ดีนัก อัตราการว่างงานสูง ทำให้คนงานไทยเช่นในอุตสาหกรรมก่อสร้างหางานได้ยากขึ้น

ระบบกฎหมายของญี่ปุ่น

สำนักงานคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่น สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ดูแลเรื่องการเข้าเมืองของสำนักงานระดับภาค 8 แห่ง, ระดับเมือง 5 แห่ง และระดับเมืองเล็กอีก 89 แห่ง ตลอดจนศูนย์กักขังผู้เข้าเมือง 3 แห่ง ญี่ปุ่นใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและสัญชาติของอเมริกาเป็นต้นแบบ แต่ไม่มีนโยบายรับคนต่างด้าวเป็นพลเมืองญี่ปุ่น เช่นอเมริกา ญี่ปุ่นมีนโยบายรับคนต่างด้าวที่เป็นนักวิชาชีพเข้ามาทำงานแต่เข้มงวดในการรับแรงงานไร้ฝีมือ นอกจากนั้นยังยอมให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นการชั่วคราวเท่านั้น รัฐบาลได้นำนโยบายรับฝึกงาน (trainee) เข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาการขาดแรงงานไร้ฝีมือ คนงานต่างชาติในญี่ปุ่นประกอบด้วยชาวเกาหลี จีน และบราซิลเป็นส่วนใหญ่ คนงานต่างชาติผิดกฎหมายประกอบด้วยชาวเกาหลี (จำนวน 52,387 คน) ฟิลิปปินส์ (42,547 คน), ไทย (39,513 คน) และจีน (38,296 คน) ในปี 1999

กฎระเบียบว่าด้วยคนเข้าเมือง

ญี่ปุ่นไม่ได้ให้เสรีภาพในการเข้าประเทศญี่ปุ่นแก่คนต่างชาติ การยกเว้นวีซ่าเข้าญี่ปุ่นกระทำกับ 58 ประเทศทั่วโลก ในปี 1999 ประเทศเอเชียใต้ที่เคยได้รับการยกเว้นวีซ่าได้ถูกยกเลิก ปกติผู้มีวีซ่าจะอยู่ได้ไม่เกิน 90 วัน แต่ห้ามทำงาน ผู้ที่ต้องการมาทำงานจะต้องผ่านขั้นตอนการขออนุญาตที่สถานทูตญี่ปุ่นในประเทศของตน โดยสถานทูตออกใบรับรองเรียกว่า Certificate of Eligibility วีซ่ามีทั้งหมด 23 ประเภท ได้แก่ การทูต, ข้าราชการ, อาจารย์มหาวิทยาลัย, ศิลปิน, ผู้ปฏิบัติงานด้านศาสนา, นักหนังสือพิมพ์, นักลงทุน, นักกฎหมาย/บัญชี, บุคลากรทางการแพทย์, นักวิจัย, ครูผู้สอน, วิศวกร, ผู้ปฏิบัติงานด้านช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์/ด้านระหว่างประเทศ, พนักงานของบริษัทที่มีการย้ายโอนตำแหน่งภายในบริษัท, ผู้ให้บริการบันเทิง (entertainer), คนงานมีฝีมือ, ผู้ปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรม, ผู้มาเยี่ยมเยือนชั่วคราว, นักศึกษา, นักเรียน, ผู้ฝึกงาน, ผู้มาสมทบกับครอบครัว และผู้ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาต วีซ่าของคน 16 ประเภทแรกเป็นวีซ่าทำงานได้ ส่วน 7 ประเภทหลังทำงานไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ลูกหลานของชาวญี่ปุ่นที่อพยพไปตั้งหลักแหล่งในบราซิลและเปรู สามารถเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่นและทำงานได้โดยไม่ต้องมีกำหนดระยะเวลาการพำนัก

การส่งกลับ / ผลักดัน

ตามมาตรา 24 ของกฎหมายควบคุมคนเข้าเมืองกำหนดให้บุคคลต่อไปนี้ถูกส่งกลับออกจากญี่ปุ่น

- (1) ผู้เข้าเมืองโดยไม่มีหนังสือเดินทาง(พาสปอร์ต)ถูกต้อง

- (2) ผู้เข้าเมืองโดยไม่มีใบอนุญาตให้เข้าประเทศ
- (3) ผู้เข้าเมืองโดยที่วีซ่าหมดอายุ
- (4) ผู้เข้าเมืองที่ทำผิดระเบียบของการพำนักรอยู่ในญี่ปุ่น
- (5) ผู้เข้าเมืองที่ทำผิดระเบียบของการเข้าประเทศชั่วคราว
- (6) ผู้ที่ช่วยเหลือจัดการให้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
- (7) ผู้ที่ถูกตัดสินจำคุกเพราะทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง
- (8) ผู้เยาว์ที่ถูกตัดสินจำคุกเกิน 3 ปี
- (9) ผู้กระทำผิดกฎหมายควบคุมยาเสพติด
- (10) ผู้กระทำผิดถูกตัดสินจำคุกเกิน 1 ปี
- (11) ผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าประเวณี
- (12) ผู้เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทำลายล้าง
- (13) ผู้กระทำสิ่งที่ถูกความต่อผลประโยชน์หรือความมั่นคงของญี่ปุ่น

ในปี 1997 มีคนต่างชาติดูถูกส่งกลับประเทศถึง 49,566 คน ในจำนวนนี้ 41,113 คนเป็นผู้อยู่เกินกำหนดวีซ่า และ 41,606 คนเป็นแรงงานผิดกฎหมาย มีคนไทยที่ถูกส่งกลับ 4,487 คนในปีดังกล่าว

ผู้ที่อยู่เกินกำหนดวีซ่า จะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 300,000 เยน หรือทั้งจำคุกและปรับ (มาตรา 70 กฎหมายคนเข้าเมือง) ผู้ที่ถูกส่งกลับจะไม่มีสิทธิเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่นอีกเป็นเวลา 1 ปี กระทรวงยุติธรรมกำลังปรับปรุงแก้ไขระเบียบนี้เพื่อขยายระยะเวลาเป็น 5 ปี

สำหรับผู้ช่วยเหลือหรือว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมายจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีและหรือปรับไม่เกิน 2 ล้านเยน รวมถึงการช่วยเหลือติดต่อที่กระทำนอกประเทศญี่ปุ่นด้วย

สวัสดิการ

คนงานที่ทำงานโดยถูกกฎหมายมีสิทธิได้รับการประกันสังคมไม่ว่าจะเป็นชาติใด แต่สำหรับแรงงานผิดกฎหมายจะไม่ได้สิทธิเพราะนายจ้างไม่ต้องการไปจดทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคม (รับจดทะเบียนสำหรับบริษัทที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไปเท่านั้น) ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุกับแรงงานผิดกฎหมาย คนงานจะมีปัญหามากในการได้รับการชดเชย รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนต้องช่วยออกค่ารักษาพยาบาลให้คนต่างด้าวที่เจ็บป่วยหรือได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน ตัวคนงานเองก็ไม่อยากเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพเพราะไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยในอนาคตในระยะยาวเนื่องจากเดินทางกลับประเทศแล้ว

การส่งเงินกลับ

การส่งเงินกลับประเทศต้องแสดงบัตรประจำตัว ถ้าส่งเงินเกิน 5 ล้านเยน ต้องกรอกแบบฟอร์มระบุชื่อผู้รับและวัตถุประสงค์ที่ส่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการฟอกเงินคนงานต่างด้าวจึงมักส่งเงินโดยวิธีการนอกระบบ เช่น ฝาก

เพื่อนหรือญาติไปให้ ฝากส่งกับ “ธนาคารใต้ดิน” รวมถึงเงินที่ส่งกลับประเทศไทยด้วย ธนาคารใต้ดินจะคิดค่าบริการร้อยละ 0.3 ถึง 1 ของจำนวนที่ส่ง ตั้งแต่ปี 1997 มีผู้จัดการของธนาคารใต้ดินถูกจับ 15 ราย เงินที่ส่งกลับด้วยวิธีนี้มีมูลค่า 100 พันล้านเยน บทลงโทษของการส่งเงินนอกระบบนอกจากจำคุก 1 ปี - 2 ปี แล้ว ยังปรับอีก 700,000 เยน อย่างไรก็ตามเนื่องจากแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายส่วนหนึ่งได้เริ่มทำนิกในญี่ปุ่นเป็นเวลานานขึ้น บางรายมีครอบครัวตามมาสมทบ จำนวนเงินที่ส่งกลับต่อหัว จึงลดลงเรื่อยๆ จากคนละประมาณ 830,205 เยน ในปี 1980 เหลือเพียง 173,329 เยน ในปี 1992

อาชญากรรมในหมู่คนต่างชาติมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 1991 ทำให้คดีที่ต้องมีล่ามหรือการดูแลผู้ต้องหามีขึ้นเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นด้วย ปัญหาด้านการบูรณาการทางวัฒนธรรมของคนต่างชาติกับคนญี่ปุ่นก็ยังคงมีเรื่องร้อง ในแง่การเมืองท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งเริ่มพิจารณาที่จะให้สิทธิคนต่างชาติในการเลือกตั้ง แต่ยังคงไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์

2. ไต้หวัน

แรงงานไทยผิดกฎหมายในไต้หวัน

เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างคนงานทั้งหมดในไต้หวันในการสำรวจครั้งนี้เป็นคนงานที่ทำงานโดยถูกกฎหมายทั้งสิ้น คณะวิจัยจึงได้เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับคนงานผิดกฎหมายเพื่อให้ได้เห็นภาพที่เป็นองค์รวม คนงานไทยที่ทำงานโดยผิดกฎหมายมีไม่มาก ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่วิสาหมคอาญแล้วลักลอบอยู่ต่อ อีกส่วนหนึ่งสัญญาจ้างงานหมคอาญแต่ไม่กลับ หรือหลบหนีจากสถานประกอบการเพื่อไปทำงานอื่น จำนวนผู้ที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายมีเท่าใดไม่แน่ชัด แต่จำนวนผู้ที่ถูกจับกุมเพราะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ระหว่างปี 1992-1997 ที่เป็นคนไทยรวมแล้วมี 3,681 คน เป็นชาย 2,910 คน หญิง 771 คน จากจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรวมทั้งสิ้น 7,674 คน นับว่ามีจำนวนคนไทยสูงกว่าแรงงานต่างด้าวชาติอื่นๆ ทุกชาติ รองจากไทยก็คือชาวฟิลิปปินส์ (2,485 คน)

แรงงานชายที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย มักเป็นผู้ที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่หลังจากระยะหนึ่งก็มีการเปลี่ยนงาน อาจเปลี่ยนโดยนายจ้างย้ายคนงานให้ไปทำในสถานประกอบการอื่น ต่อมาเมื่อมีตำรวจมาตรวจสถานประกอบการก็จับได้ว่าทำงานไม่ตรงกับสัญญาจ้างงาน การที่ไต้หวันมีนโยบายแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยการเปิดเผยจำนวนคนงานต่างด้าวที่อยู่ในข่ายผ่อนผันให้ทำงานได้โดยถูกกฎหมาย ในระหว่างปี 1985-1992 เป็นเวลาถึง 7 ปี ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลดลงอย่างมาก รัฐบาลไต้หวันใช้นโยบายขยายงานก่อสร้างที่เป็นสาธารณูปโภคเช่นรถไฟฟ้ ที่พักอาศัยของการเคหะแห่งชาติ และใช้คนงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในโครงการเหล่านี้เช่นเดียวกับสิงคโปร์ ต่างกันที่ว่าสิงคโปร์ดำเนินนโยบายนี้เพราะมีความต้องการสาธารณูปโภคมากกว่า ส่วนไต้หวันมีเหตุผลอื่นประกอบด้วยกล่าวคือต้องการสนองความต้องการของภาคเอกชนโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมโรงงานและก่อสร้าง พร้อมกันนั้นก็ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานต่างด้าวมาทำงานด้วย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 1996 เป็นต้นมา ไต้หวันก็เริ่มจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวให้ลดลงเพราะอัตราว่างงานในประเทศสูงขึ้นมาก ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีการลงทุนสูงยังคงมีสิทธิว่าจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะรัฐเห็นว่าช่วยทำให้เกิดรายได้ให้แก่ประเทศ แต่รัฐ

หันมาลดแรงจูงใจในการใช้แรงงานต่างด้าว โดยการลดอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานต่างด้าวให้ต่ำลง นอกจากนั้นยังใช้วิธีเจรจนาเข้าแรงงานในรูปรัฐต่อรัฐมากขึ้น และขยายจำนวนประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานมาทำงานให้หลากหลายมากขึ้นอีกด้วย

แรงงานหญิงจากประเทศไทยที่ผิดกฎหมายในไต้หวันแม้จะมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานชาย แต่ก็อยู่ในสภาพน่าเป็นห่วง ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ถูกล่อลวงไปทำงานค้าบริการทางเพศ เช่นถูกหลอกว่าให้ไปแต่งงานกับชายไต้หวัน โดยมีผู้ออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้หมด หรือถูกหลอกว่าให้ไปทำงาน แล้วนำไปค้าบริการทางเพศโดยถูกกักขัง End Child Prostitution Association Taiwan (ECPAT) ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงไทยที่ถูกนำมาค้าบริการทางเพศ ได้พบว่าหญิงไทยที่ถูกจับกุมและองค์กรให้ความช่วยเหลือเป็นผู้ที่ถูกกระบวนการค้าหญิงข้ามชาติล่อลวงมา นอกจากหญิงไทยยังมีหญิงจากลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า กระบวนการนี้จะนำหญิงเดินทางไปไต้หวันและญี่ปุ่นโดยผ่านสิงคโปร์ หรือไปมาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ไปยังไต้หวัน ในจำนวนหญิงต่างชาติที่ถูกล่อลวงมาค้าประเวณีในไต้หวันและถูกจับกุมระหว่างปี 1995-1998 รวม 457 คน เป็นหญิงไทยถึง 377 คน ฟิลิปปินส์เพียง 42 คน ที่เหลือเป็นอินโดนีเซียและมาเลเซีย กลุ่มใหญ่ที่สุดอายุ 20-30 ปี (264 คน) และเดินทางเข้าไต้หวันโดยถูกต้องตามกฎหมายถึง 200 คน

หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือและควบคุม คนงานผิดกฎหมาย ประกอบด้วยสำนักงานดูแลและคุ้มครองแรงงานไทยของกระทรวงแรงงานไทย, ศูนย์ให้คำปรึกษาแรงงานต่างชาติของไต้หวัน ศูนย์ควบคุมคนต่างด้าว กรมตำรวจไต้หวัน และองค์กรเอกชน

สำนักงานดูแลและคุ้มครองแรงงานไทย ตั้งอยู่ในไทเปและเกาสง มีเจ้าหน้าที่ประจำเพียงแห่งละ 2 คน จึงไม่พอเพียงที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่มีแรงงานไทยทำงานในไต้หวันมากกว่า 1 แสนคน แต่สำนักงานดูแลคุ้มครองกลับมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งหมดเพียง 4 คน ข้อมูลจากแรงงานไทยระบุว่าไม่ได้มาขอใช้บริการของสำนักงานนี้แต่อย่างใด และถึงมาขอใช้บริการก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือตามต้องการ

ศูนย์ให้คำปรึกษาแรงงานต่างชาติเถาหยวน (Taoyuan Foreign Worker's Consultation Center) เป็นศูนย์สังกัดรัฐบาลท้องถิ่นของเขตเถาหยวน ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมสำคัญของไต้หวัน มีคนงานต่างชาตินานาชาติ แต่การสอดส่องดูแลคนงานทั้งโดยฝ่ายตำรวจและผู้ประกอบการเคร่งครัดมาก จึงไม่ค่อยมีคนงานหลบหนีมากนัก ส่วนศูนย์ควบคุมคนต่างด้าว (Alien Detention Center, National Police Administration) มีหน้าที่กักขังแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุม รอการดำเนินการส่งกลับประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางศาล

องค์กรเอกชนไต้หวันที่ช่วยคนงานต่างด้าวชื่อ Hope Workers' Center เป็นองค์กรของคณะกรรมการการอลิก จะให้คำปรึกษาแก่คนงานทั้งทางโทรศัพท์และโดยตรง ส่วน ECPAT จะเน้นการช่วยเหลือผู้หญิงที่ถูกล่อลวงมาค้าประเวณี

ระบบกฎหมายของไต้หวัน

กฎหมายที่เป็นแม่บทในการดูแลแรงงานต่างด้าวในไต้หวันคือ The Employment Service Act หรือกฎหมายแรงงานนั่นเองแต่จะมีมาตราที่เน้นเรื่องแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 41 จนถึงมาตรา 68

เนื้อหาสาระของกฎหมายระบุว่า การใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไม่เป็นการแย่งโอกาสการได้งานของแรงงานได้วันและเป็นภัยต่อความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ มาตรา 48 กำหนดประเภทของแรงงานต่างด้าวที่เป็นงานไร้ฝีมือหรือไม่ใช่งานวิชาชีพที่กฎหมายอนุญาตให้จ้างได้มีเพียง 3 อย่าง คือ

1. คนทำงานบ้าน
2. งานที่ทางการเห็นว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูหรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
3. งานอื่นที่ทางการเห็นว่าจำเป็นเพราะคนงานได้วันทำไม่ได้

มาตรา 49-50 ระยะเวลาที่จะว่าจ้างคนงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 2 ปี อาจขยายเวลาได้อีก 1 ปีถ้าจำเป็น แต่งานไร้ฝีมือและงานอีก 2 ประเภทข้างต้นให้ว่าจ้างได้เพียง 1 ปี และขยายเวลาได้อีก 1 ปี (ต่อมาได้มีการเพิ่มระยะเวลาของการจ้างแรงงานไร้ฝีมือได้เป็น 2 ปีขยายเวลาได้อีก 1 ปี - ผู้วิจัย) ลูกจ้างที่ต้องการย้ายงานจะต้องขอให้นายจ้างคนเก่าและนายจ้างคนใหม่ร่วมกันยื่นคำขออนุญาต ทั้งนี้ไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนงานสำหรับงาน 3 ประเภทข้างต้น

มาตรา 51 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นและนายจ้างที่ว่าจ้างคนงาน 3 ประเภทนี้จะต้องจ่ายเงินเรียกว่า employment stabilization fee เข้ากองทุนเพื่อนำไปส่งเสริมการจ้างงานในประเทศ ถ้านายจ้างไม่นำเงินเข้ากองทุน อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

มาตรา 52 นายจ้างต้องแจ้งทางการระดับท้องถิ่นหรือตำรวจในกรณีต่อไปนี้

1. ลูกจ้างขาดงานเกิน 3 วันติดต่อกันโดยไม่ได้ลาและขาดการติดต่อ
2. ลูกจ้างมีปัญหารุนแรงในการทำงานกับนายจ้าง
3. ระยะเวลาจ้างงานตามที่ได้รับอนุญาตสิ้นสุดลง

มาตรา 53 นายจ้างต้องไม่กระทำการดังต่อไปนี้

1. จ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือใบอนุญาตหมดอายุ
2. ใช้ชื่อตนเองจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ให้ไปทำงานให้ผู้อื่น
3. จ้างแรงงานต่างด้าวโดยใช้ชื่อนายจ้างคนอื่น
4. ใช้ให้แรงงานต่างด้าวทำงานอื่นที่ไม่ตรงกับที่ได้รับอนุญาต

มาตรา 54 สำหรับแรงงานต่างด้าว ถ้าทำผิดในกรณีต่อไปนี้将被ยึดใบอนุญาต

1. ทำงานกับนายจ้างที่ชื่อไม่ตรงกับในใบอนุญาตทำงาน
2. ทำงานอื่นที่ไม่ตรงกับที่ระบุในใบอนุญาตทำงาน
3. ไม่เข้ารับการตรวจโรค หรือไม่ผ่านการตรวจโรค

- 4 ขาดงานเกิน 3 วันติดต่อกันโดยไม่แจ้งและขาดการติดต่อบนจ้าง หรือปัญหารุนแรงในการทำงาน หรือระยะเวลาทำงานสิ้นสุด
- 5 เอกสารเกี่ยวกับการจ้างงานและการเดินทางไม่สมบูรณ์
- 6 กระทำการละเมิดกฎหมายอื่นๆ ของไต้หวันและทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรง ผู้ที่ถูกยกเลิกใบอนุญาตทำงานต้องเดินทางออกนอกประเทศทันทีและไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานอีก

มาตรา 55 นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายในการควบคุมตัวของคนงานที่ถูกทางการส่งตัวกลับประเทศ

นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดพิธีศพให้คนงานที่เสียชีวิตระหว่างการจ้างงาน

เงินที่จ่าย employment stabilization fee ต้องเพียงพอจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายข้างต้น ถ้านายจ้างเพิกเฉยไม่จ่ายหรือจ่ายไม่พอ แม้จะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฟ้องศาลเพื่อบังคับให้นายจ้างชดใช้เงินดังกล่าว

มาตรา 56 ห้ามเสนองานให้แรงงานต่างด้าวทำโดยผิดกฎหมาย

มาตรา 57 เจ้าหน้าที่และตำรวจ หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร สามารถเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่สงสัยว่าจะมีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องไม่หลบหนี ปฏิเสธหรือขัดขวางกับการตรวจค้น

มาตรา 58 บทลงโทษนายจ้าง นายจ้างที่กระทำผิดตามมาตรา 53 ถ้าจ้างแรงงานผิดกฎหมาย 1 คน มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และทำงานหนักใช้โทษหรือเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 90,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าจ้าง 2 คน โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และทำงานหนัก หรือปรับ 300,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่บริษัทหรือนิติบุคคล ให้ลงโทษทั้งผู้กระทำผิดและผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย

มาตรา 59 ผู้กระทำผิดมาตรา 56 มีโทษจำคุก 6 เดือน, ทำงานหนัก หรือจ่ายค่าปรับ 150,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้เสนองานให้แรงงานต่างด้าวโดยหวังผลกำไร มีโทษจำคุก 3 ปี ทำงานหนัก หรือเสียค่าปรับ 600,000 เหรียญไต้หวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ที่เป็นนายหน้าจัดหางานและกระทำผิดซ้ำ มีโทษสูงขึ้นเป็น จำคุก 5 ปี ทำงานหนักหรือปรับ 1,500,000 เหรียญไต้หวันหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นบริษัทหรือนิติบุคคล ให้ลงโทษทั้งตัวผู้กระทำผิดและผู้รับ

มาตรา 61 ผู้กระทำผิดตามมาตรา 57 (ไม่ร่วมมือให้ตรวจค้นหรือหลบหนีหรือขัดขวาง การตรวจคน) มีโทษปรับไม่ต่ำกว่า 15,000 เหรียญไต้หวัน และ ไม่เกิน 150,000 เหรียญ

มาตรา 63 สถานประกอบการที่กระทำผิดอย่างรุนแรงจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการบางส่วนหรือทั้งหมด

จะเห็นได้ว่ากฎหมาย The Employment Service Act ฉบับนี้ของไต้หวันมีมาตราต่างๆ ที่ระบุกฎเกณฑ์ในการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนายจ้างและแรงงานต่างด้าว ตลอดจนบทลงโทษนายจ้างและบริษัทจัดหางานไว้อย่างชัดเจน ทำให้มีผู้ที่ต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดภาวะผิดกฎหมายขึ้นและรัฐไม่สูญเสียประโยชน์สามารถดำเนินการกับทุกฝ่ายได้ รวมทั้งฝ่ายแรงงานต่างด้าวที่จะต้องถูกส่งกลับด้วย

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ตามกฎหมายในความเป็นจริงก็มีปัญหาและไม่ราบรื่นดังตัวบทกฎหมายว่าไว้ เช่น ในกรณีของแรงงานไทยที่หลบหนีไปจากนายจ้างเพื่อทำงานอื่น เมื่อมาจับตัวกับตำรวจผ่านองค์กรเอกชน จะต้องจ่ายเงินค่าตัวเครื่องบินเอง (ประมาณ 4,000 เหรียญไต้หวัน) นอกจากนั้นทางการไต้หวันยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มาจับตัวไว้ดังนี้

หลบหนีไม่เกิน	1 ปี	เสียค่าปรับ	650 เหรียญไต้หวัน
หลบหนีไม่เกิน	1-5 ปี	เสียค่าปรับ	10,000 เหรียญไต้หวัน
หลบหนีไม่เกิน	5 ปีขึ้นไป	เสียค่าปรับ	15,000 เหรียญไต้หวัน

ในบางกรณีมีการลงโทษจำคุกด้วย

3. มาเลเซีย

กฎหมายสำคัญของมาเลเซียได้แก่ The Immigration Act 1959 (Amended 1963), The Employment Act (Amended 1998) และ The Occupational Safety and Health Act 1994

The Immigration Act ระบุว่า ผู้ที่เข้าเมืองเพื่อทำงานจะต้องมี employment pass ซึ่งออกให้โดย Controller of Immigration และจะต้องมี entry permit ด้วย หน่วยงานที่ดูแลมี 2 หน่วย คือ กองตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงภายใน และกรมตำรวจ ส่วนสำนักอัยการสูงสุดจะรับผิดชอบเฉพาะในกรณีที่ผู้เข้าเมืองกระทำความผิดกฎหมายอาญาเท่านั้น

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันกระทำโดยคณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี เรียกว่า Cabinet Committee on Foreign Workers มีรองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงภายในด้วย) เป็นประธาน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2000 คณะกรรมการได้มีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ทุกอาชีพยกเว้น 138 อาชีพสงวน (ได้แก่ อาชีพทำเครื่องดนตรี, ช่างยนต์, ช่างเทคนิค, ขายของหาบเร่, พนักงานเสิร์ฟชาย, แม่บ้าน และ social escort เป็นต้น) ทั้งนี้เนื่องจากมีความต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมากในกิจการก่อสร้าง, อุตสาหกรรมโรงงานและงานเกษตร นอกจากนั้นคณะกรรมการยังผ่อนผันให้ขยายเวลาจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มได้อีก 1 ปี จากที่จ้างมา 7 ปีแล้ว

สหพันธ์นายจ้างมาเลเซีย (Malaysian Employers' Federation) คาดว่ามีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว 200,000 คน ในงานอุตสาหกรรมโรงงาน ในปี 2000 นี้ สหพันธ์สนใจจะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ต่ำกว่า 70% (เท่ากับ 140,000 คน) จากอินโดนีเซีย เพราะมีภาษาและวัฒนธรรมเหมือนกัน แต่ฝ่ายสมัชชาสหภาพแรงงานมาเลเซีย (Malaysian Trades Union Congress หรือ MTUC) พิจารณาวามติของคณะกรรมการที่ประกาศออกมานี้จะดำเนินการ

ได้ยากเพราะมีปัญหาในการควบคุมไม่ให้แรงงานต่างด้าวทำงานในอาชีพสงวน 138 อาชีพ การควบคุมนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วไม่ให้นำแรงงานไปใช้ในอาชีพที่ไม่ได้รับอนุญาต, การแก้ปัญหาแรงงานเดือนจำนวนประมาณถึง 600,000 คน และความชัดเจนว่ารัฐบาลจะส่งแรงงานเดือนกลับหรือยอมให้นายจ้างว่าจ้างทำงานต่อไป

ปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในมาเลเซียเป็นปัญหาที่นักกฎหมายไม่ให้ความสนใจมากนัก ในแง่ผลประโยชน์ ปัญหานี้ไม่ช่วยให้ทนายความมีรายได้ดี ต่างจากคดีอาชญากรรมอื่นๆ แต่ส่วนองค์กรภาคเอกชนให้ความสนใจ มีองค์กร 2 องค์กรที่ทำงานช่วยเหลือคนงานต่างด้าวได้แก่ Womens' Aid Organization และ Tenaganita แต่ทั้งสององค์กรทำงานได้ไม่มากนักเพราะรัฐบาลควบคุมเคร่งครัด โดยใช้กฎหมายความมั่นคงภายในเป็นตัวควบคุมองค์กร Womens' Aid ช่วยให้ที่พักพิงแก่คนงานหญิงชาวอินโดนีเซียที่ทำงานบ้าน และถูกนายจ้างทุบตีหรือละเมิด

ในเรื่องคนงานหญิงทำงานบ้าน บทลงโทษสำหรับนายจ้างที่ปฏิบัติต่อคนงานต่างด้าวไม่เหมาะสม (เช่น ทุบตี, ละเมิด, ฯลฯ) คือไม่อนุญาตให้ว่าจ้างคนงานต่างด้าวมาทำงานบ้านอีกตลอดชีวิต นอกจากนั้นนายจ้างจะต้องแจ้งให้คนงานหญิงรู้ลักษณะงานที่ตนจะต้องทำก่อนหน้าการว่าจ้าง เพราะมีงานบางอย่างที่ขัดต่อบทบัญญัติทางศาสนาของคนงานหญิง

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการค้า/ชักนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญ นำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ รวมทั้งปัญหาการรกล้ำที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคลโดยแรงงานต่างด้าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอินโดนีเซีย สำหรับคนงานไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องการกระทำผิดเช่น คืบเหล้า เล่นการพนัน หรือพฤติกรรมทางเพศ

ในเรื่องโอกาสในการได้สัญชาติมาเลเซีย รัฐธรรมนูญของมาเลเซียในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องสัญชาติได้กำหนดให้การได้สัญชาติมาเลเซียเป็นเรื่องทำได้ยาก เพราะปัญหาเรื่องสัญชาติเป็นเรื่องละเอียดอ่อนสำหรับประเทศที่มีพลเมืองหลายชาติพันธุ์อยู่ร่วมกันเช่นมาเลเซีย ในอดีตได้เกิดมีการจลาจลเนื่องจากความไม่พอใจขึ้นในปี 1969 โอกาสที่คนงานต่างด้าวจะได้สัญชาติจึงมีน้อยมาก

4. สิงคโปร์

แรงงานผิดกฎหมาย

คาดว่ามียานวนประมาณ 10,000 คนในสิงคโปร์ บางคนมีสถานภาพผิดกฎหมายโดยจงใจลักลอบเดินทางเข้าไปทำงาน หรือเดินทางเข้าไปแบบนักท่องเที่ยวแล้วลักลอบทำงาน และมีบางรายที่ถูกนายหน้าชาวไทยและสิงคโปร์หลอกลวง

สำหรับผู้ที่ถูกหลอกจะได้รับการสอนจากนายหน้าให้แจ้งว่าจะเข้าไปท่องเที่ยวในสิงคโปร์ เมื่อเดินทางเข้าไปแล้ว นายหน้าก็จะหางานจรรยาให้ เป็นงานในบริษัทก่อสร้างเล็กๆ ที่ว่าจ้างคนงานระยะสั้นๆ ไม่มีสวัสดิการให้คนงาน บริษัทบางแห่งก็มีบัตรอนุญาตทำงานปลอมให้ หลังจากนั้นคนงานไทยก็จะถูกหลอกลวง พร้อมกับถูกนายจ้างเจตนาสปรัดไป ต้องมาขอความช่วยเหลือจากสถานทูตไทยให้ออกเอกสาร CI และส่งตัวกลับประเทศไทย

ส่วนผู้ที่ตั้งใจลักลอบมาทำงานแบบผิดกฎหมาย จะทำงานเกือบถึง 3 เดือนแล้วไปที่ Office of Labour Affairs (OLA) ขอความช่วยเหลือโดยอ้างว่าถูกหลอกมา เพราะการเข้าประเทศไม่เกิน 3 เดือนมีโทษเพียงปรับไม่มีการโบย บางคนถึงกับขายพาสปอร์ตของตนในราคา 500 เหรียญแล้วมาแจ้งว่าพาสปอร์ตหาย

ปัญหาอาชญากรรมในไซต์งานก่อสร้างมีทั้งการลักขโมย การทำร้ายร่างกายและฆ่ากัน

นายจ้างที่ว่าจ้างคนงานผิดกฎหมายมักเป็นบริษัทก่อสร้างที่รับช่วงงานจากบริษัทใหญ่ บริษัทบางแห่งใช้ชื่อลงท้ายว่า Builders, Building, General Contractor หรือ Civil Engineering ซึ่งทำให้ดูเหมือนเป็นบริษัทก่อสร้างแต่จริงๆแล้วเป็นบริษัทนายหน้าจัดหางาน หรือเป็นทั้งสองอย่าง โดยนำโควต้าตำแหน่งงานที่ได้มาขายให้แก่คนหน้าคนไทยอีกทอดหนึ่ง

ระบบกฎหมายของสิงคโปร์

กฎหมายของสิงคโปร์ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มี 2 ฉบับ คือ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายแรงงาน

(1) กฎหมายคนเข้าเมือง

กฎหมายคนเข้าเมืองของสิงคโปร์มีหน่วยงานคือ Singapore Immigration and Registration (SIR) เป็นผู้บังคับใช้ SIR อยู่ในสังกัดกระทรวงภายใน คนไทยที่จะเดินทางเข้าสิงคโปร์ไม่ต้องใช้วีซ่า มีเพียงเอกสารการเดินทางที่ออกโดยรัฐบาลไทยจะสามารถอยู่ในสิงคโปร์ได้ 14 วัน แต่ถ้าต้องการอยู่นานกว่านี้จะต้องขออนุญาตต่อทางการ สำหรับผู้ที่เข้ามาทำงาน ทุกระเบียบส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของใบผ่านทางเพื่อทำงาน (Employment Pass) และใบอนุญาตทำงาน (work permit) ซึ่งออกโดยกระทรวงกำลังคน (Manpower)

บทลงโทษผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

เนื่องจากการลักลอบเข้ามาทำงานในสิงคโปร์มากขึ้น บทลงโทษสำหรับผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงรุนแรงกว่าเดิม โทษในปัจจุบันคือ จำคุก 6 เดือน และโบยอย่างต่ำ 3 ครั้ง สำหรับผู้ที่ลักลอบเดินทางออกโดยผิดกฎหมาย โทษจำคุก 3 เดือนและปรับ 2,000 เหรียญสิงคโปร์

ผู้ใช้ออกสารเดินทางปลอมมีโทษจำคุก 2-5 ปี และปรับ 10,000 เหรียญสิงคโปร์และโบย ผู้ที่อยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตมีโทษ ปรับ 4,000 เหรียญสิงคโปร์หรือจำคุก 3 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ ถ้าอยู่เกินกำหนดเลย 90 วัน มีโทษเพิ่มโบยอีก 3 ครั้งและจำคุก 6 เดือน ถ้าโบยไม่ได้ให้เพิ่มค่าปรับเป็น 6,000 เหรียญสิงคโปร์

สำหรับการ โบย กฎหมายอาญาระบุว่าสตรี, ชายที่ต้องโทษประหารชีวิตและชายอายุเกิน 50 ปี ไม่ต้องถูกโบย

ผู้ที่ชักนำจัดการให้ผู้ใดเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีโทษจำคุก 2-5 ปี โบย 3 ครั้ง แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีผู้ถูกลงโทษตามมาตรานี้น้อยมาก เพราะเจ้าหน้าที่ไม่สามารถหาหลักฐานยืนยันว่าบุคคลที่จับกุมได้เป็นนายหน้าหรือผู้ส่งต่อชักนำคนต่างด้าวเข้ามา จึงลงโทษได้เพียงในฐานะผู้ช่วยเหลือให้คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย บทลงโทษคือจำคุก 6 เดือน ถึง 2 ปี และปรับ 6,000 เหรียญสิงคโปร์ และโบย 3 ครั้ง

กฎหมายคนเข้าเมืองนี้ แก้ไขครั้งล่าสุดปี 1998 มีเนื้อหาสำคัญที่แก้ไขคือการตรวจโรคคนต่างด้าวเข้าเมือง ผู้ที่ไม่ได้รับการตรวจโรคจะต้องถูกปรับ 2,000 เหยียดสิงคโปร์ และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และยกเลิกใบอนุญาตเข้าประเทศ สำหรับผู้ติดเชื้อ HIV จะไม่พิจารณาให้เดินทางเข้าประเทศ

นอกจากนั้นยังได้มีการแก้กฎหมาย เพื่อให้มีการบันทึก, เก็บรักษาและดึงข้อมูลลายนิ้วมือของผู้เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ไว้ในฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ด้วย ระบบฐานข้อมูลที่เรียกดูได้จากกระทรวงกำลังคนจะมีเครือข่ายออนไลน์ไปยังทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องมีบัตรนี้ติดตัว และมีลายนิ้วมืออยู่ในบัตรประจำตัวด้วย

(2) กฎหมายแรงงาน

ประกอบด้วยกฎหมายสำคัญคือ The Employment of Foreign Workers Act 1991 และกฎหมายประกอบอื่นๆ อีก 6 ฉบับ กฎหมายระบุว่า คนต่างชาติที่จะได้ employment pass คือคนที่ป็นนักวิชาชีพ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 2,000 เหยียดสิงคโปร์ ส่วนคนต่างชาติที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือไร้ฝีมือ ซึ่งมีรายได้ไม่ถึง 2,000 เหยียด จะได้ใบอนุญาตทำงาน (work permit) รายได้ในที่นี้ไม่รวมค่าล่วงเวลาและอื่นๆ

ใบอนุญาตทำงานมีอายุ 2 ปี และ 3 ปี แบบ 3 ปีออกให้เฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่สอบผ่าน GCE ระดับ O และ A level เท่านั้น

ใบอนุญาตทำงานอายุ 2 ปีสำหรับคนงานที่มีการศึกษาคำนวณและมีการจ้างงานคนละลักษณะกัน แรงงานต่างด้าวที่ทำงานก่อสร้างจะได้ใบอนุญาตทำงานต่อเมื่อได้ผ่านการปฐมนิเทศ เป็นเวลาครึ่งวันด้วยความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างและได้ใบรับรอง ใบรับรองมีอายุ 2 ปี คนงานจะเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้างต่างไปจากที่ระบุในใบอนุญาตไม่ได้ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 1999 กระทรวงกำลังคนได้ออกบัตรประจำตัวสำหรับใบอนุญาตทำงาน (work permit ID card) บัตรนี้เป็นทั้งบัตรอนุญาตทำงาน, บัตรผ่านแดนเข้า-ออกประเทศและบัตรอนุญาตให้เข้าประเทศสิงคโปร์ได้ จะมีรูปภาพและลายนิ้วมือของแรงงานต่างด้าวบนบัตร ในอดีต นายจ้างมักป้องกันไม่ให้คนงานหลบหนีไปด้วยการยึดหนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ ให้คนงานพกเพียงสำเนาเอกสารดังกล่าว แต่สำเนาที่ถ่ายเอกสารมานั้นปลอมแปลงได้ง่าย ทางกรจึงออกบัตรใหม่ที่แรงงานต่างด้าวต้องพกไว้ติดตัวให้เจ้าหน้าที่เห็น ได้ตลอดเวลาเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ทราบว่าแรงงานแต่ละคนมีสถานภาพถูกกฎหมายหรือไม่ และป้องกันการปลอมแปลงเอกสาร

กฎหมายคนเข้าเมืองที่บังคับให้คนงานทุกคนพิมพ์ลายนิ้วมือลงในบัตรและเก็บข้อมูลไว้ในคอมพิวเตอร์แบบออนไลน์ ทำให้การควบคุมคนงานและปัญหาอาชญากรรมทำได้มีประสิทธิภาพ ในกรณีที่บัตรหายหรือถูกทำลาย คนงานต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 14 วัน เพื่อขอทำบัตรใหม่

เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นสมควรยุติหรือยกเลิกบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว นายจ้างต้องเลิกจ้างภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งและจะต้องนำบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวมาคืนต่อนายจ้างภายใน 7 วันหลังยุติการว่าจ้าง

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (levy)

รัฐบาลสิงคโปร์ใช้นโยบายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ให้มีมากเกินไป นอกจากนั้นยังมีการกำหนดโควต้าเป็นสัดส่วนว่านายจ้างต้องจ้างแรงงานท้องถิ่น (ชาวสิงคโปร์) ด้วย นายจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าธรรมเนียมรายเดือนสำหรับแรงงานต่างด้าวแต่ละคน อัตราค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับประเภทของงานและคุณสมบัติของแรงงาน ถ้าไม่จ่ายค่าธรรมเนียมภายใน 14 วันหลังสิ้นเดือนจะต้องเสียค่าปรับร้อยละ 2 หรือ 5 เหรียญสิงคโปร์ อัตราค่าธรรมเนียม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1999 เฉพาะสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเป็นดังนี้

ประเภทงาน	สัดส่วนคนงานสิงคโปร์ : ต่างด้าว	อัตราค่าธรรมเนียม (เหรียญสิงคโปร์)	
		ต่อเดือน	ต่อวัน
โรงงาน	60:40	240	8
ก่อสร้าง	1:5	470	16
ดูแลรักษา (process maintenance)	-	350	12
ตัดหญ้า	-	350	12
ทำงานบ้าน	-	345	12
งานประมง/ทะเล	1:3	295	10

ค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานมีฝีมือจะต่ำกว่ามาก เพียงเดือนละ 30 เหรียญ หรือวันละ 1 เหรียญ เพราะรัฐบาลสนับสนุนให้แรงงานมีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศ

บทลงโทษการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 5 คนขึ้นไป มีโทษจำคุก 6 เดือน ถึง 2 ปี, ปรับเป็นเงินไม่เกิน 6,000 เหรียญสิงคโปร์และ โขย ถ้าโขยไม่ได้ (เพราะเป็นหญิงหรืออายุเกิน 50ปี) ให้เพิ่มค่าปรับเป็น 10,000 เหรียญ

บริษัทที่ว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมายจะถูกปรับ 50,000-100,000 เหรียญ เจ้าหน้าที่ที่เป็นคนสั่งหรืออนุมัติให้ว่าจ้างมีโทษเช่นเดียวกับนายจ้าง

ตำรวจหรือสารวัตรแรงงาน (employment inspector) มีสิทธิจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ต้องมีหมายจับ มีสิทธิเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่ต้องสงสัยว่า ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว มีสิทธิขอคุบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงาน มีสิทธิถ่ายภาพสถานประกอบการและบุคคลที่ต้องสงสัยได้ ผู้จัดขึ้นมีโทษจำคุกหรือถูกปรับ

นายจ้างที่ทำผิดครั้งแรกในการจ้างแรงงานต่างด้าวจะถูกปรับคิดเป็น 1 วัน เท่ากับค่าธรรมเนียมของแรงงานต่างด้าวเป็นเวลา 24-48 เดือน หรือจำคุก 1 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

ผู้ที่เป็นเจ้าของสถานที่ที่แรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ถือว่าเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยปริยาย เจ้าของสถานที่ที่ทะเลาะ จะถูกปรับเป็นเงินเท่ากับค่าธรรมเนียมระยะเวลา 24-48 เดือน ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน สำหรับผู้ทำผิดครั้งแรก ถ้าทำผิดซ้ำค่าปรับจะเพิ่มเป็น 48-96 เดือนของค่าธรรมเนียม หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ

แรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่มีบัตรอนุญาตทำงานต้องถูกปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ

อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้ระบุว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในกรณีที่จะต้องส่งตัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับประเทศ

นโยบายแรงงานของสิงคโปร์และผลกระทบต่อแรงงานไทย

นโยบายแรงงานโดยรวม

- 1) ต้องการพัฒนาประเทศในเชิงการลงทุนและธุรกิจจึงต้องมีกำลังคนที่แข่งขันได้มีความสามารถใหญ่
- 2) การแข่งขันปัจจุบันเน้นกำลังแรงงานที่มีความรู้และทักษะ (knowledge-based/ skilled workforce) แผนพัฒนากำลังคนต้องนำไปสู่การแข่งขันได้ เพราะฉะนั้นความต้องการกำลังคนทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพต้องมีการวางแผน, พัฒนา, จัดการที่สอดคล้องประสานกัน และตรงกับสภาพความต้องการด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ

ดังนั้นสิงคโปร์จึงกำหนดนโยบายกำลังแรงงานที่มีทักษะสูงระดับแข่งขันในโลกได้ (globally competitive workforce)

นโยบายแรงงานต่างชาติ

- 1) สิงคโปร์เน้นอาชีพที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (higher value added occupation) ไม่เน้น labour intensive แต่เป็น capital driven manufacturing และ knowledge-based industries จึงยินยอมให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานที่ต้องใช้แรง ในสัดส่วนแรงงานสิงคโปร์ต่อแรงงานต่างด้าว 1 : 5
- 2) แรงงานต่างด้าวเป็นชาติใดก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายคนเข้าเมืองและระยะเวลาพำนัก
- 3) รัฐบาลส่งเสริมการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือมากกว่าไม่มีฝีมือ คนงานต่างด้าวทุกคนต้องผ่าน Skill Evaluation Test (SET) การทดสอบทำทั้งในประเทศต้นทางและในสิงคโปร์ โดยผู้ทดสอบชาวสิงคโปร์
- 4) ในช่วงเศรษฐกิจถดถอย สิงคโปร์มีนโยบายลดผลกระทบของเศรษฐกิจถดถอยด้วยการส่งเสริมโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ได้แก่ อาคารที่พักอาศัย โรงเรียนและรถใต้ดิน ซึ่งช่วยให้แรงงานต่างด้าวมีงานทำต่อไป และรัฐบาลก็ได้ประโยชน์จากค่าก่อสร้างราคาถูกกว่าปกติด้วย
- 5) แม้จะยอมรับความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว แต่รัฐบาลสิงคโปร์ก็พยายามลดภาวะพึ่งพาอาศัยนี้ด้วยการยกระดับอุตสาหกรรมในประเทศให้เป็นเทคโนโลยีมากขึ้น มีสภาพการทำงานที่ดีขึ้น เพื่อคนสิงคโปร์จะได้ยินยอมทำงานดังกล่าว และมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวน้อยลง

แนวโน้มนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในอนาคค

(1) การยกระดับทักษะ

อุตสาหกรรมก่อสร้างถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพและผลิตภาพต่ำในสิงคโปร์ เมื่อเทียบกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ผลิตภาพของแรงงานในสิงคโปร์ต่ำกว่า 2-3 เท่า ดังนั้นองค์การก่อสร้างและอาคาร (Building and Construction Authority - BCA) จึงเริ่มควบคุมและทดสอบฝีมือของแรงงานก่อสร้าง นอกจากนั้นยังมีการประเมินผลการพัฒนาด้านเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยดูจากจำนวนคนงานด้วย การประเมินนี้จะมีผลให้ผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานไร้ฝีมือน้อยลง

จากการทดสอบฝีมือคนงานทั้งชาวญี่ปุ่นและต่างชาติจำนวน 27,766 คน ในปี 1998 มีผู้ผ่านการทดสอบ 16,835 คน เป็นแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานสิงคโปร์ สัดส่วนแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการทดสอบมากกว่าปีที่แล้ว 59% แสดงให้เห็นแนวโน้มว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานต้องเป็นผู้มีทักษะมากกว่าผู้ไม่มีทักษะ สำหรับแรงงานไทย เดิมสัดส่วนผู้มีและไม่มีทักษะในสิงคโปร์คิดเป็น 1 : 9 ปัจจุบันสัดส่วนกลับกลายเป็น 9 : 1 การคิดค่าธรรมเนียม (levy) สูงมากสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ ทำให้นายจ้างต้องหันมาพยายามส่งเสริมหรือบังคับให้คนงานของตนไปเข้ารับการทดสอบฝีมือเพื่อจะได้เลื่อนระดับเป็นแรงงานมีฝีมือ ช่วยให้นายจ้างเสียค่าธรรมเนียมน้อยลง อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพในอุตสาหกรรมก่อสร้างในสิงคโปร์ยังคงต่ำกว่าในประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ทำให้รัฐบาลต้องผลักดันให้ใช้แรงงานมีฝีมือมากขึ้น แรงงานต่างด้าวที่จะมาทำงานในสิงคโปร์ในอนาคตจึงต้องเป็นแรงงานที่มีฝีมือเป็นส่วนใหญ่

(2) แนวทางการวางแผนกำลังคนแบบบูรณาการ

ในอดีต การว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นงานที่หลายองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ กรมตรวจคนเข้าเมือง, องค์การก่อสร้างและอาคารและกระทรวงกำลังคน ทำให้การประสานงานมีอุปสรรค รัฐบาลจึงมอบให้กระทรวงกำลังคนเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ทั้งหมด ตั้งแต่เดือนกันยายน 1998 กระทรวงกำลังคนได้กำหนดให้มีบัตรอนุญาต (pass) 3 ประเภท ได้แก่ P, Q และ R. บัตร P และ Q คือบัตรอนุญาตสำหรับนักวิชาชีพที่มีรายได้สูงกว่า 2000 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน และบัตร R สำหรับแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่า 2000 เหรียญสิงคโปร์ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ การดำเนินงานใหม่นี้ทำให้กระทรวงกำลังคนสามารถวางแผนการว่าจ้างชาวต่างชาติทุกระดับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังคนของสิงคโปร์เอง กระทรวงสามารถตอบสนองต่ออุปสงค์และอุปทานแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และสามารถควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการให้เข้าและออกจากประเทศได้

นอกจากนั้นกระทรวงกำลังคนยังแบ่งประเภทคนงานต่างด้าวออกเป็น 3 กลุ่มตามแหล่งที่มาคือ แหล่งเดิม (มาเลเซีย) แหล่งใหม่ (อินเดีย, บังกลาเทศ, ไทย และอื่นๆ), และเอเชียเหนือ (จีน) การแบ่งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งกลับเมื่อบัตรอนุญาตทำงานสิ้นสุด หรือถูกยกเลิก และนายจ้างจะต้องส่งคนงานกลับประเทศทันที ในกรณีที่นายจ้างทำไม่ได้ รัฐบาลจะเข้าจัดการ สำหรับคนงานจากมาเลเซีย การส่งกลับไม่ยุ่งยากและไม่แพงเพราะอยู่ใกล้ นอกจากนั้น หน่วยตรวจคนเข้าเมืองของมาเลเซียก็เข้าใจปัญหาดี แต่สำหรับคนงานจากแหล่งอื่นมีความยุ่งยากกว่า เพราะระยะทางไกล ค่าใช้จ่ายสูง ต้องเจรจากับรัฐบาลนาน เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ การดำเนินการทั้งหมดนี้กระทรวงกำลังคนจะเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่ต้นจนจบ ทำให้มีบูรณาการขึ้นมาก

(3) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับแรงงานต่างด้าว

แนวโน้มนี้เป็นแนวโน้มใหม่เพิ่งเกิดขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มให้ความสำคัญในการสร้างสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้นสำหรับแรงงานต่างด้าว สมัชชาสหภาพแรงงานแห่งชาติ (National Trade Union Congress) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเริ่มจัดกิจกรรมให้คนงานต่างด้าว เช่น พาไปชมสวนนก Jurong และจัดงานรื่นเริงให้คนงานในวันแรงงานที่ผ่านมา

ผลกระทบของนโยบายแรงงานสิงคโปร์ต่อแรงงานไทย

(1) ค่าจ้าง

การที่รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายให้แรงงานผ่านการทดสอบฝีมือ ทำให้นายจ้างเร่งรัดให้คนงานไทยเข้ารับการทดสอบ อย่างไรก็ตาม แม้คนงานไทยจะผ่านการทดสอบ แต่สัญญาจ้างงานที่มีอยู่เดิมเป็นสัญญาจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือ นายจ้างจึงไม่จำเป็นต้องขึ้นค่าจ้างจากวันละ 17 หรือ 20 เป็น 25 เหรียญสิงคโปร์ ตามอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานกึ่งฝีมือ เพราะไม่มีระเบียบบังคับไว้ชัดเจน แต่นายจ้างจะเสียดุลยธรรมเนียบน้อยลง เพราะคนงานของตนตอบผ่านเป็นแรงงานกึ่งฝีมือแล้ว ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คนงานไทยที่จะมาทำงานสิงคโปร์จะต้องผ่านการทดสอบฝีมือในประเทศไทยและทำสัญญาจ้างงานที่จ้างแรงงานกึ่งฝีมือ จึงจะได้ค่าจ้างตามอัตรา 25 เหรียญ

(2) การต่อสัญญา

แรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 2,000 เหรียญจะมีสัญญาจ้างงาน 2 ปี และต่ออายุอีกได้ 1 ครั้ง ไม่เกิน 2 ปี แต่ถ้าผ่านการทดสอบฝีมือแล้วจะสามารถต่ออายุได้รวม 5 ครั้ง ทำงานได้ถึง 10 ปี คนงานไทยที่ผ่านการทดสอบฝีมือจะสามารถทำงานในสิงคโปร์ได้ 10 ปี

(3) สวัสดิการ

การผ่านการทดสอบฝีมือไม่มีผลต่อการได้สวัสดิการเพิ่มขึ้น คนงานไทยจึงจะไม่ได้รับสวัสดิการใดต่างจากเดิม

(4) การเพิ่มพูนทักษะ

ในสิงคโปร์มีโครงการฝึกอบรมทักษะสมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ แต่คนงานไทยไม่สามารถเข้าอบรมได้ เพราะภาระงานหนัก ชั่วโมงการทำงานสูง ฉะนั้น คนงานไทยจึงควรเข้าอบรมเพื่อให้ได้ประกาศนียบัตร/ใบรับรองการทดสอบทักษะก่อนเดินทางไปทำงานที่สิงคโปร์ บทบาทของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทยในเรื่องนี้จะมีส่วนช่วยให้แรงงานไทยมีโอกาสดีกว่าเดิมมากในสิงคโปร์

โอกาสการแข่งขันของแรงงานไทยในสิงคโปร์

ได้มีแรงงานจากประเทศอื่นๆ เข้าไปทำงานในสิงคโปร์เพิ่มขึ้น โดยมีใบรับรองการทดสอบการทำงาน ทำให้โอกาสของแรงงานไทยอยู่ในภาวะแข่งขันมากขึ้น ถ้าแรงงานเหล่านี้ยอมรับค่าจ้างต่ำกว่า (สิงคโปร์ไม่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) แรงงานไทยย่อมถูกว่าจ้างน้อยลง ปัจจุบันสมาคมผู้ว่าจ้าง (Contractors Association) ของสิงคโปร์ได้เสนอต่อรัฐบาลไทยให้อัตราค่าจ้าง 22 เหรียญต่อวันสำหรับคนงานไทยและสมาคมฯพิจารณาว่าค่าจ้างนี้นับว่าสูง ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยซึ่งผู้ว่าจ้างต้องการลดค่าใช้จ่ายในด้านค่าจ้าง สมาคมฯก็สนใจจะจ้างแรงงานจากประเทศอื่น

มากขึ้น เพราะค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย สภาพการณ์นี้จะบังคับให้คนงานไทยต้องยอมรับค่าแรงที่ต่ำกว่าเดิม ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อตัวแรงงานเอง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็ยังไม่ได้เพิ่มขีดความสามารถที่จะส่งแรงงานไทยถึงฝีมือที่ผ่านการทดสอบฝีมือแล้วในประเทศไทยไปทำงานที่สิงคโปร์ในจำนวนเพิ่มมากขึ้นได้ แรงงานไทยจึงตกอยู่ในที่นั่งลำบาก สำหรับนายจ้างก่อสร้างสิงคโปร์ มีความต้องการจ้างแรงงานไทยมากกว่าชาติอื่นอยู่แล้ว เพราะอดทนทำงานประณีต, และว่องไว แต่ก็ต้องการลดค่าจ้างต่ำลง โดยเอาการจ้างแรงงานชาติอื่นมาเป็นตัวต่อรอง สภาพเช่นนี้เป็นจุดสำคัญที่รัฐบาลไทยจะต้องเร่งดำเนินการทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ ต่อรองให้แรงงานไทยที่ถูกว่าจ้างอยู่แล้วยังคงได้ค่าจ้างอัตราเดิม พร้อมกันนั้นก็ต้องรีบดึงดูดตลาดแรงงานไทยในสิงคโปร์ให้เป็นตลาดแรงงานถึงฝีมือโดยการเร่งฝึกและจัดทดสอบฝีมือแรงงานไทยให้ผ่านการทดสอบให้มากที่สุด

Notes on Main Contributors

Supang Chantavanich is Professor at Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand. She is also Director of the Asian Research Center for Migration, and the Institute of Asia Studies.

Andreas Germershausen is Research Advisor at Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Samarn Laodumrongchai is Researcher at Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Jiraporn Chotipanich is Project Secretary and Research Assistant at Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Sajin Prachason is Project Secretary and Research Assistant at Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Surichai Wun'Gaeo is Professor at Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Noriyuki Suzuki is Professor at Faculty of International Sociology and Area Studies at University of the Ryukyus, Okinawa, Japan.

Chiaki Ito is Researcher at Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

Phanee Chunjitkaruna is Master Student at Columbia University, New York, the U.S.

Atsushi Kondo is Professor at Kyuushuu Industrial University, Fukuoka, Japan.

Ching-lung Tsay is Professor at Faculty of Economics, Academia Sinica, Taipei, Taiwan.

Pi-yuan Tseng is Senior Specialist and Division Chief of Labor Utilization, Council for Economic Planning and Development, Taipei, Taiwan.

Khadija Muhamed is Professor at Faculty of Arts and Social Sciences, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia.

Sharifah Suhanah is Professor at Faculty of Law, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia.

Porntipa Atipas is Lecturer at National University of Singapore, Singapore.

Woon Young Hong is Graduate Student at National University of Singapore, Singapore.

Michael Ewing-Chow is Professor at Faculty of Law, National University of Singapore, Singapore.

Yee May Kaung is English Editor at Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.