



บทที่ 1

บทนำ

### สภาพของปัญหา

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีคนทำงานและคนงานเป็นจำนวนมากเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ คาดว่ามีจำนวนคนงานไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่น้อยกว่า 400,000 คน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางซึ่งมีคนทำงานหรือคนงานไทยทำงานอยู่ถึงประมาณ 240,800 คน การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนทำงานหรือคนงานเหล่านี้ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมอย่างมาก โดยทำให้ประเทศไทยได้รับเงินตราต่างประเทศเข้ามา โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2528 เป็นจำนวนถึง 23,625 ล้านบาท<sup>(1)</sup> ส่งผลให้ครอบครัวของคนงานที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นอีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานและปัญหาทางด้านการเมือง แต่อย่างไรก็ตามการที่คนทำงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศกันมากนี้ ย่อมประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะปัญหาในด้านการให้ความคุ้มครองคนทำงาน เช่น การหลอกลวงคนทำงานโดยเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนทำงานแล้วไม่สามารถจัดส่งคนทำงานให้ไปทำงานต่างประเทศได้ หรือจัดส่งคนทำงานไปถึงประเทศที่ทำงานแล้วแต่ไม่มีงานให้ทำ หรือมีงานให้ทำแต่ไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างต่ำกว่าสัญญาจ้างงานและสวัสดิการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแรงงาน แสวงหาผลประโยชน์จากคนทำงาน เรียกเก็บค่าบริการและหรือค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นจำนวนมาก รวมทั้งประกาศรับสมัครคนทำงานเป็นการลวงหน้าโดยไม่มีตำแหน่งงานจริงหรือมีตำแหน่งงานจริงแต่ก็มีจำนวนน้อยกว่าที่ประกาศ เรียกหรือรับเงินค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนทำงานเป็นการลวงหน้าเป็นระยะเวลายาวนานทำให้คนทำงานเสียเปรียบสูญเสียเงินทองและสูญเสียเวลา ฯลฯ แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2511 ซึ่งล้าสมัยไม่ทันต่อสภาพ

---

<sup>1</sup>บริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, สำนักงาน, แรงงานไทยในต่างประเทศ 2529 (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2529), หน้า 24.

เหตุการณ์โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แล้วก็ตาม แต่สภาพการหลอกลวงและสภาพการแสวงหาผลประโยชน์จากคนหางานก็ยังคงอยู่ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานต่างประเทศยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถส่งเสริมให้ความคุ้มครองคนหางานได้เพียงพอกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาและวิจัยถึงมาตรการทางด้านกฎหมายในการที่จะให้ความคุ้มครองคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศมิให้ตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบจากบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและหรือบุคคลอื่นใดในการหลอกลวงแสวงหาผลประโยชน์จากคนหางาน ในลักษณะละเมิดคอบทบัญญัติของกฎหมาย โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึง พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนแนวปฏิบัติหรือระเบียบของกรมแรงงาน ฯลฯ รวมทั้งศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ประกอบให้เกิดประโยชน์แก่คนหางานมากที่สุด เปรียบเทียบกฎหมายจัดหางานและให้ความคุ้มครองคนหางานต่างประเทศ เช่น กฎหมายแรงงานของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines ) กฎหมายการให้ความคุ้มครองความมั่นคงในการจ้างงาน (The Employment Security Law) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานเกาหลี (The Labor Law of Korea) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน

#### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ มุ่งที่จะทำการศึกษาและวิจัย เฉพาะเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ แนวทางแก้ไข ตลอดจนปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

#### สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานต่างประเทศยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองคนหางานได้เพียงพอกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

#### วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัยในวิทยานิพนธ์ได้อาศัยข้อมูลจากแหล่งที่มาดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้มาจาก

ก) การสัมภาษณ์ (Interview) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานต่างประเทศ ที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน

ข) การสังเกตการณ์ (Observation) เนื่องจากการดำเนินการบางอย่างเป็นแนวการปฏิบัติไม่มีการเขียน เป็นลายลักษณ์อักษรจึงใช้ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ในขณะที่ผู้วิจัยเคยมีประสบการณ์ในขณะที่เคยปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

ค) การใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) ออกสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานต่างประเทศได้แก่ คนหางานที่สมัครงาน คนงานที่ได้ไปทำงานในต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน

การสร้างแบบสอบถาม แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษามี 4 ชุดคือ

ชุดที่ 1 เป็นแบบสอบถามสำหรับคนหางานที่สมัครไปทำงานต่างประเทศทั้งผู้ที่รองานและผู้ที่กำลังจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น

- ประวัติและสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบ
- วิธีการหางานและการสมัครงาน
- ทักษะและความคิดเห็น

ชุดที่ 2 เป็นแบบสอบถามคนงานที่ได้ไปทำงานในต่างประเทศที่เดินทางกลับประเทศไทยเพื่อพักผ่อนชั่วคราว โดยแบ่งเป็น

- ประวัติและสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบ
- วิธีการหางานและการสมัครงาน
- สภาพการทำงาน
- ทักษะและความคิดเห็น

**ชุดที่ 3** เป็นแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรมแรงงาน) ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานจัดหางานต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น

- ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม
- ปัญหาเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
- ทักษะคิดและความคิด เป็น

**ชุดที่ 4** เป็นแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต่างประเทศโดยแบ่งออกเป็น

- ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม
- ปัญหาเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
- ทักษะคิดและความคิด เห็น

ลักษณะของแบบสอบถาม ลักษณะของคำถามในแบบสอบถามมีลักษณะคำถามอยู่ 3 ประเภทด้วยกันคือ

ก. คำถามเปิด (Free Answer หรือ Open-end Questions) เป็นคำถามที่ต้องการความคิดเห็นหรือข้อแนะนำของผู้ตอบโดยเปิดโอกาสให้ตอบคำถามได้โดยเสรี

ข. คำถามที่มีคำตอบ 2 อย่าง (Dichotomus Questions หรือ Yes-No Questions) เป็นคำถามที่มีคำตอบได้ 2 คำตอบ ที่ไม่เหมือนกัน

ค. คำถามที่เลือกตอบได้ (Multiple Choice Questions หรือ Check List Questions) เป็นคำถามที่มีคำตอบไว้หลายข้อ แล้วให้ผู้ตอบเลือกตอบข้อที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด เพียงข้อเดียวหรือมากกว่า 1 คำตอบก็ได้ในกรณีที่ให้ตอบได้หลายข้อ

## 2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จาก

ก. พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน 2511 และ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พร้อมด้วยกฎกระทรวง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทยและระเบียบหรือแนวปฏิบัติในการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศที่ออกโดยกรมแรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดหางานต่างประเทศ

ข. กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Labor Code of Philippines) พร้อมด้วยกฎกระทรวงประธานาธิบดี (Presidential Decree) คำสั่งของประธานาธิบดี (Presidential Order) และคำสั่งของฝ่ายปกครอง (Executive Order) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนกฎและระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์ (The Omnibus Rules Implementing the Labor Code of Philippines)

ค. กฎหมายแรงงานเกาหลี (The Labor Law of Korea) ในส่วนกฎหมายความมั่นคงในการจ้างงาน (The Employment Security Law)

ง. เอกสารสิ่งตีพิมพ์และสถิติข้อมูลต่าง ๆ ของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงาน และหนังสือพิมพ์วารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของประเทศไทย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฯลฯ

แผนการ เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

ใช้การ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจแบบเจาะจงตรงตามวัตถุประสงค์ (Purposive Sampling) โดยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวอย่างดังนี้

ก) แจกแบบสอบถามและสัมภาษณ์คนทำงานที่มีแรงงานจำนวน 150 ตัวอย่างในขณะที่มีแรงงานกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานหรือรอการอบรมที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานรวมทั้งคนทำงานที่มาร้องทุกข์ที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศกรมแรงงาน

ข) แจกแบบสอบถามและสัมภาษณ์คนงานที่ได้ไปทำงานในต่างประเทศจำนวน 150 ตัวอย่างซึ่งคนงานเหล่านี้ได้มายื่นขอ ใบยกเว้นภาษี เดินทางออกนอกราชอาณาจักรหลังจากที่ได้เดินทางกลับมาพักผ่อนในประเทศไทย

ค) แจกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 50 ตัวอย่างที่สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงานและที่สำนักงานแรงงานจังหวัดอ่างทองกับสำนักงานแรงงานจังหวัดนครราชสีมาจำนวน 10 ตัวอย่าง โดยวิธีส่งแบบสอบถามและออกเก็บข้อมูลด้วยตนเอง

ง) แจกแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจำนวน 50 ตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานคร โดยวิธีส่งแบบสอบถามและออกเก็บข้อมูลด้วยตนเอง

### การทดสอบแบบสอบถาม

นำแบบสอบถามไปทดสอบโดยออกแจกแบบสอบถามและสัมภาษณ์คนทำงานที่สมัครงานและคนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศจำนวน 20 ชุด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศจำนวน 5 คนและเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานอีก 5 แห่ง พบว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากคนทำงานและคนงานส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำจึงไม่เข้าใจคำถามบางข้อ ต้องเปลี่ยนเป็นภาษาง่าย ๆ และคำถามบางข้อสามารถเลือกตอบได้หลายคำตอบ จึงได้นำแบบสอบถามมาปรับปรุงแก้ไขให้ครบถ้วนและถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำไปสำรวจข้อมูล

### ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

เนื่องจากคนทำงานที่สมัครงานและคนงานที่ได้ไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่มีการศึกษาค่อนข้างต่ำจึงไม่สามารถตอบคำถามได้แจ่มชัดและรวดเร็วจึงต้องแก้ปัญหาด้วยการสัมภาษณ์ประกอบการเขียนตอบ นอกจากนั้นข้อมูลที่เก็บจากเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานมักจะเก็บได้ยาก เพราะเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันกันมากและมีผลประโยชน์สูงมักไม่ค่อยให้ความร่วมมือโดยอ้างว่าไม่ค่อยมีเวลาที่จะตอบแบบสอบถามและบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานบางแห่งตั้งอยู่ไกลกันทำให้ออกเก็บข้อมูลได้น้อย เพราะมีเวลาจำกัด

### การประมวลข้อมูลและตัวสถิติในการวิเคราะห์

ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมาแล้วได้นำมาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงนำมาเรียบเรียงจัดหมู่ตามวิธีการทางสถิติ เพื่อให้ข้อมูลต่าง ๆ มีความหมายและเข้าใจง่าย เนื่องจากแบบสอบถามมีจำนวนหลายชุด และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเวลา จึงได้วิเคราะห์ตัวอย่างด้วยตารางแสดงความถี่และอัตราร้อยละ

### ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

เป็นข้อ เสนอแนะปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนแนวปฏิบัติและระเบียบของกรมแรงงาน อันเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสำนักงานบริษัทจัดหางาน และให้ความคุ้มครองคนหางานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการป้องกันการหลอกลวงและแสวงหาผลประโยชน์จากคน

ทำงานทั้งของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและไม่ได้รับอนุญาตจัดหางาน



### นิยามศัพท์

- 1) "แรงงาน" หมายความว่า คนทำงานและหรือคนงานที่ได้เดินทางไปทำงาน ในต่างประเทศโดยเรียกหรือรับค่าจ้าง เป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น
- 2) "จัดหางาน" หมายความว่า การประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนทำงานหรือหา ลูกจ้างให้แก่ นายจ้างต่างประเทศ โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม
- 3) "คนทำงาน" หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งประสงค์จะไปทำงาน ในต่างประเทศโดย เรียกหรือรับค่าจ้าง เป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น
- 4) "คนงาน" หมายความว่า คนทำงานที่ได้ทำงานในต่างประเทศโดย เรียกหรือรับค่าจ้าง เป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น
- 5) "บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน" หมายความว่า บริษัทสำนักงานจัดหางานที่ได้รับ ใบอนุญาตจัดหางานให้คนทำงาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศ
- 6) "สำนักงานจัดหางานเถื่อน" หมายความว่า บริษัทสำนักงานจัดหางานที่ไม่ได้รับ ใบอนุญาตจัดหางานให้คนทำงาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศ
- 7) "สำนักงาน หรือสำนักงานจัดหางาน" หมายความว่า สำนักงานจัดหางานต่าง ประเทศของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน
- 8) "ตัวแทนจัดหางาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจดทะเบียน ให้ เป็นตัวแทนจัดหางานต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528
- 9) "สาย" หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ซึ่งทำหน้าที่ เป็นนายหน้าติดต่อคนทำงาน มาให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและหรือสำนักงานจัดหางานเถื่อน โดยที่มิได้จดทะเบียน เป็นตัวแทน จัดหางาน
- 10) "ค่าบริการ" หมายความว่า เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ให้ เป็นค่าตอบแทนการ จัดหางาน
- 11) "ค่าใช้จ่าย" หมายความว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน
- 12) "การจัดส่งเถื่อน" หมายความว่า การจัดส่งคนทำงานไปทำงานต่างประเทศโดย ไม่ผ่านขั้นตอนของกรมแรงงาน หรือตามที่กฎหมายกำหนด
- 13) "กองทุน" หมายความว่า กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนทำงานไปทำงานต่างประเทศ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนทำงาน พ.ศ. 2528



- 14) "คณะกรรมการกองทุน" หมายความว่า คณะกรรมการกองทุน เพื่อช่วยคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ
- 15) "นายทะเบียน" หมายความว่า นายทะเบียนจัดหางานกลางหรือนายทะเบียนจัดหางานจังหวัดแล้วแต่กรณี
- 16) "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน 2528
- 17) "อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมแรงงาน
- 18) "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
- 19) "แรงงานไทยมีฝีมือ" หมายความว่า ผู้ที่สามารถทำงานโดยมีความรู้จะเป็นทั้งความชำนาญและมีมือ

ประวัติและรูปแบบของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ตามประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ มนุษย์มักจะดิ้นรนเพื่อแสวงหาสถานที่พักพิงอยู่อาศัยในลักษณะที่ดีกว่า หรือไปทำงานชั่วคราวในท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์<sup>(2)</sup> เชื่อถือว่าหลักการที่สำคัญที่มนุษย์นำมาใช้ในการตัดสินใจเลือกก็คือ หลักความพอใจสูงสุด หรือหลักมูลค่าปัจจุบันของกระแสรายได้สูงสุดนั่นเอง

ในอดีตนั้น ประเทศไทยก็นับว่าเป็นแหล่งที่ชาวต่างชาติได้อพยพเข้ามาทำงานโดยเฉพาะในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มีแรงงานชาวต่างประเทศหลายเชื้อชาติเป็นจำนวนมาก ได้มาเป็นแรงงานรับจ้างในประเทศไทย จนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงานขึ้นใน พ.ศ. 2454<sup>(3)</sup> โดยกำหนดให้นายจ้างชาวต่างประเทศต้องนำลูกจ้างหรือคนใช้ไปจดทะเบียนและพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ที่กรมตำรวจ และถ้าหากมีการปลดคนงาน นายจ้างต้องแจ้งให้กรมตำรวจทราบด้วย อันนับว่าเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทยและต่อมา พ.ศ. 2459 ก็ได้โปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรมกรลากรรณ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำการในอัตราฉบับละ 3 สตางค์ โดยมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18 - 40 ปี พูดภาษาไทยได้ และก็นับว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานฉบับที่ 2 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานที่มีลักษณะควบคุมคนงานมากกว่าให้ความคุ้มครองคนงาน

จนกระทั่งเข้าสู่ยุคของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งผลของสงครามทำให้บรรดาประเทศต่าง ๆ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วไปทั่วโลก และมีผลอย่างมากต่อการดำรงชีวิตเกิดภาวะว่างงานจนทำให้บุคคลในสังคมยิ่งต้องดิ้นรนเอาตัวรอดโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้ตนเองมีงาน

<sup>2</sup>นิพนธ์ พัวพงศกร, "คนงานไทยในต่างประเทศ : สาเหตุ ผลกระทบปัญหาและนโยบาย," ใน แรงงานไทยในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 5.

<sup>3</sup>กมลลักษณ์ โดสกุล, "วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์," ใน วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปี (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2526) หน้า 18.

ทำมีรายได้ สามารถต่อสู้ในระบบเศรษฐกิจและสังคมได้มากขึ้น แม้ว่าระบบเศรษฐกิจของโลกได้กลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติและดีขึ้นมาโดยลำดับในภายหลังก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังจัดอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งส่งผลกระทบต่อพวกแพทย์ พยาบาล และคนงาน รวมทั้งผู้ที่ต้องการศึกษาต่อและหางานทำไปด้วย ได้เดินทางไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา ซึ่งนับว่าเป็นระยะเริ่มแรกของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยมีฝีมือ (Skilled labour)<sup>(4)</sup> ที่เดินทางไปทำงานเองโดยมิได้มีการจัดส่งของสำนักงานจัดหางานใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเกือบทั้งหมดของพวกที่ไปโดยมิใบอนุญาตให้ทำงานได้ จะตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้จากการสำรวจสถิติของผู้ที่รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางโดยนับ เป็นคนเข้าเมืองที่มีถิ่นที่อยู่ (Immigrant Visas) ระหว่างปี 2509 - 2520 ของสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย มีจำนวนรวมกันประมาณ 23,214 คน<sup>(5)</sup> จัดเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ในระหว่างปี พ.ศ. 2509 - 2514 ประมาณ 2,583 คน หรือโดยเฉลี่ยปีละ 430 คน และในระหว่างปี พ.ศ. 2515 - 2520 ประมาณ 20,636 คน หรือปีละ 3,439 คน สำหรับประเทศภาคพื้นยุโรป นั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 จนถึง 2520 มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานในอังกฤษรวมกันถึง 1,743 คน

ในปลายปี พ.ศ. 2515 นับว่าเป็นยุคแห่งการเริ่มต้นและเป็นสาเหตุแห่งการเพิ่มประมาณแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น เนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงและการรวมตัวของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันเพื่อส่งออกของโลกหรือที่เรียกว่า "โอเปค" เพื่อใช้น้ำมันที่ผลิตได้ เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม ด้วยการขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างมากและรวดเร็วหลายครั้ง จนทำให้เกิดภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นในโลกอย่างกว้างขวาง มีผลกระทบแผ่ขยายไปสู่ทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะคนว่างงานมากขึ้นหลังจากที่ฐานทัพอเมริกันได้ถอยออกไป ทั้งนี้เพราะบริษัทรับเหมาก่อสร้างของอเมริกาและยุโรปซึ่งเคยซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องจักรต่าง ๆ ที่ฐานทัพต้องเลิกจ้างคนงานไทยในท้องถิ่นนั้น โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2519 ก่อให้เกิดการว่างงานเพิ่ม

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>5</sup> สุมาลี ปิตยานนท์, "แรงงานไทยในตะวันออกกลาง : ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ" ใน: แรงงานไทยในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) หน้า 1.

ขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมประมาณ 90,000 คน<sup>(6)</sup> แต่นับว่าโชคที่ประเทศอาหรับแถบตะวันออกกลางต้องการพัฒนาประเทศ โดยมีโครงการก่อสร้างมากมายและจากการขาดแคลนแรงงานที่ชาวอาหรับในตะวันออกกลางมักมีทัศนคติดูแคลนแรงงานในอาชีพกรรมกร<sup>(7)</sup> จึงทำให้แรงงานจากประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแถบเอเชีย ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล เกาหลี ฟิลิปปินส์ และไทยได้เดินทางไปทำงานในประเทศอาหรับแถบตะวันออกกลาง เป็นจำนวนมาก

การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปของธุรกิจจัดหางานนั้นได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 โดยมีการจัดส่งแรงงานผ่านสำนักงานจัดหางานไปทำงานในประเทศอังกฤษ และในปี พ.ศ. 2518 เป็นการจัดส่งแรงงานไทยที่มีการอนุญาตจากกรมแรงงานเป็นครั้งแรก โดยมีแรงงานไทยไปทำงานในตะวันออกกลาง จำนวน 984 คน ไปทำงานในประเทศบาเรนธ์ 968 คน และประเทศซาอุดีอาระเบีย 16 คน

หลังจากปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา แรงงานไทยได้เดินทางหรืออพยพไปทำงานในตะวันออกกลางเพิ่มจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีโครงการงานก่อสร้างต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องการใช้แรงงานที่มีฝีมือซึ่งชาวอาหรับไม่มีฝีมือด้านดังกล่าวและค่าจ้างของชาวอาหรับก็สูงกว่ามาก ซึ่งนอกจากประเทศบาเรนธ์และซาอุดีอาระเบียแล้ว ก็มีประเทศอิหร่าน คูเวต สหรัฐอาหรับเอมิเรต, กาตาร์, เยเมน, จอร์แดน และอียิปต์ จากสถิติของกรมแรงงาน แรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตไปทำงานต่างประเทศและในตะวันออกกลางจากกรมแรงงาน<sup>(8)</sup>

<sup>6</sup> สุกิตติ กระจ่างเย่า, "ไปตะวันออกกลาง," จุลสารธนาคารกรุงเทพ, ฉบับที่ 1 2525 หน้า 8.

<sup>7</sup> Brick, J.S. and Sinclair C.A, International and Development in the Arab Region : (Geneva : International Labour Office, 1980) 4-9

<sup>8</sup> บริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, สำนักงาน, แรงงานไทยในต่างประเทศ 2529 (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2529) หน้า 57

ทั้งนี้ไม่รวมแรงงานที่ผู้จัดหางานทั้งผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดหางานและไม่ได้รับอนุญาตจัดหางานและนายจ้างต่างประเทศลักลอบจัดส่งไปทำงานโดยไม่ผ่านการพิจารณาอนุญาตของกรมแรงงานอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งแรงงานไทยเหล่านี้จะมีวิธีการติดต่อสมัครงานกับนายจ้างในตะวันออกกลางเอง ทั้งนี้เพราะ ส่วนใหญ่รู้จักมักคุ้นกับนายจ้างเป็นอย่างดี

รวมทั้งสิ้น 401,647 คน โดยแบ่งออกเป็น พ.ศ. 2516 จำนวน 293 คน พ.ศ. 2518 จำนวน 984 คน พ.ศ. 2519 จำนวน 1,287 คน พ.ศ. 2520 จำนวน 3,870 คน พ.ศ. 2521 จำนวน 14,715 คน พ.ศ. 2522 จำนวน 10,567 คน พ.ศ. 2523 จำนวน 21,484 คน, พ.ศ. 2524 จำนวน 26,740 คน, พ.ศ. 2525 จำนวน 108,519 คน, พ.ศ. 2526 จำนวน 68,482 คน พ.ศ. 2527 จำนวน 75,021 คน พ.ศ. 2528 จำนวน 69,685 คน (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ ปีพ.ศ. 2516 - 2528

ประเทศ/ปี	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
ซาอุดีอาระเบีย	-	-	16	327	2,855	8,502	7,657	9,990	9,862	88,271	51,955	48,395	42,664
ลิเบีย	-	-	-	-	-	-	-	6,497	10,189	9,034	5,084	7,215	7,401
อิรัก	-	-	-	-	-	-	175	988	1,979	3,140	1,472	5,900	6,101
กาตาร์	-	-	-	-	-	78	165	1,017	1,538	2,825	1,020	821	746
บาห์เรน	-	-	968	960	778	-	75	306	380	10	198	970	928
สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	-	-	-	-	239	262	146	757	59	310	161	540	839
โอมาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33
จอร์แดน	-	-	-	-	-	-	10	33	-	580	1,833	232	1,515
คูเวต	-	-	-	-	-	2,176	188	958	631	611	2,573	2,617	1,200
เนเธอร์แลนด์	-	-	-	-	-	-	6	215	-	20	-	4	78
เยเมน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	21	-
โอมาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	109	736	189
สหราชอาณาจักร	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	235	-
ชวา	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
ไนจีเรีย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
อียิปต์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	150	228	799	-
อิสราเอล	-	-	-	-	-	-	100	-	-	362	-	-	-
อิหร่าน	-	-	-	-	-	3,199	-	-	-	-	-	-	-
สหรัฐอเมริกา	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	448	3
อียิปต์	293	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
ฝรั่งเศส	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
มาเลเซีย	-	-	-	-	-	-	-	-	73	199	1,971	2,214	1,861
สิงคโปร์	-	-	-	-	-	500	1,911	723	1,594	1,975	1,437	2,921	3,367
บรูไน	-	-	-	-	-	-	-	-	261	960	240	494	2,160
บังกลาเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71
อินโดนีเซีย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48	86
ฟิลิปปินส์	-	-	-	-	-	-	-	-	150	41	152	325	359
ฮ่องกง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	6
เกาหลี	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33
สาธารณรัฐจีน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
ฟิลิปปินส์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
มาเก๊า	-	-	-	-	-	-	-	-	15	31	14	1	-
อื่นๆ	-	-	-	-	-	-	134	-	9	-	-	80	9
รวมทั้งสิ้น	293	-	984	1,287	3,870	14,716	10,867	21,484	26,740	108,819	68,482	76,021	89,886

จากสถิติจำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศที่กลับมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าแรงงานไทย เดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศอาหรับแถบตะวันออกกลางมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 75 ของ จำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศและประมาณร้อยละ 63 ทำงานอยู่ในประเทศ ซาอุดีอาระเบีย จึงกล่าวได้ว่าประเทศซาอุดีอาระเบีย เป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย

สำหรับประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานอยู่มากเป็นอันดับสองรองจากประเทศซาอุดี อาระเบีย ก็คือ ประเทศลิเบีย แม้ว่าจะแรงงานไทยเพิ่งจะเดินทางไปทำงานในปี พ.ศ. 2523 ก็ ตาม<sup>(9)</sup> นอกจากนี้ แรงงานไทย ได้ทำงานอยู่ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งถือเป็น "ตลาดแรงงานต่าง ประเทศ" ใหม่ ๆ อีก เช่น ประเทศบรูไน และมาเลเซีย ซึ่งขณะนี้มาเลเซียมีความต้องการแรงงาน ต่างชาติจำนวนมาก โดยเฉพาะในงานเกษตรกรรม (สวนปาล์ม สวนยาง ไร้ชา ไร่อ้อย) และ ก่อสร้าง รวมทั้งประเทศสิงคโปร์ ซึ่งปัจจุบันจะพิจารณาจ้างเฉพาะงานทางด้าน คือ ก่อสร้าง ่อ ต่อเรือและแม่บ้าน<sup>(10)</sup>

ปัจจุบันธุรกิจการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมใหญ่ประเภท หนึ่ง ซึ่งมีการจัดส่งแรงงานไทยไปแล้วไม่ต่ำกว่า 400,000 คนไปทำงานในต่างประเทศโดยผู้จัดส่ง ทั้งที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายและไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งกรมแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานในประเทศไทย เป็นผู้จัดส่งด้วย ในลักษณะที่รับค่า เนิ่นการ จัดรับสมัครคนหางานในส่วนที่นายจ้างต่างประเทศแสดงความจำนงค์ผ่านมาที่กรมแรงงานโดยตรง

ดังนั้น การเดินทางไปทำงานต่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมายในปัจจุบันมี 4 ประเภทดังนี้

1. คนหางานที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานจัดส่งไปทำงาน
2. คนหางานที่กรมแรงงานจัดส่งไปทำงานในต่างประเทศ

<sup>9</sup>พระเทพ รุ่งชีวิติน, สุชาย ปิยภักดิ์, "การขุดทองในทะเลทรายของแรงงานไทย;" ใน แรงงานไทยในต่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) หน้า 6

<sup>10</sup>ฝ่ายพัฒนาตลาดแรงงานต่างประเทศ, สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, "แรงงานต่างประเทศ", (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน, 2528) อัดสำเนาหน้า 11

3. ลูกจ้างที่นายจ้างไทยพาไปทำงานต่างประเทศ

4. คนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยตนเอง โดยไม่ได้ทำสัญญาจัดหางานกับบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน และได้แจ้งให้อธิบดีทราบก่อนเดินทางไม่น้อยกว่าสิบวัน<sup>(11)</sup>

แต่เดิมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 พร้อมด้วยกฎกระทรวงประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการจัดหางานต่างประเทศและให้ความคุ้มครองคนหางานโดยอนุโลม แม้จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศโดยตรง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนแนวปฏิบัติและระเบียบของกรมแรงงาน ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อใช้เป็นกฎหมายที่ใช้ในการให้ความคุ้มครองคนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังพบปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่ ปัญหาที่บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จดทะเบียนตัวแทนจัดหางานซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ปัญหาคนหางานไม่ได้รับความคุ้มครองตามสัญญาจ้างแรงงานเท่าที่ควร เมื่อมีการละเมิดข้อตกลงหรือเงื่อนไขการจ้าง ปัญหาการอบรมคนหางาน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางาน ในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน หรือได้ค่าจ้างต่ำกว่า หรือได้ตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดข้อห้ามมิให้บริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้าเกินสามสิบวันก่อนเดินทาง และการไม่กำหนดระยะเวลาในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากคนหางานไว้เป็นการล่วงหน้า เป็นต้น

<sup>11</sup> บริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, สำนักงาน, แรงงานไทยในต่างประเทศ