



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจุบันปัญหาการว่างงานเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยกำลังประสบอยู่ และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหานี้มาโดยตลอดก็ตาม

จากการสัมมนาทางวิชาการในระดับชาติเรื่อง "ทิศทางและนโยบายการมีงานทำ" จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกรมแรงงาน และ ILO - ARTEP ระหว่างวันที่ 3 - 5 มิถุนายน 2526 ที่เมืองนันทยา จังหวัดชลบุรี ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการว่างงานประการหนึ่งว่า "รัฐควรมีนโยบายส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศอย่างจริงจัง และหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ" (ศรีณยา บุญนาค และเสาวภา ชัยมุสิก 2528 : 1)

เมื่อพิจารณาถึงการไปทำงานต่างประเทศของคนไทยปรากฏว่ามีมานานแล้ว โดยในระยะแรกเป็นแรงงานที่มีการศึกษาและมีฝีมือสูง เช่น พวกแพทย์ พยาบาล วิศวกร และแรงงานประเภทช่างฝีมืออื่น ๆ โดยไปทำงานในสหรัฐอเมริกาและประเทศแถบยุโรป ซึ่งเป็นการเดินทางไปทำงานกันเอง ไม่ได้ผ่านการจัดส่งของสำนักงานจัดหางาน และจำนวนผู้ไปทำงานที่แน่นอนก็ไม่มี การรวบรวมสถิติไว้เป็นหลักฐาน กระทั่งปี พ.ศ. 2516 ประเทศอังกฤษมีความต้องการแรงงานไปทำงานด้านบริการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงได้มีผู้ดำเนินการจัดหาแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปธุรกิจจัดหางานขึ้นมา

และตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. 2518 ประเทศแถบตะวันออกกลางมีความต้องการแรงงานเพื่อโครงการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก จึงได้เริ่มมีการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในประเทศเหล่านี้ ซึ่งในปัจจุบันได้กลายเป็นแหล่งที่จ้างคนงานไทยมากที่สุด ทำให้รูปแบบของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยส่วนใหญ่จะเดินทางไปทำงานโดยผ่านการจัดส่ง

ของสำนักงานจัดหางานเอกชน ซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางานและเป็นตัวแทนจัดส่งคนงาน และรูปแบบของการจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างในระยะสั้น ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจจัดหางานต่างประเทศอย่างจริงจังเป็นต้นมา

ในระยะแรกนั้น การไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทย บางรายนายจ้างมาว่าจ้างด้วยตนเอง บางรายไปทำงานกับนายจ้างที่เคยทำงานหรือเคยติดต่อกันมาก่อน และบางรายนายจ้างได้มอบหมายให้เอกชนซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางานจัดส่งคนงานไปให้ (กรมแรงงาน 2529 : 2) ต่อมาได้มีผู้ต้องการไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และธุรกิจจัดหางานได้แพร่หลายมากขึ้น เนื่องจากได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินการสูง ประกอบกับในหลายประเทศก็ได้มีการสนับสนุนให้แรงงานของตนไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น จึงก่อให้เกิดการแข่งขันกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นผลให้ลักษณะการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ดำเนินการจัดหางานเอกชนต้องเป็นฝ่ายติดต่อนายจ้างต่างประเทศ และต้องแข่งขันกันหาตำแหน่งงานจากตลาดแรงงานต่างประเทศเอง การเก็บค่าบริการซึ่งเดิมได้จากนายจ้างต่างประเทศ หรือบางครั้งได้จากทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายนายจ้างและคนหางานร่วมกันจ่ายให้ผู้ดำเนินการจัดหางาน\* แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าคนหางานต้องเป็นผู้จ่ายค่าบริการแต่เพียงฝ่ายเดียว\*\*

จากสถิติของกรมแรงงานพบว่า จำนวนแรงงานที่ได้รับการจัดส่งไปโดยสำนักงานจัดหางานเอกชน ซึ่งผ่านการตรวจสอบจากกรมแรงงานและมีสัญญาจ้างระยะสั้น ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 1,287 คน ในปี พ.ศ. 2519 เป็น 85,662 คน ในปี พ.ศ. 2529 และส่วนใหญ่ของจำนวนแรงงาน คือประมาณร้อยละ 87 เป็นผู้เดินทางไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลาง กรมแรงงานได้ให้เหตุผลถึงปัจจัยที่ทำให้คนไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในแถบตะวันออกกลางนั้น ว่าเนื่องมาจาก (กรมแรงงาน 2527 : 1-2)

1. นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2516 โลกได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขาดแคลนและราคา

\* กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

\*\* ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน (ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528)

แพ่งทันที ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะการลงทุนด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้ชะงักงันลง ประกอบกับสหรัฐอเมริกาได้ถอนทหารออกจากประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

2. จากวิกฤตการณ์น้ำมันดังกล่าว ทำให้ประเทศผู้ค้าน้ำมันกลายเป็นประเทศร่ำรวย และได้นำเงินจำนวนหนึ่งไปลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า จึงมีความจำเป็นต้องนำแรงงานจากต่างประเทศเข้าไปทำงานในประเทศของตน

3. คนงานไทยที่เดินทางไปต่างประเทศ โดยเฉพาะในแถบตะวันออกกลางส่วนใหญ่จะมาจากภาคอีสานและภาคเหนือ มีอาชีพเกษตรกรรม รายได้ต่ำ และว่างงานตามฤดูกาล ซึ่งโดยปกติก็จะอพยพเข้ามาทำงานทำในเมืองหลวงหรือตามเมืองใหญ่ ๆ อยู่เสมอ เมื่อการทำงานในต่างประเทศทำให้มีรายได้สูงขึ้นมาก ประกอบกับมีคนงานบางคนที่เคยไปทำงานแล้วกลับมามีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างเด่นชัด ทำให้คนเหล่านี้ตัดสินใจเดินทางไปเสี่ยงโชคในต่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานไทยจำนวนมากมีความต้องการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ คือ รายได้ที่ได้รับจากการทำงาน กล่าวคือรายได้ที่ได้รับสูงกว่าการทำงานในประเทศมาก รวมทั้งมีรายได้จากการทำงานล่วงเวลามากด้วย อีกทั้งในเรื่องสวัสดิการด้านอาหาร ที่พัก และการรักษาพยาบาล นายจ้างออกให้หมด จากการเปรียบเทียบตัวเลขเงินเดือน ซึ่งไม่รวมค่าล่วงเวลา โบนัส และรายได้อื่น ๆ พบว่ารายได้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในแถบตะวันออกกลางสูงกว่ารายได้ในประเทศประมาณ 2.3 เท่าตัว ถึง 5.3 เท่าตัว (นิพนธ์ พัวพงศกร. ใน แรงงานไทยในต่างประเทศ 2525 : 17) ดังนั้นค่าจ้างที่ได้รับส่วนใหญ่จึงเป็นเงินออมและส่งกลับมาในประเทศ

จากการศึกษาของสุมาลี ปิตยานนท์ และวัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ ในเรื่องผลกระทบของการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศตามสัญญาจ้างระยะสั้นของแรงงานไทยที่มีต่อเศรษฐกิจครัวเรือนและชุมชน กรณีศึกษาหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าการเดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางของชาวนบทำให้สถานะเศรษฐกิจของครัวเรือนดีขึ้นอย่างมาก โดยรายได้ของครอบครัวผู้ที่ส่งเงินกลับได้เพิ่มขึ้นถึง 7 เท่าตัว (สุมาลี ปิตยานนท์ และวัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ, 2525 : 75) และหากจะพิจารณารายได้โดยรวมที่คนงานไทยส่งกลับประเทศไทยตามสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2519 มีรายได้ที่คนไทยส่งกลับเป็นจำนวนเงิน

485.1 ล้านบาท และได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นจำนวนถึงสองหมื่นกว่าล้านบาทในปัจจุบัน

หากจะพิจารณารายได้จากแรงงานไทยไปต่างประเทศเทียบกับรายได้การส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมของประเทศแล้ว จะพบว่ารายได้จากแรงงานไทยไปต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 8 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด โดยในปี พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2528 ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรายได้จากการส่งออกทั้งหมดเป็นจำนวนเงิน 175,237 ล้านบาท และ 190,000 ล้านบาท ในขณะที่เดียวกันมีรายได้จากแรงงานไทยในต่างประเทศประมาณ 26,000 ล้านบาท และ 29,500 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.8 และร้อยละ 15.5 ของรายได้จากการส่งออกสินค้าออกในปี พ.ศ. 2527 และปี 2528 ตามลำดับ (กรมแรงงาน 2529 : 24)

และหากจะเปรียบเทียบกับสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ คือ ข้าวซึ่งมีมูลค่าการส่งออกมากที่สุดในปี พ.ศ. 2527 และปี 2528 แล้ว รายได้ที่ได้รับจากแรงงานไทยไปต่างประเทศมีจำนวนเทียบเท่ารายได้ที่ได้รับจากสินค้าข้าวในปี พ.ศ. 2527 และสูงกว่าในปี 2528 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2527 และปี พ.ศ. 2528 สินค้าส่งออก "ข้าว" มีมูลค่า 25,932.0 ล้านบาท และ 22,523.2 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.8 และ 11.6 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมดตามลำดับ (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2529 : 27)

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดจากแรงงานไทยไปต่างประเทศแล้วจะเห็นว่าไม่เพียงแต่แรงงานไทยเองจะมีรายได้สูงขึ้นแล้ว ยังมีผลช่วยลดการขาดดุลของประเทศ โดยทำให้ประเทศไทยมีรายได้เข้าประเทศเพิ่มขึ้นปีละจำนวนไม่น้อย อีกทั้งยังเป็นการบรรเทาปัญหาการว่างงานของประเทศลงได้ในระดับหนึ่งด้วย

ปัจจุบันการไปทำงานต่างประเทศของคนไทย จำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

1. คนงานไทยเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง โดยไม่ผ่านการจัดส่งของสำนักงานจัดหางานเอกชน หรือกรมแรงงาน ซึ่งอาจเป็นการแนะนำของญาติ เพื่อน หรือบุคคลอื่น ๆ หรือติดต่อโดยตรงกับนายจ้าง
2. กรมแรงงานเป็นผู้ดำเนินการจัดส่ง
3. นายจ้างซึ่งเป็นผู้รับเหมาจัดส่ง หรือรับพาไปทำงานตามโครงการของตนในต่างประเทศ
4. เดินทางไปโดยผู้จัดหางานหรือบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง

นอกจากนี้ยังมีคนงาน ไทยอีกเป็นจำนวนมากที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ผ่านการอนุมัติสัญญาจ้างจากกรมแรงงาน เพราะเพียงแต่คนงานมีหนังสือเดินทางและได้รับการออกวีซ่าจากสถานทูตของประเทศที่จะเดินทางไปทำงาน ก็สามารถเดินทางไปได้แล้วและนอกจากนี้ยังมีคนงานบางคนเดินทางไปทำงาน โดยการถือหนังสือเดินทางปลอม ทั้งนี้อาจเกิดจากการกระทำของผู้จัดหางาน นายหน้าจัดหางาน หรือจากตัวคนงานเองก็ได้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตัวคนงานในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะคนงานที่เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางนั้น มักเนื่องมาจากการจัดส่งของสำนักงานจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานเอกชนแทบทั้งสิ้น

จากการที่คนงาน ไทยจำนวนมากมีความต้องการจะไปทำงานต่างประเทศนี้ มีผลให้ธุรกิจจัดหางานต่างประเทศแพร่หลายและทวีจำนวนมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นสำนักงานจัดหางาน หรือบริษัทจัดหางานที่เปิดดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีสำนักงานจัดหางานที่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงเป็นการยากแก่หน่วยงานของรัฐที่จะควบคุมตรวจสอบพฤติการณ์การดำเนินงานในบริการจัดหาและจัดส่งคนงานได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งสำนักงานจัดหางานเหล่านี้ส่วนมากมักเป็นกิจการขนาดเล็ก ซึ่งไม่มีเงินทุนเพียงพอในการดำเนินการขาดหลักการและแผนในการดำเนินงาน ทั้งยังไม่มีความรู้ในด้านการจัดหางานอย่างถูกต้อง ทางออกจึงมักเป็นไปในรูปของการฉวยโอกาส และหลอกลวงคนงานตามที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ซึ่งนับเป็นปัญหาที่สำคัญ โดยลักษณะของการหลอกลวงนี้อาจอยู่ในรูปของการเปิดสำนักงานรับสมัครคนงานแล้วปิดสำนักงานหลบหนีไป หรือรับสมัครแล้วไม่ส่งไป หรืออาจใช้สาย (ตัวแทน) ไปรับสมัครและเก็บเงินคนงานอีกทอดหนึ่ง เป็นต้น

และนอกจากปัญหาการหลอกลวงดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาคนงานถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่น ผู้จัดหางานเรียกและรับค่าบริการจากคนหางานก่อนล่วงหน้าเป็นเวลานาน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ก่อนจะจัดส่งไปทำงาน เรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อาทิ ค่าทดสอบฝีมือ ค่าเอกสาร ค่าตรวจโรค ค่าวีซ่า ในอัตราที่สูงกว่าปกติและเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ได้อำนาจตามที่ตกลงกันไว้ เป็นต้น

จากสถิติที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 มีผู้ถูกหลอกลวงและถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้จัดหางานและได้มาร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่กรมแรงงานในส่วนกลาง ดังปรากฏในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 จำนวนคนงานที่มาร้องเรียนต่อกรมแรงงานปี พ.ศ. 2526 - 2530

ปี พ.ศ.	หน่วยนับ	2526	2527	2528	2529	2530
จำนวนผู้ร้องเรียน	คน	2,693	3,687	7,862	8,904	4,235
จำนวนผู้ได้รับเงินคืน (ร้อยละ)	คน	995 (36.95)	1,193 (32.36)	1,380 (17.55)	5,628 (63.21)	3,943 (93.11)
จำนวนเงินที่เรียก คืนได้	บาท	15,315,732	10,311,233	20,158,982	34,497,822	26,400,021

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงาน

สถิติตามตารางนี้ยังไม่รวมถึงผู้ที่ไปแจ้งต่อกรมตำรวจ และหากจะรวมถึงผู้ที่ถูกหลอกลวงแต่ไม่มาร้องเรียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานใดของรัฐเลย สถิติที่แท้จริงคงจะมีจำนวนมากกว่านี้มาก

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น การเดินทางไปทำงานต่างประเทศตามรูปแบบสัญญาจ้างระยะสั้น ปัญหาที่สำคัญของผู้ที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศคือ ปัญหาการถูกหลอกลวงและถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งนั้นเนื่องมาจากกฎหมาย (สุกิตติ กระจ่างเฝ้า 2525 : 70) โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2528 นั้น กฎหมายที่ใช้เป็นแม่บทเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศ คือพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มีข้อกำหนดและมาตรการในการควบคุมบริษัทจัดหางานไม่เข้มงวดเพียงพอ อีกทั้งบทลงโทษทางกฎหมายต่ำเกินไป ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ประกอบกับรายได้ที่รับจากการดำเนินธุรกิจนี้สูงมาก จึงก่อให้เกิดการหลีกเลียงกฎหมายและสร้างปัญหาต่าง ๆ มากมาย

ฉะนั้น แนวทางที่สำคัญแนวทางหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการหลอกลวงและการเอารัดเอาเปรียบคนหางาน คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 โดยให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องการขออนุญาตจัดหางานและดำเนินการจัดส่งคนงาน กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานต้องวางหลัก

ประกันสำหรับการดำเนินกิจการและสำหรับตัวแทนจัดหางานของตน กำหนดมาตรการในการควบคุมการดำเนินการจัดหางานให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานกรณีประสบปัญหา ตลอดจนเพิ่มโทษผู้จัดหางานที่ดำเนินการโดยหลักเล็งหรือละเมิดกฎหมาย

การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนแล้วเสร็จและได้เริ่มมีการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2528 เป็นต้นมา และเป็นที่คาดหมายว่าเมื่อได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใหม่แล้ว จะสามารถจัดระเบียบและควบคุมการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศได้ อีกทั้งจะมีผลให้ปัญหาการหลอกลวงดังกล่าวลดน้อยลงไป (กรมแรงงาน 2529 : 27)

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่คนจำนวนมากต้องประสบปัญหาการว่างงาน อีกทั้งแนวโน้มของผู้ที่ต้องไปทำงานในต่างประเทศยังมีอีกเป็นจำนวนมาก และเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วการไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทยได้รับผลดีมากกว่าผลเสีย รัฐจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการจัดหาและจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ โดยแนวทางหนึ่งที่สำคัญ คือ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการที่เป็นข้อกำหนดในการดำเนินการจัดหางานดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และปัจจุบันกฎหมายฉบับใหม่ก็ได้ประกาศบังคับใช้มาในระยะเวลาหนึ่งแล้ว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทและมาตรการของกรมแรงงานในการควบคุมการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศของบริษัทจัดหางานเอกชน เพื่อให้การคุ้มครองแก่แรงงานไทยไปต่างประเทศตามกฎหมายฉบับใหม่ และศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดหางาน คุ้มครองคนหางาน ต่อมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 รวมทั้งศึกษาถึงลักษณะและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนหางานที่ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการไปทำงานต่างประเทศด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงการดำเนินการและบทบาทของรัฐในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยเฉพาะการคุ้มครองคนหางานและการป้องกันปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบคนหางานไปต่างประเทศ

2. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานต่างประเทศต่อมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อคุ้มครองแรงงานไทยไปต่างประเทศ
3. เพื่อเห็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงการบริหารงานและการวางนโยบายในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดหางาน และการคุ้มครองแรงงานไทยไปต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาดังกล่าวของกรมแรงงานในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศนี้ เป็นการศึกษาในด้านบทบาทตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นบทกำหนดการดำเนินการของบริษัทจัดหางานเอกชนในการจัดหาและจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ และเป็นบทกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครอง ป้องกันและช่วยเหลือคนหางานมิให้ประสบปัญหาการถูกหลอกลวงเอาเปรียบ

การพิจารณามาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศนั้น นอกจากจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักแล้ว ยังพิจารณารวมถึงกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศกรมแรงงาน คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

สำหรับกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ได้แก่บริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างที่จะทำการศึกษาผู้วิจัยจึงจำกัดเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากสามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรทั้งหมดได้ และสำหรับกลุ่มตัวอย่างคนหางานที่ประสบปัญหานั้นก็จะเลือกศึกษาเฉพาะผู้ที่มาร้องเรียนที่กรมแรงงานในส่วนกลาง (ในกรุงเทพมหานคร) เช่นกัน

### 4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรณีการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยนี้มีผู้ทำการศึกษาอยู่หลายท่าน โดยส่วนใหญ่เท่าที่สำรวจและค้นคว้าได้นั้นจะเป็นการศึกษาในแง่ที่เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการย้าย



ถิ่นของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนหางานในการไปทำงานต่างประเทศ สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการดำเนินการและบริหารงานด้านแรงงานไปต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาของจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศนั้นมีอยู่ไม่มากนัก ผู้วิจัยจะขอยกเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้มาสรุปให้ทราบเพื่อเป็นแนวทางในการประกอบการศึกษา และเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม ดังนี้

#### 4.1 สภาพปัญหาและบทบาทของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525 : 2-11) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาแรงงานไทยไปต่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2525 พบว่ามีปัญหาสำคัญที่ควรสนใจพิจารณา 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาด้านการจัดส่งล่าช้า เนื่องจากมีขั้นตอนมาก ในขณะที่มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินการน้อย

ประการที่สอง ปัญหาด้านตลาดแรงงาน ซึ่งมีการแข่งขันระหว่างประเทศเพื่อแย่งตำแหน่งงานมากขึ้น และมีการตัดราคาค่าแรงกันเองระหว่างผู้จัดหางาน

ประการที่สาม การเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่สูง ถึงแม้ว่าจะมีข้อกำหนดกำหนดไว้แล้วก็ตาม

ประการที่สี่ ปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบคนหางาน

และสำหรับบทบาทของรัฐในการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศนั้น จากการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องมี 3 นโยบายที่สำคัญ คือ กรมแรงงาน กรมตำรวจ และกระทรวงการต่างประเทศ แต่หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดคือ กรมแรงงาน ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่พิจารณาควบคุมดูแลการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติการจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน และบริหารแรงงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ด้วย การศึกษานี้พบว่าในระยะที่ผ่านมาคาดว่าได้มีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนมากโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนของกรมแรงงาน ซึ่งคนงานที่ประสบปัญหาหรือก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในต่างประเทศ รวมทั้งปัญหาการถูกหลอกลวงในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นคนงานที่จัดส่งไปโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนของกรมแรงงานทั้งสิ้น

ปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งคนงานผ่านขั้นตอนของกรมแรงงานนั้น มีสาเหตุมาจาก

1. เวลา การจัดส่ง โดยผ่านขั้นตอนของกรมแรงงานทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น บางครั้งทำให้การจัดส่งไม่ทันต่อความต้องการของนายจ้างต่างประเทศ ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งฝ่ายนายจ้างและผู้จัดส่ง
2. ขนาดของค่าจ้าง เนื่องจากกรมแรงงานได้กำหนดอัตราค่าจ้างในระดับต่ำสุดสำหรับตำแหน่งงานต่าง ๆ ไว้ ซึ่งบางครั้งภาวะจากการแข่งขันระหว่างประเทศหรือภายในประเทศระหว่างผู้จัดส่งกันเอง ทำให้ต้องยอมรับอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าเกณฑ์กำหนด ผลที่ตามมาคือต้องลักลอบจัดส่ง โดยไม่ผ่านกรมแรงงาน
3. การตรวจสัญญาจ้างของกรมแรงงาน ซึ่งต้องพิจารณาถึงประเด็นอื่น ๆ นอกจากรื่องค่าจ้างดังที่กล่าว เพื่อคุ้มครองแก่คนหางาน อาทิ เรื่องสวัสดิการ สภาพและเงื่อนไขของการทำงาน ซึ่งบางรายอาจไม่ได้ตามที่กำหนดไว้ทำให้สำนักงานจัดหางานไม่ต้องการเสี่ยงต่อการที่จะถูกระงับการจัดส่ง
4. เจ้าหน้าที่มีน้อย และบางคนขาดประสบการณ์เพียงพอไม่สามารถอำนวยความสะดวกในการจัดส่งแรงงานได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์
5. ผู้จัดส่งต้องรับผิดชอบต่อคนงานเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ การจัดส่งผ่านกรมแรงงานมีการลงทะเบียนไว้ หากมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นกับคนงาน ผู้จัดส่งต้องรับผิดชอบ รวมทั้งต้องออกไปให้การคุ้มครองดูแลคนงานในสังกัดของตนในต่างประเทศด้วย ทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น และกรณีที่เป็นสำนักงานจัดหางานขนาดเล็กย่อมไม่สามารถทำได้
6. การลักลอบจัดส่งทำได้ง่ายและคุ้มค่า เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น (พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511) บทลงโทษที่กำหนดไว้ต่ำมาก คือปรับไม่เกิน 100 บาท และจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ประกอบกับในทางปฏิบัติไม่ปรากฏการลงโทษถึงขั้นจำคุกเลย
7. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐยังไม่ดีพอ จึงไม่สามารถป้องกันปัญหาการลักลอบจัดส่งได้
8. เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างสำนักงานจัดหางานที่จัดส่ง หากส่งผ่านกรมแรงงานซึ่งยุ่งยาก ในขณะที่มีผู้อื่นลักลอบจัดส่งได้และไม่ถูกจับลงโทษ จึงหลีกเลี่ยงบ้าง

9. ไม่ได้รับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควรจากสถานทูตของประเทศที่แรงงานจะไปทำงาน กรณีการออกวีซ่า โดยสถานทูตมักออกวีซ่าให้แก่ผู้ขอทุกรายไม่ว่าจะไปท่องเที่ยวหรือทำงาน หรือผู้ขอ นั้น ได้รับการอนุมัติจากกรมแรงงานให้ไปทำงานหรือไม่ก็ตาม
10. ผู้จัดส่งสามารถเรียกเก็บค่านายหน้า หรือค่าบริการ ได้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

นอกจากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2525 ดังกล่าวแล้ว ยังมีการศึกษาของกรมแรงงานเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ซึ่ง ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2527 (กรมแรงงาน 2530:37) พบว่าปัญหาสำคัญในการจัดหาและจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ\* ได้แก่ ปัญหาการหลอกลวงคนหางาน ปัญหาการแข่งขันกันในตลาดแรงงาน โดยสำนักงานจัดหางานหรือผู้จัดส่งจะแข่งขันกันเอง โดยเสนอลดค่าจ้างและสวัสดิการที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่คนงาน ทำให้เกิดผลเสียตามมา ปัญหาการเรียกเก็บเงินค่าบริการก่อนได้ทำงาน หรือเก็บในจำนวนที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาคนงานมีคุณภาพต่ำ ปัญหาการโอนเงินกลับประเทศ ปัญหาการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมในต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาทั้ง 2 ชิ้นนี้ ถึงแม้ว่าจะศึกษาในระยะเวลาที่ต่างกันพอสมควร (พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2527) แต่ปรากฏว่าปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดหาและจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศของรัฐ ยังคงเป็นปัญหาเดียวกันอยู่

#### 4.2 ปัญหาด้านการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศของกรมแรงงาน

สมชาย หิรัญภิตติ ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงานจัดหางานต่างประเทศของกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศ กรมแรงงานเมื่อปี พ.ศ. 2525 (ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงเป็นสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศในปัจจุบัน) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานจัดหางานต่างประเทศ ผลสรุปจาก

\* เป็นความคิดเห็นเฉพาะส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐ

การศึกษาของสมชายฯ (2525 : บทคัดย่อ) พบว่า การบริหารงานจัดหางานต่างประเทศของกรมแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ที่ใช้อยู่เวลานี้สมัยและไม่เหมาะสมในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศ
- (2) การประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
- (3) การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข่าวสารทั้งหลายยังไม่แพร่หลาย
- (4) โครงสร้างของกองทะเบียนจัดหางานและการทำงานต่างประเทศยังไม่เหมาะสมขาดงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่
- (5) ตลาดแรงงานต่างประเทศยังอยู่ในขอบเขตจำกัด
- (6) ระเบียบข้อปฏิบัติในการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศของกรมแรงงานมีขั้นตอนซับซ้อนยุ่งยากแก่การปฏิบัติงาน

#### 4.3 ปัญหาในภาพรวมระหว่างประเทศแถบภูมิภาคเอเชีย

จากบทความเรื่อง ASIAN MIGRATION WORKERS ขององค์การแรงงานต่างประเทศ (INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION : ILO) (1985 : 83-90) ได้กล่าวถึงแรงงานอพยพในประเทศแถบเอเชียว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมากำลังแรงงานในแถบเอเชียมีความเคลื่อนไหวในรูปของการออกไปทำงานในต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศแถบตะวันออกกลาง โดยมีลักษณะเป็นการจ้างงานในระยะสั้นตามโครงการ และการไปทำงานต่างประเทศก็อยู่ในรูปของการจ้างผ่านสำนักงานจัดหางานในประเทศของตน

บทความนี้ได้สรุปปัญหาของแรงงานอพยพ โดยรวบรวมจากการจัดสัมมนาอภิปรายปัญหาเรื่องการทำงานต่างประเทศของ ARPLA (ASIAN AND PACIFIC PROJECT FOR LABOUR ADMINISTRATION) และการจัดประชุมระหว่างประเทศในเรื่องแรงงานอพยพระหว่างประเทศของ ILO ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจบางประเด็นที่สอดคล้องกับการศึกษานี้ ดังนี้

- (1) ในสภาพปัจจุบันนี้มีแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศอย่างไม่ถูกต้องเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะก่อให้เกิดผลหรือปัญหาด้านสภาพที่ไม่ปลอดภัย สภาพเศรษฐกิจและสังคมของคนงานเองไม่มั่นคง สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้มีแรงงานไปทำงานต่างประเทศได้โดยไม่ได้ผ่าน

การรับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐนั้น อาจเนื่องมาจากระบบการดำเนินการจัดหาและจัดส่งคนงานมีข้อบกพร่องและคนงานเองส่วนใหญ่ไม่รู้จักกฎหมาย ประกอบกับผลตอบแทนจากการทำงานในประเทศและต่างประเทศต่างกันมาก จึงทำให้คนงานมีความต้องการไปทำงานยังต่างประเทศสูง และบริษัทจัดหางานบางแห่งก็ตั้งขึ้นเพียงเพื่อหวังผลทางด้านการเงินเท่านั้น อาทิเช่น ในประเทศมาเลเซีย เป็นที่ทราบกันดีว่ามีคนงานจากประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียลักลอบเข้าไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งคนงานที่ลักลอบเหล่านี้ส่วนใหญ่มีผู้รับเหมาจัดส่งไป

(2) ในเรื่องการจัดหาคนงานของบริษัทจัดหางานเอกชนในปัจจุบันยังมีการดำเนินการที่เป็นไปอย่าง ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ตัวแทนจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานจะเปิดรับสมัครคนงานไว้เป็นจำนวนมากเกินกว่าความต้องการจริง เพื่อหวังผลตอบแทนจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่คนหางานต้องจ่าย และเมื่อมีงานก็จะจัดส่งคนงานไปโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติว่าตรงตามที่ผู้ว่าจ้างต้องการหรือไม่ เป็นผลให้คนงานต้องประสบปัญหาเมื่อไปทำงานต่างประเทศแล้ว โดยนายจ้างอาจไม่ยอมรับ หรือจ่ายค่าจ้างให้ต่ำกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน นอกจากนี้คนหางานบางรายเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยใช้หนังสือเดินทางปลอม ซึ่งตัวแทนจัดหางานเป็นผู้ดำเนินการให้

โดยแท้จริงแล้วการดำเนินการจัดหาและจัดส่งคนงานสำหรับการจ้างงานต่างประเทศ รัฐควรจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยไม่มีการเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบดังกล่าว ซึ่งในหลายประเทศรัฐบาลก็ได้มีการจัดตั้งและพัฒนาหน่วยงานบริหารแรงงานไปต่างประเทศของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐในบางประเทศก็ได้มีการดำเนินการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศเองด้วย นอกจากการควบคุมการดำเนินการของบริษัทจัดหางานเอกชนให้เป็นไปโดยถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐจะได้จัดให้มีบริการในด้านนี้ก็ยังคงปรากฏว่าบริษัทจัดหางานเอกชนในประเทศเหล่านี้ยังคงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

สาเหตุประการหนึ่งที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ปล่อยให้หน่วยงานเอกชนดำเนินการธุรกิจนี้ เนื่องจากเห็นว่าบริษัทจัดหางานเอกชนมีความสามารถในการหาตลาดแรงงานต่างประเทศได้ดีกว่าหน่วยงานรัฐ ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรผูกขาดธุรกิจนี้เอง รัฐควรดำเนินการแต่เพียงควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานจัดหางานเอกชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องเท่านั้น

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ จากการประชุมเห็นว่ารัฐควรแก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการจัดหาและจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ และที่น่าจะเป็นประโยชน์มากขึ้นก็คือ ควรมีการทำสัญญาจ้างที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและสัญญาจ้างนี้ควรมีอย่างน้อย 2 ฉบับ (2 ภาษา)

โดยให้เป็นภาษาที่คนงานเข้าใจได้ฉบับหนึ่งและผู้ว่าจ้างเข้าใจได้อีกฉบับหนึ่ง และให้มีการรับรองว่าถูกต้องตรงกันทั้ง 2 ฉบับ

(3) นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงานเมื่อไปทำงานแล้ว เช่น ปัญหาที่นายจ้างไม่ปฏิบัติต่อคนงานต่างชาติอย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่ให้ความยุติธรรมต่อคนงานต่างชาติ เป็นต้น

## 5. แนวทางในการศึกษา

จากเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการขอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2511 ได้กล่าวว่า สาเหตุที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายหรือข้อกำหนดในการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ฉบับ พ.ศ.2511 นั้น เนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนหางาน เช่น การโฆษณาหลอกลวงให้คนหางานไปสมัครงานโดยไม่มีงานทำ การเรียกร้อยค่าบริการและค่าใช้จ่ายเกินสมควร คนหางานเดินทางไปต่างประเทศแล้วไม่ได้งานตามที่ตกลงกันไว้ ฯลฯ โดยมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ฉบับ พ.ศ.2511 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่คนหางาน ในการที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้ (รัฐสภา 2528 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

จากเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษานี้ โดยกำหนดที่จะทำการสำรวจศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการหลอกลวงและให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่คนหางานไปต่างประเทศ

มาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่จะทำการศึกษาดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณากำหนดออกเป็น 4 ประเด็น คือ

1. มาตรการด้านการจัดหางาน
2. มาตรการควบคุม
3. มาตรการช่วยเหลือคนหางานที่ประสบปัญหา
4. บทกำหนดโทษ

โดยรายละเอียดของมาตรการที่จะทำการศึกษาดังกล่าวข้างต้น มีดังนี้

1. มาตรการด้านการจัดหางาน

- 1.1 การกำหนดทุนจดทะเบียน ในการดำเนินกิจการจัดหางาน
- 1.2 การกำหนดให้มีหลักประกันในการจัดตั้งบริษัทจัดหางานและตัวแทนจัดหางาน
- 1.3 การกำหนดขั้นตอนการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ
- 1.4 การกำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน

2. มาตรการควบคุม

- 2.1 การควบคุมการโฆษณาจัดหางาน
- 2.2 การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบการดำเนินการจัดหางาน

ของเอกชน

- 2.3 การตั้งด่านตรวจสอบบุคคลที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่ด่านตรวจ

คนเข้าเมือง

3. มาตรการในการช่วยเหลือคนหางานที่ประสบปัญหา

- 3.1 การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

4. บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

ความคิดเห็นต่อมาตรการดังกล่าวข้างต้นที่สำรวจได้นั้น จะเป็นแนวทางในการหาข้อสรุปให้ทราบว่า มาตรการของรัฐในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไรในทางปฏิบัติ สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดหาและจัดส่งคนหางานไปต่างประเทศ ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนหางานได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่

6. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ผลจากการศึกษาที่ได้จะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศตามนโยบายของรัฐ
2. สามารถนำมาเป็นแนวทางในการวางแผนนโยบายและวางแผนสำหรับการดำเนินการต่อไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3. เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นในเบื้องต้น ดังนั้น ผลสรุปที่ได้ อาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศได้ต่อไป

#### 7. การนำเสนอการศึกษาวิจัย

การนำเสนอข้อมูลสำหรับการศึกษาเรื่องบทบาทของกรมแรงงานในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 บท ในแต่ละบทจะมีเนื้อหารายละเอียดสรุปดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บทที่ 2 จะเป็นการศึกษาถึงการบริหารแรงงานไปต่างประเทศของประเทศอื่นในเอเชีย โดยจะยกตัวอย่างประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินเดีย บทที่ 3 จะกล่าวถึงบทบาทการบริหารแรงงานไปต่างประเทศของไทย คือ กรมแรงงาน โครงสร้างของหน่วยงาน ขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งคนงานของสำนักจัดหางาน เอกชน ข้อมูลพื้นฐานของผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศ บทบาทของรัฐในการคุ้มครองคนหางาน และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 สำหรับบทที่ 4 จะกล่าวถึงระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ บทที่ 5 จะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้อธิบายสำรวจ และในบทที่ 6 ซึ่งเป็นบทสุดท้าย จะเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ