



บทที่ 3

การบริหารแรงงานไปต่างประเทศของไทย

จากบทที่ 1 ได้กล่าวถึงพัฒนาการและความเป็นมาของการจัดหางานต่างประเทศและการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยแล้ว และบทที่ 2 ได้ศึกษาถึงบทบาทและมาตรการของรัฐของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศอินเดียที่มีต่อการบริหารแรงงานไปต่างประเทศในประเทศตนเป็นตัวอย่าง สำหรับในบทที่ 3 นี้จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐที่มีต่อการดำเนินกิจการจัดหางานต่างประเทศรวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่คนหางานที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศด้วย แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทการบริหารของรัฐที่มีต่อการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย จะได้สรุปข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้ให้ทราบเป็นพื้นฐานประกอบด้วย

1. ลักษณะของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ

จากการศึกษาของกรมแรงงาน (2531 : 7-19) พบว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ* มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. เพศ แรงงานไทยส่วนใหญ่ร้อยละ 97.7 เป็นเพศชาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในแถบตะวันออกกลาง ซึ่งโดยลักษณะของงานมีความต้องการแรงงานชายมากกว่าแรงงานหญิง ประกอบกับการจัดส่งแรงงานหญิงมีการควบคุมอย่างเคร่งครัด เนื่องจากแรงงานหญิงที่ไปทำงานในประเทศแถบนี้มักประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการถูกกดขี่ ช่มเหิง ลวนลามจากนายจ้าง

*แรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศตามที่กรมแรงงานศึกษานี้ หมายถึง คนงานที่กำลังทำงานในต่างประเทศ (แถบตะวันออกกลาง) คนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศมาแล้ว และคนหางานที่สมัครไปทำงานต่างประเทศแต่ยังไม่ได้เดินทางไป

2. อายุ แรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ร้อยละ 43.5 จะมีอายุระหว่าง 30 - 39 ปี รองลงมาร้อยละ 27.4 มีอายุระหว่าง 25 - 29 ปี ร้อยละ 18.6 จะมีอายุเกินกว่า 40 ปีขึ้นไป และร้อยละ 10.5 จะมีอายุระหว่าง 20 - 24 ปี

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คนงาน/คนหางาน ไปทำงานต่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยหนุ่มในช่วงอายุประมาณ 25 - 39 ปี มากที่สุด

3. สถานภาพการสมรส แรงงานไทยไปต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ร้อยละ 72.4 มีครอบครัวแล้ว ส่วนอีกร้อยละ 27.6 มีสถานภาพโสด

4. การศึกษา แรงงานไทยไปต่างประเทศส่วนใหญ่ร้อยละ 68.0 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 18.6 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 9.2 จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีเพียงร้อยละ 4.2 เท่านั้น

จากลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศในรูปแบบสัญญาจ้างระยะสั้น โดยผ่านการดำเนินการของบริษัทจัดหางานนี้ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ทำงานโดยใช้แรงงานประเภทแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ ผู้ที่ไปทำงานในระดับนักวิชาการมีไม่มากนัก

5. ภูมิลำเนา จากการศึกษาของกรมแรงงาน (2529 : 21) พบว่า แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศในตะวันออกกลาง สิงคโปร์ และมาเลเซีย (ช่วงมกราคม - มิถุนายน 2527) ส่วนใหญ่เป็นคนงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณร้อยละ 38.7 รองลงมาร้อยละ 30.5 มาจากภาคเหนือ ร้อยละ 29.8 มาจากภาคกลาง ส่วนคนงานที่มาจากภาคใต้มีจำนวนน้อยมากประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น

โดยสรุปจากข้อมูลแสดงลักษณะของแรงงานไทยไปต่างประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่า คนงาน/คนหางาน ไปต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นชายซึ่งมีอายุระหว่าง 25 - 39 ปี มีครอบครัวแล้ว มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา และมีภูมิลำเนาอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมากที่สุด

2. การบริหารงานจัดหางานต่างประเทศของกรมแรงงาน

แต่เดิมนั้นการควบคุมและการบริหารงานจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศของกรมแรงงานอยู่ในความรับผิดชอบของกองการจัดหางาน กรมแรงงาน ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดหางานในขณะนั้น แต่ต่อมาปริมาณการจัดส่งคนงานไทยไปต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการจัดหางานและคนหางานก็ทวีมากขึ้นเช่นกัน กรมแรงงานจึงได้ปรับปรุงการบริหารงานจัดหางานต่างประเทศใหม่ในปี พ.ศ. 2521 โดยให้จัดตั้งกองทะเบียนจัดหางานและการทำางานต่างประเทศขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกองเป็นการภายใน และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศขึ้น โดยให้เป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดกรมแรงงาน (ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2525) ซึ่งการดำเนินการในระยะแรกยังคงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 อยู่

2.1 เป้าหมายการจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

ในการจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป้าหมายไว้ ดังนี้ (กรมแรงงาน 2529 : 30)

- (1) เพื่อส่งเสริมแรงงานไทยที่มีเกินความต้องการภายในประเทศให้ไปทำงานในต่างประเทศมากขึ้น
- (2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสำนักงานจัดหางานที่จัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศที่ตั้งขึ้นโดยถูกกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) เพื่อคุ้มครอง ควบคุม ดูแล สำนักงานจัดหางานเอกชน และให้บริการตลอดจนแก้ไขปัญหาแรงงานไทยที่ถูกเอาเปรียบและที่ตกทุกข์ได้ยาก
- (4) เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการส่งเงินตรากลับประเทศไทย

2.2 หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

(กรมแรงงาน 2529 : 31)

- (1) ส่งเสริมแรงงานไทยที่มีเกินความต้องการภายในประเทศให้ไปทำงานในต่างประเทศให้มากที่สุด โดยไม่กระทบกระเทือนกิจการประเภทเดียวกันในประเทศไทย
- (2) ส่งเสริม สนับสนุน ควบคุมการจัดส่ง และการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศของสำนักงานจัดหางานเอกชน
- (3) ควบคุม ดูแล ให้บริการ ตลอดจนแก้ไขปัญหาแรงงานไทย ที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ และที่ได้เดินทางไปทำงานแล้ว
- (4) ควบคุม ดูแล ผู้รับอนุญาตจัดหางานและตัวแทน ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืน
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียน การเปลี่ยนแปลงสภาพตามกฎหมาย การต่ออายุ และการเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน
- (6) ดำเนินการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการให้ความคุ้มครองคนหางานที่ทำงานในต่างประเทศ
- (7) ดำเนินการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยการจัดส่งให้นายจ้างหรือรัฐบาลต่างประเทศโดยตรง
- (8) ประสานงานในการทดสอบฝีมือคนงาน และกำหนดมาตรฐานการจ้างสำหรับการจ้างงานในต่างประเทศ

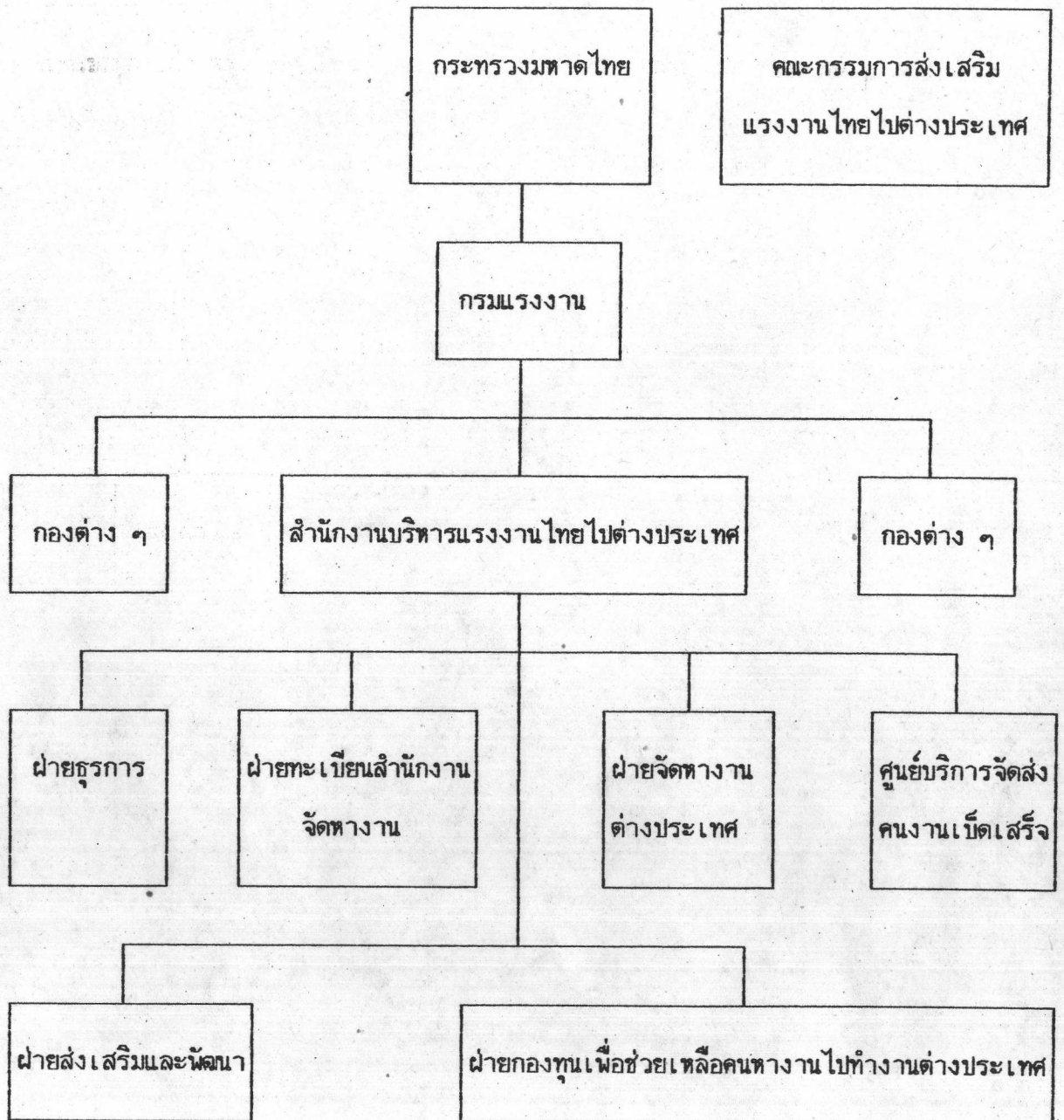
นอกจากหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวแล้ว สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศยังต้องควบคุมการจัดหางานของสำนักงานเอกชนที่ดำเนินการจัดหางานในประเทศด้วย

2.3 โครงสร้างของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 ฝ่าย คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายทะเบียนสำนักงานจัดหางาน ฝ่ายจัดหางานต่างประเทศ ศูนย์บริการจัดส่งคนงานเบ็ดเสร็จ ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา ฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (ดังแผนภูมิที่ 3.1)

แผนภูมิที่ 3.1

แผนภูมิแสดง โครงสร้างสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ



หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ในสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศมีดังนี้

(กรมแรงงาน 2529 : 31 - 34)

ฝ่ายทะเบียนสำนักงานจัดหางาน ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ

1. พิจารณาอนุญาตจัดตั้งสำนักงานจัดหางานเอกชน
2. พิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจัดหางาน
3. จัดทะเบียนลูกจ้าง / ตัวแทน และออกใบคู่มือแก่ลูกจ้าง/ตัวแทน
4. พิจารณาลงโทษทางทะเบียนแก่ผู้รับอนุญาตจัดหางานที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจัดหางาน

และคุ้มครองคนหางาน

5. ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์กลางทะเบียนจัดหางานทั่วราชอาณาจักร
6. ตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงานจัดหางานเอกชน และบุคคลที่ดำเนินการจัดหางาน
7. ตรวจสอบสถานที่และเสนอแนะความเห็นชอบเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตจัดตั้ง

สำนักงานจัดหางานเอกชน และการดำเนินการจัดหางานนอกเขตท้องที่เป็นการชั่วคราว

8. ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ช่วยเหลือคนงานไปทำงานต่างประเทศ
9. ประสานงานกับหน่วยราชการและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานรวมทั้ง

ประสานงานกับสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ ในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนงานไทยในต่างประเทศ

10. รับเรื่องร้องทุกข์จากคนงานเกี่ยวกับการดำเนินการจัดหางานของสำนักงานจัดหางานเอกชน ทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

11. ตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงานจัดหางานเอกชน และบุคคลที่ดำเนินการจัดหางาน

12. ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรมแรงงานและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองคนหางาน

13. ตรวจสอบและเก็บข้อมูลบุคคลที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง

14. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการหลอกลวงและเอาเปรียบประชาชนในด้านการหางานทำ

15. ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานและกฎหมายอื่น
16. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายจัดหางานต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ทะเบียนคนหางาน ไปทำงานต่างประเทศ
2. ดำเนินการให้บริการบริการแก่นายจ้างต่างประเทศ ซึ่งประสงค์จะจ้างแรงงานไทย โดยผ่านกรมแรงงาน
3. ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ทดสอบฝีมือคนหางาน
4. ดำเนินการให้บริการแก่คนหางานซึ่งกรมแรงงานเป็นผู้ดำเนินการจัดส่ง ไปทำงานต่างประเทศ
5. ส่งเสริม อำนวยความสะดวก แก้ไขปัญหาและอุปสรรคและพัฒนาระบบการจัดส่ง รายได้จากการทำงานในต่างประเทศกลับประเทศไทย
6. พิจารณาอนุญาตให้นายจ้างต่างประเทศนำคนงานไปทำงาน
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ ได้รับมอบหมาย

ศูนย์บริการจัดส่งคนงานเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service Centre) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

1. พิจารณาอนุญาตสำนักงานจัดหางานเอกชน จัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานฯ
2. พิจารณาอนุญาตให้นายจ้างนำคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน
3. พิจารณาคำขออนุญาตของคนงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเอง ตลอดจนประสานงานในการให้ความสะดวก และให้ความคุ้มครอง
4. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคตลอดจนพัฒนาระบบการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศให้เหมาะสม และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
5. ประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศในการพิจารณาจัดทำหนังสือเดินทาง และกับกรมตำรวจในการจัดทำใบรับรองประวัติอาชญากรรม

6. อำนวยความสะดวกแก่คนงานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ
7. พิจารณากำหนดมาตรฐานการจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนสำหรับคนงานไทย
8. แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดส่งคนงานของภาคเอกชน
9. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และสถานการณ์ทั่วไปของตลาดแรงงานต่างประเทศ
2. วางแผนและดำเนินการให้มีการจ้างงานคนงานไทยในตลาดแรงงานใหม่และส่งเสริมให้มีการจ้างคนงานไทยเพิ่มขึ้นในตลาดแรงงานที่มีการจ้างคนงานไทยอยู่แล้ว
3. ดำเนินการอบรม และประมูณิเทศคนงานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาและควบคุมหลักสูตรการอบรมคนงานไปต่างประเทศ
4. ประสานงานกับหน่วยราชการและองค์การเอกชนในการพัฒนาฝีมือและคุ้มครองแรงงาน การอบรมคนงาน และการส่งเสริมตลาดแรงงานต่างประเทศ
5. ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการเดินทางไปทำงานต่างประเทศแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและสนใจ
6. เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชนและคนหางานเกี่ยวกับการไปทำงานต่างประเทศ
7. จัดทำและเผยแพร่ข่าวสารแรงงานต่างประเทศ
8. ปฏิบัติหน้าที่ในด้านกิจการต่างประเทศของสำนักงานฯ
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

1. พิจารณากำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนตามความเหมาะสม
2. พิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินการในการบริหารงานกองทุน
3. รับชำระเงินสมทบกองทุน

4. พิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือคนงานตามสิทธิในกฎหมาย
5. บริหารงานกองทุนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
6. พิจารณาออกหนังสือรับรองยกเว้นภาษีการเดินทางไปต่างประเทศแก่คนงาน
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ นอกจากจะมีสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้แล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นของกรมแรงงานที่มีส่วนรับผิดชอบในด้านนี้ร่วมด้วย คือ (กรมแรงงาน 2529 : 37-39)

1. สำนักงานแรงงานจังหวัดของแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่ส่วนหนึ่งในการบริหารงานควบคุมการจัดหางานต่างประเทศและคุ้มครองคนหางานในส่วนภูมิภาค แต่มีข้อยกเว้นบางประการในเรื่อง การอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ การพิจารณาตำแหน่งงาน และการอนุญาตให้จัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กำหนดให้นายทะเบียนจัดหางานกลางซึ่งหมายถึงอธิบดีกรมแรงงานเป็นผู้อนุญาตแต่เพียงผู้เดียว โดยสำนักงานแรงงานจังหวัดจะเป็นผู้ประสานงานกับกรมแรงงานในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น

2. สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ กรมแรงงานได้จัดตั้งสำนักงานแรงงานในต่างประเทศ โดยให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำ คุ้มครอง และช่วยเหลือแก่คนงานไทยในประเทศและในภูมิภาคแถบนั้น เผยแพร่ข่าวสารด้านแรงงานแก่คนงานและผู้สนใจในต่างประเทศได้ทราบ ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีด้านแรงงานกับประเทศนั้น ๆ

สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศปัจจุบันมี 6 แห่ง คือ

- (1) ประเทศซาอุดีอาระเบีย รับผิดชอบดูแลคนงานไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บาห์เรน กาตาร์ โอมาน และเยเมน
- (2) ประเทศอิรัก รับผิดชอบดูแลคนงานไทยที่ทำงานในประเทศอิรัก จอร์แดน เลบานอน ไชปรัส
- (3) ประเทศคูเวต รับผิดชอบดูแลคนงานไทยที่ทำงานในประเทศคูเวตซีเรีย อิหร่าน อัลดจีเรีย
- (4) ประเทศสิงคโปร์ รับผิดชอบคนงานไทยในประเทศสิงคโปร์และ มาเลเซีย

- (5) ประเทศกรีซ รับผิดชอบคนงานไทยที่อยู่ในประเทศกรีซ และลิเบีย
- (6) ประเทศบรูไน รับผิดชอบดูแลคนงานไทยที่อยู่ในบรูไน

3. การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

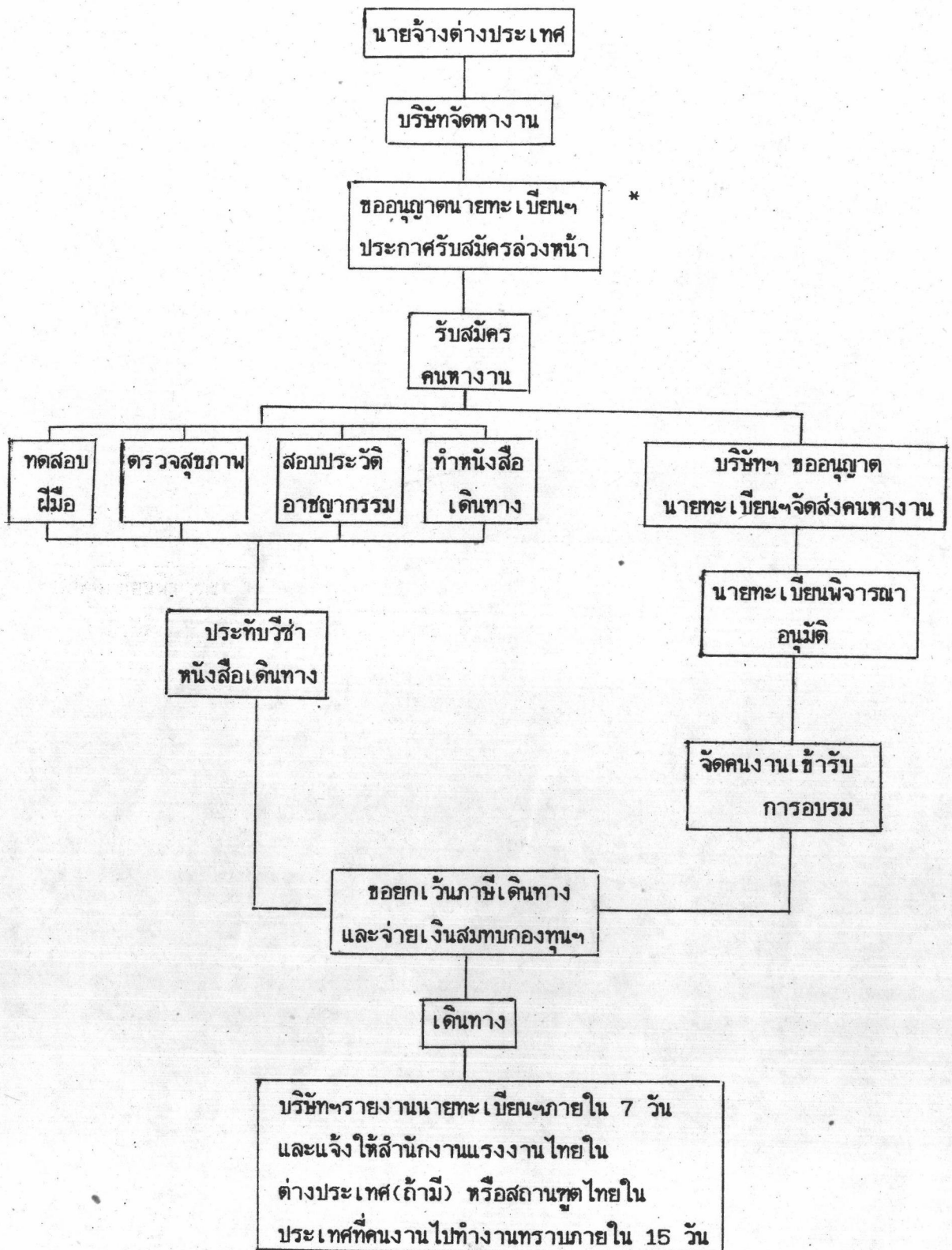
ในการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ กรมแรงงานได้กำหนดระเบียบ ขั้นตอน เพื่อควบคุมการดำเนินการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศของบริษัทจัดหางานเอกชน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขออนุญาตส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ

ผู้จัดหางานที่จะส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศต้องยื่นเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนจัดหางาน (อธิบดีกรมแรงงาน) ดังนี้

- (1) คำขออนุญาตส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ
 - (2) หนังสือของนายจ้างในต่างประเทศขอให้จัดส่งคนงาน (Demand Letter)
 - (3) แบบสัญญาจ้างของนายจ้างในต่างประเทศ
 - (4) หนังสือมอบอำนาจของนายจ้างในต่างประเทศมอบอำนาจให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน ดำเนินการจัดหาคนงานให้ ซึ่งต้องได้รับการรับรองความถูกต้องโดยหน่วยงานของรัฐของประเทศ ที่คนงานจะไปทำงาน หรือสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทย หรือสำนักงานแรงงานไทยที่รับผิดชอบในประเศนั้น หรือหอการค้าของประเทศที่นายจ้างถือสัญชาติหรือของประเทศที่คนงานจะไปทำงาน
 - (5) เอกสารเกี่ยวกับการอนุญาตให้นายจ้างในต่างประเทศนำคนงานเข้าทำงาน (เฉพาะประเทศที่มีการออกใบอนุญาตเข้าทำงาน)
 - (6) ตัวอย่างสัญญาจ้างงาน
 - (7) คำแปลเอกสารตามข้อ (2) , (3) , (4) และ (5) เป็นภาษาไทย
- ในการพิจารณา^{นี้} กรมแรงงานจะพิจารณาว่าบริษัทนายจ้างมีตัวตนและมีงานจริงหรือไม่ งานนั้นได้มาตรฐาน ตามหลักเกณฑ์ที่กรมแรงงานได้กำหนดในเรื่องเงื่อนไขการจ้าง ค่าจ้าง สวัสดิการต่าง ๆ หรือไม่

แผนภูมิที่ 3.2 แสดงขั้นตอนตามกฎหมายของบริษัทฯ ในการจัดส่งคนทำงานไปทำงานต่างประเทศ



* ขั้นตอนนี้บริษัทจัดหางานอาจไม่ดำเนินการได้หากเอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตรับสมัคร และจัดส่งคนงานต่อนายทะเบียนฯ มีครบถ้วนแล้ว

ขั้นตอนที่ 2 นำคนงานเข้ารับการอบรม

เมื่อกรมแรงงานอนุญาตให้ผู้จัดส่งดำเนินการจัดส่งคนงานไปต่างประเทศแล้ว ผู้จัดส่งต้องนำคนงานที่ผ่านการคัดเลือก ผ่านการตรวจสุขภาพ ผ่านการทดสอบฝีมือเข้ารับการอบรมจากกรมแรงงาน ก่อนจะจัดส่งไปทำงานต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ และวิธปฏิบัติตัวที่ถูกต้องในต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 3 รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

- (1) ส่งบัญชีรายชื่อคนงานและสถานที่ทำงานในต่างประเทศของคนงานพร้อมสำเนาสัญญาจ้างแรงงานให้แก่นายทะเบียนจัดหางานภายใน 7 วัน นับแต่วันที่คนงานออกเดินทาง
- (2) เมื่อคนงานได้เดินทางไปต่างประเทศที่ทำงานแล้ว ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องแจ้งเป็นหนังสือ โดยแนบบัญชีรายชื่อคนงานและสถานที่ทำงานในต่างประเทศของคนงานให้สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศนั้นทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คนงานเดินทางไปถึง

นอกจากลำดับขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีขั้นตอนในการรับสมัครคนงาน ซึ่งผู้รับอนุญาตจัดหางานอาจดำเนินการได้ก่อนล่วงหน้าเพื่อเป็นการเตรียมการไว้โดยตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ ต้องขออนุญาตนายทะเบียนในการรับสมัครหรือประกาศรับสมัครก่อนล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ในทางปฏิบัติวิธีที่จัดหางานมักจะทำการทดสอบฝีมือและตรวจสอบสุขภาพหลังจากที่ได้เปิดรับสมัครก่อนเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง (ตามขั้นตอนที่

- 1) ให้ดำเนินการได้ เพื่อความรวดเร็วในการจัดส่งให้แก่นายจ้างในต่างประเทศ

4. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

ในระยะแรกของการบริหารงานจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงานดำเนินการโดยนำเอาพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 มาใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารและควบคุมการดำเนินการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ ความจริงพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับอยู่ก่อนที่จะมีการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศในลักษณะของธุรกิจ โดย

เจตนาธรรมนั้นในขณะนั้นมีเพียงเพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดหางานในประเทศ เมื่อมีการจัดส่งคนไปทำงานต่างประเทศและจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันมาใช้กับการจัดหางานต่างประเทศก็ปรากฏว่าไม่เหมาะสมและล้าสมัย จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข แต่การดำเนินงานในเรื่องนี้มีการแก้ไขกันหลายครั้งหลายหนจนแล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2528 นอกจากพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกรมแรงงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และปัจจุบันกรมแรงงานได้ดำเนินการโดยใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักในการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดหางานไปต่างประเทศ

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 นี้ได้มีการแบ่งแยกหลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการจัดหางานภายในประเทศและต่างประเทศออกจากกัน มิได้ใช้ร่วมกันเหมือนพระราชบัญญัติฉบับเดิม ซึ่งในที่นี้จะยกมากล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหางานต่างประเทศเท่านั้น โดยสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานจัดหางานต่างประเทศ มีดังนี้

4.1 การดำเนินกิจการจัดหางานต่างประเทศ

4.1.1 ตามมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขคุณสมบัติในการประกอบกิจการจัดหางานต่างประเทศไว้ ดังนี้

- (1) ผู้ขออนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศต้องเป็นบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด
- (2) ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท
- (3) ต้องมีทุนเป็นของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนทุนทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด เช่นกัน
- (4) ผู้ขออนุญาตจัดหางานต้องไม่เป็นผู้รับอนุญาตจัดหางาน
- (5) ผู้ขออนุญาตจะต้องไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดหางาน

(6) จะต้องมีหลักประกันวางไว้กับนายทะเบียนจัดหางานกลาง เป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดในเรื่องเงินทุน เงินหลักประกัน รวมทั้งลักษณะของผู้ขออนุญาตจัดหางานซึ่งต้องอยู่ในรูปนิติบุคคล โดยเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับเก่ามิได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินกิจการของบริษัท ซึ่งจะมีผลถึงการลดปัญหาการหลอกลวงคนหางานได้ด้วย

4.1.2 ลูกจ้างและตัวแทนจัดหางาน

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับลูกจ้าง และตัวแทนจัดหางานของบริษัทจัดหางานว่า ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนจัดหางานของตน โดยเฉพาะตัวแทนจัดหางานนี้ผู้รับอนุญาตต้องวางเงินหลักประกัน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นบาทสำหรับตัวแทนจัดหางานแต่ละคนที่จดทะเบียนไว้กับนายทะเบียนจัดหางานกลางด้วย

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดว่าการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหางานของลูกจ้างหรือตัวแทนจัดหางานที่จดทะเบียนไว้แล้ว ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานด้วย

4.1.3 อัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะเรียกเก็บจากคนหางานได้ ดังนี้

(1) ค่าบริการ ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะเรียกเก็บได้ไม่เกินจำนวนค่าจ้างรายเดือนที่คนหางานจะได้รับจากนายจ้างในเดือนแรก หรือในระยะเวลา 30 วันแรกที่คนหางานเข้าทำงานสำหรับสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ถ้าสัญญาจ้างนั้นมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ให้ลดค่าบริการลงตามส่วน

(2) ค่าใช้จ่ายอื่น ผู้รับอนุญาตจัดหางานจะเรียก หรือเก็บค่าใช้จ่ายจากการหางานได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในรายการ ดังนี้

- ค่าทดสอบฝีมือ หรือทดสอบความสามารถ 500 บาท

- ค่าตรวจสอบสุขภาพ 500 บาท
- ค่าเดินทางไปทำงานของคนหางาน 15,000 บาท

4.2 การจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

ตามมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดขั้นตอนให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องปฏิบัติในการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ดังนี้

- (1) ส่งสัญญาจัดหางานที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานในต่างประเทศหรือตัวแทนจัดหางานทำกับคนหางาน และเงื่อนไขการจ้างแรงงานที่นายจ้างในต่างประเทศ หรือตัวแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายจ้างดังกล่าวทำกับคนหางานต่ออธิบดี เพื่อพิจารณาอนุญาต
 - (2) ส่งคนหางานเข้ารับการตรวจสอบสุขภาพตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ๗ สถานพยาบาลที่อธิบดีกำหนด
 - (3) ส่งคนหางานที่ผ่านการคัดเลือกและทดสอบฝีมือตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน ตลอดจนสภาพการจ้าง ๗ สำนักงานทะเบียนจัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด หรือสถาบันอื่นใดที่อธิบดีกำหนด
 - (4) ส่งบัญชีรายชื่อคนหางานและสถานที่ทำงานในต่างประเทศของคนหางาน พร้อมทั้งสำเนาสัญญาจ้างแรงงานให้แก่นายทะเบียนจัดหางานกลางภายในเจ็ดวัน นับตั้งแต่วันที่คนหางานออกเดินทาง
 - (5) แจกเป็นหนังสือโดยแนบบัญชีรายชื่อคนหางานและสถานที่ทำงานในต่างประเทศของคนหางานตาม (4) ให้สำนักงานแรงงานไทยในประเทศที่คนหางานไปทำงานทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คนหางานเดินทางไปถึง ในกรณีที่ไม่มีสำนักงานแรงงานไทยในประเทศดังกล่าวให้แจกเป็นหนังสือให้สถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบในการดูแลคนไทยในประเทศนั้นทราบภายในเวลาดังกล่าว
 - (6) รายงานให้นายทะเบียนทราบภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไปเป็นประจำทุกเดือน ในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานทำตามสัญญาจัดหางาน
- และเพื่อให้การดำเนินการพิจารณาอนุญาตเป็นไปด้วยความรวดเร็ว กรมแรงงาน

ได้กำหนดให้การดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาตส่งคนทำงานไปทำงานต่างประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันรับคำขอ*

4.3 การควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดหางาน

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดหางานเพื่อคุ้มครองคนทำงาน ดังนี้

4.3.1 การควบคุมการโฆษณาจัดหางาน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางาน ซึ่งจะโฆษณาจัดหางานแจ้งข้อความที่จะโฆษณาให้นายทะเบียนจัดหางานทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ก่อนที่จะทำการโฆษณา และการโฆษณาจะต้องมีข้อความตามที่ได้แจ้งไว้ต่อนายทะเบียนเท่านั้น

4.3.2 ตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทจัดหางาน

เพื่อให้บริษัทจัดหางานดำเนินการไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อความคุ้มครองแก่คนทำงาน กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการในบริษัทหรือสถานที่ทำงานที่เกี่ยวกับการจัดหางาน ทั้งยังให้อำนาจในการยึดอายัด เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหางานในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดกฎหมาย และสามารถเรียกหรือสั่งให้ผู้รับอนุญาต ผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน ลูกจ้าง คนทำงาน หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในการให้ข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

4.3.3 ตามมาตรา 62 ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้คนทำงานต้องเดินทางออกไปตามด่านตรวจที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันกรมแรงงานได้จัดตั้งขึ้น 4 แห่ง คือ

- (1) ด่านตรวจคนทำงานดอนเมือง ณ สนามบินดอนเมือง
- (2) ด่านตรวจคนทำงานพรมแดน อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา

*ระเบียบกรมแรงงาน ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตจัดส่งคนทำงานไปทำงานต่างประเทศ

(3) ด้านตรวจคนหางานตำบลงุ้งหมอ อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา

(4) ด้านตรวจคนหางานสุโขทัย โกลก อำเภอสุโขทัย โกลก จังหวัดนครราชสีมา

หากเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจพบว่าคนหางานไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานในต่างประเทศตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจระงับการเดินทางออกนอกประเทศของคนหางานได้

4.4 การช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ

ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศขึ้น เพื่อนำเงินจากกองทุนมาใช้จ่ายในเรื่องดังนี้*

- (1) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย
- (2) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปทำงานในต่างประเทศ
- (3) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

* เงินและทรัพย์สินของกองทุนนี้จะประกอบด้วย**

- (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (2) เงินจากผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องส่งเข้ากองทุนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- (3) ดอกผลของกองทุน
- (4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มิใช่ผู้ทักให้
- (5) หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศวางไว้กับนายทะเบียนจัดหางาน ซึ่งเมื่อเลิกธุรกิจจัดหางานแล้วมิได้มาขอรับหลักประกันที่เหลืออยู่คืนภายในห้าปี

* มาตรา 53 ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

** มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

4.5 การลงโทษ

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฉบับเก่า (พ.ศ. 2511) มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต่ำเกินไป จึงมีผลให้เกิดการฝ่าฝืนหลักเล็งกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 จึงได้กำหนดให้หนักขึ้นเพื่อให้ผู้ดำเนินกิจการจัดหางานไม่กล้ากระทำการหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย และเพื่อลดปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบคนหางาน

ตัวอย่าง เช่น ตามพระราชบัญญัติฉบับเก่า (พ.ศ. 2511) กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้รับอนุญาตจัดหางานที่เรียกหรือรับทรัพย์สินอื่นจากคนหางานเกินกว่าค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายที่ได้กำหนด โดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2528) กำหนดบทลงโทษโดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับห้าเท่าของค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายที่เรียกเกินหรือเรียกล่วงหน้า หรือสามเท่าของเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่รับไว้เป็นประกันค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายที่ได้กำหนดไว้

จากมาตรการทางกฎหมายในการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศที่กล่าวสรุปไว้ข้างต้นนี้ผู้วิจัยได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาประเมินบทบาทของรัฐโดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีการศึกษาเรื่องนี้จะกล่าวต่อไปในบทที่ 4