

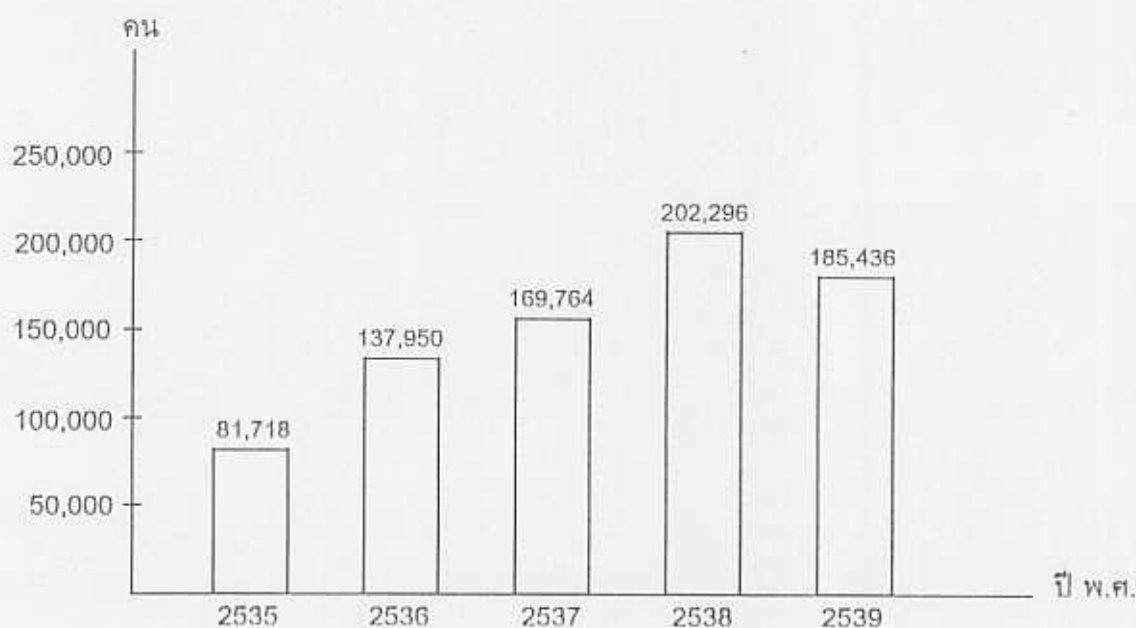
บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศได้มีมานานแล้ว ในระยะแรก ๆ ได้มีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ 2 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มแพทย์ พยาบาล และวิศวกร โดยเข้าไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ อีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ ผู้ที่เดินทางไปศึกษาต่อในต่างประเทศ แล้วไปรับจ้างทำงานในประเทศนั้น ๆ ที่คนท้องถิ่นไม่ทำหรือประเทศนั้นขาดแคลนแรงงาน กลุ่มนี้มักจะทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับประเทศที่แรงงานไทยย้ายถิ่นไปขายแรงงานนั้นมักเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในยุโรป และอเมริกา เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา นับได้ว่าเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่แห่งหนึ่งสำหรับแรงงานไทยในอดีต การไปขายแรงงานในสมัยนั้นมีปัจจัยดึงดูดมากมาย อาทิ อัตราค่าจ้างแรงงานที่สูง ประเภทงานที่ไม่หนักจนเกินไป อย่างไรก็ตามการย้ายถิ่นไปขายแรงงานในต่างประเทศก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ไปขายแรงงาน ตลอดจนประเทศที่ไปทำงาน ประเภทงานที่ทำและวิธีการไปทำงาน

ปัจจุบันประเทศที่แรงงานไทยไปทำงานได้เปลี่ยนไปจากประเทศในยุโรปและอเมริกา ตลอดจนทั้งกลุ่มเป้าหมาย ประเภทของงานที่ทำและวิธีการทำงานก็เปลี่ยนแปลงไป ส่วนมากจะทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลางและเอเชีย มากที่สุด ได้แก่ ใต้หวัน รองลงมาคือบรูไน สิงคโปร์ และอิสราเอล โดยแรงงานไทยที่จะไปทำงานในใต้หวันส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ ในโรงงานอุตสาหกรรมและก่อสร้าง สำหรับประเทศบรูไน สิงคโปร์ เป็นงานในกิจการก่อสร้าง ประเทศอิสราเอลเป็นงานเกษตรกรรม (กรมการจัดหางาน, 2538) แรงงานไทยที่ย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศนั้นได้มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี เช่นในปี พ.ศ. 2533 มีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จำนวน 63,024 คน จนถึงปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 202,296 คน และปี พ.ศ. 2539 มีจำนวน 185,436 คน แม้ว่าจะมีจำนวนลดลง แต่ก็ยังเป็นสถิติที่สูงและนำศึกษาดังแสดงในภาพที่ 1



ที่มา : กรมการจัดหางาน, 2540

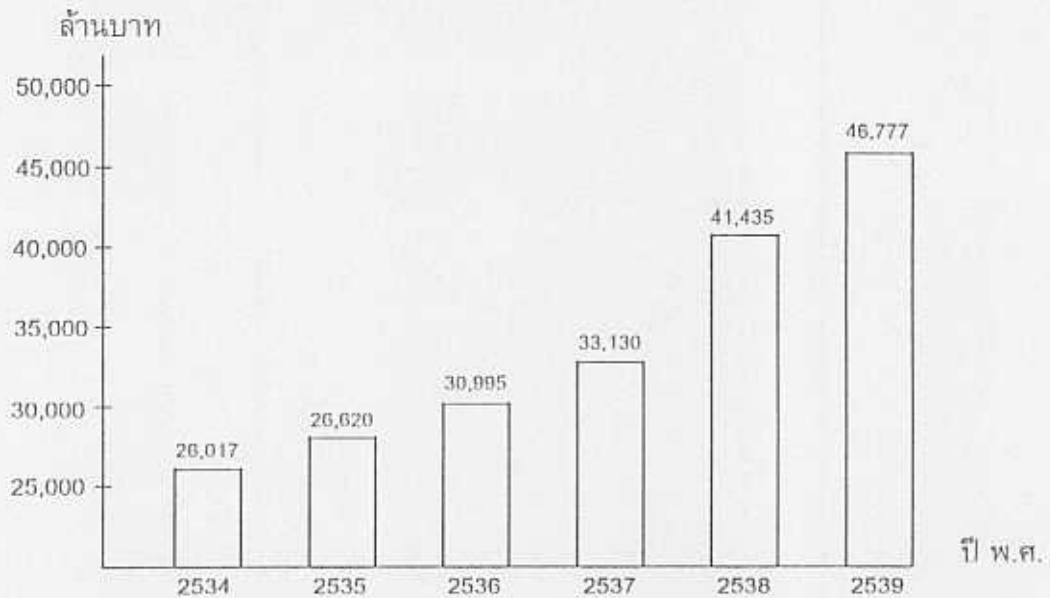
ภาพที่ 1 กราฟแสดงสถิติการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย

วิธีการที่แรงงานไทยย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศมีหลายวิธี นับตั้งแต่ญาติพี่น้องที่ทำงานในประเทศนั้นติดต่อหางานไว้ให้ทำ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดบริการจัดหางานให้ บริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย บริษัทจัดหางานเถื่อนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเอกชนจัดหางานโดยเอกเทศ เป็นต้น ซึ่งการไปขายแรงงานในต่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมจะเอื้อประโยชน์แก่แรงงานและประเทศได้ เพราะเขาจะมีที่ทำงานเป็นหลักแหล่ง มีรายได้แน่นอน ทั้งบางรายได้ส่งรายได้ให้ครอบครัว นำเงินตราเข้าประเทศ นับว่านอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมด้วย ในด้านตรงกันข้าม หากบริษัทจัดหางานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ย่อมจะเป็นการสร้างปัญหาแก่แรงงาน ครอบครัวและประเทศชาติ ซึ่งปัญหามิใช่เกิดได้หลอกหลวงแรงงานไทยก็มีมากมาย ปัญหาการหลอกหลวงแรงงานไทยสาเหตุประการหนึ่งเนื่องจากมีผู้ประสงค์จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศมีน้อยและแรงงานไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงาน สภาพการทำงาน ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งลักษณะของการหลอกหลวง ได้แก่ เรียกรับเงินจากแรงงานแล้วหลบหนีไป การประวิงเวลาไม่ส่งแรงงานไปทำงานทันที การลักลอบพาแรงงานเดินทางออกนอกราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย (กรมการจัดหางาน, 2538) ซึ่งการหลอกหลวงแรงงานไทยนับวันยิ่ง

เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการรับเรื่องร้องทุกข์ของแรงงานไทยตามพระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2528 ของกองตรวจและคุ้มครองคนหางาน กรมการจัดหางาน เฉพาะในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2540 (มกราคม - มีนาคม 2540) มีจำนวน 1,445 คน คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 43,089,681 บาท และได้มีการช่วยเหลือแรงงานไทย จำนวน 854 คน ได้รับเงินคืนจำนวน 19,345,596 บาท (กรมการจัดหางาน, 2540) โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการหลอกลวงแรงงานไทยโดยพวกสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้กระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศไทยโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนถึง 161 คน รองลงมาคือ ภาคเหนือและภาคกลาง ซึ่งมีจำนวน 55 คน และ 19 คน ตามลำดับ ซึ่งจากจำนวนสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อนทั่วประเทศรวม 227 คนนั้น กรมการจัดหางานได้ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีแล้วจำนวน 40 คน และกำลังอยู่ระหว่างติดตามพฤติกรรม 187 คน (กรมการจัดหางาน, 2539)

1.2 ความสำคัญของปัญหา

การย้ายถิ่นไปขายแรงงานในต่างประเทศของแรงงานไทยหากไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็จะเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเองและประเทศเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าแรงงานไทยได้ส่งเงินกลับประเทศปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น นับจากปี 2534-2539 การส่งเงินกลับประเทศผ่านระบบธนาคาร มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังแสดงในภาพที่ 2



ที่มา : ฝ่ายสารสนเทศและทะเบียนแรงงาน สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ
กรมการจัดหางาน, 2540

ภาพที่ 2 กราฟแสดงรายได้ที่แรงงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร

นอกจากแรงงานไทยได้ไ้รายได้เข้าประเทศปีละหลายล้านบาทดังกล่าวแล้ว แรงงานไทยยังมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานภายในประเทศได้เป็นอย่างมาก ทั้งยังสามารถยกระดับรายได้และอัตราค่าจ้างแรงงานทั้งระดับฝีมือภายในประเทศให้สูงขึ้นด้วย เป็นการยกระดับฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการประชาสัมพันธ์สินค้าไทยให้ชาวต่างประเทศได้รู้จักมากขึ้น โดยเฉพาะสินค้าประเภทอาหารต่าง ๆ และเสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย เป็นต้น (กรมการจัดหางาน, 2538) และจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศในขณะนี้รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการส่งแรงงานไปต่างประเทศ จึงมีการเปลี่ยนแปลงและกำหนดเป็นนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศ ดังที่ นิตินันท์ วีระวิทย์ อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เปิดเผยว่า กรมการจัดหางานได้เตรียมข้อมูลการจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อหารือถึงแนวทางเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้ใหม่ เนื่องจากก่อนหน้านี้ รัฐบาลไม่มีนโยบายส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปเห็นว่า ควรส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยปรับปรุงนโยบายบางส่วน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และแนวทางที่ชัดเจน (สุชาติ ศรีสุวรรณ, 2540)

จะเห็นได้ว่าการไปขายแรงงานในต่างประเทศอย่างถูกกฎหมายจะเป็นผลประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง และกรมการจัดหางานก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยพยายามจัดปัญหาการหลอกลวงแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้ได้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมายมหาศาล นอกจากต้องสูญเสียรายได้เข้าประเทศแล้ว รัฐบาลยังต้องรับภาระการช่วยเหลือแรงงานที่ถูกหลอกลวงในต่างประเทศอีกด้วย ซึ่งจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินอย่างมาก เช่น กรณีการช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก ในประเทศญี่ปุ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ จากสถิติคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในประเทศญี่ปุ่นที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ความช่วยเหลือ ส่งกลับประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2530-2539 มีจำนวนสูงถึง 17,334 คน เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, 2539) เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน ต่างประเทศนั้นค่อนข้างสูง แรงงานไทยส่วนใหญ่จึงต้องกู้เงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อประสบปัญหาถูกหลอกลวง แรงงานเหล่านี้ก็กลายเป็นผู้มีหนี้สิน เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองดูแลแรงงานที่ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศ จึงได้พยายามทุกวิถีทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังข้างต้น ตลอดจนได้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูลของแรงงานให้ทันสมัยเพื่อให้แรงงานสามารถไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ถูกหลอกลวงจากสายหรือนายหน้าเถื่อน โดยในปี 2538 กรมการจัดหางานได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาหลายโครงการ (กรมการจัดหางาน, 2538) โครงการอาสาสมัครจัดหางานระดับหมู่บ้านก็เป็นโครงการหนึ่งที่กรมการจัดหางานดำเนินการขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดตั้ง "อาสาสมัครจัดหางาน" ตามโครงการอาสาสมัครจัดหางานระดับหมู่บ้าน ซึ่งแต่งตั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในพื้นที่

ผู้วิจัย เห็นว่าการดำเนินการตามโครงการอาสาสมัครจัดหางานระดับหมู่บ้านน่าจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาการหลอกลวงแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศได้ หากแต่ว่าสภาพปัจจุบันอาสาสมัครจัดหางานที่มีอยู่ ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากจำนวนแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงก็ยังคงมีอยู่ ผู้วิจัยจึงประสงค์จะทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยมีกิจกรรมแทรกแซงหลายประการ เช่น โครงการฝึกอบรมเรื่อง กลยุทธ์ในการป้องกันแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ โดยจะฝึกอบรมอาสาสมัครจัดหางานในพื้นที่เป้าหมายในจังหวัดหนองบัวลำภูและโครงการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลด้านแรงงานสู่หมู่บ้าน เป็นต้น

1.3 สาเหตุของปัญหา

การที่แรงงานไทยมีปัญหาถูกหลอกลวงไปทำงานในต่างประเทศนั้น จากการศึกษาเบื้องต้นของผู้วิจัย โดยการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ จากรายงานเอกสารของหน่วยงานต่าง ๆ รายงานการประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้อง และจากการสอบปากคำแรงงานไทยที่มาร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด กรณีถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่ามีสาเหตุ ดังนี้

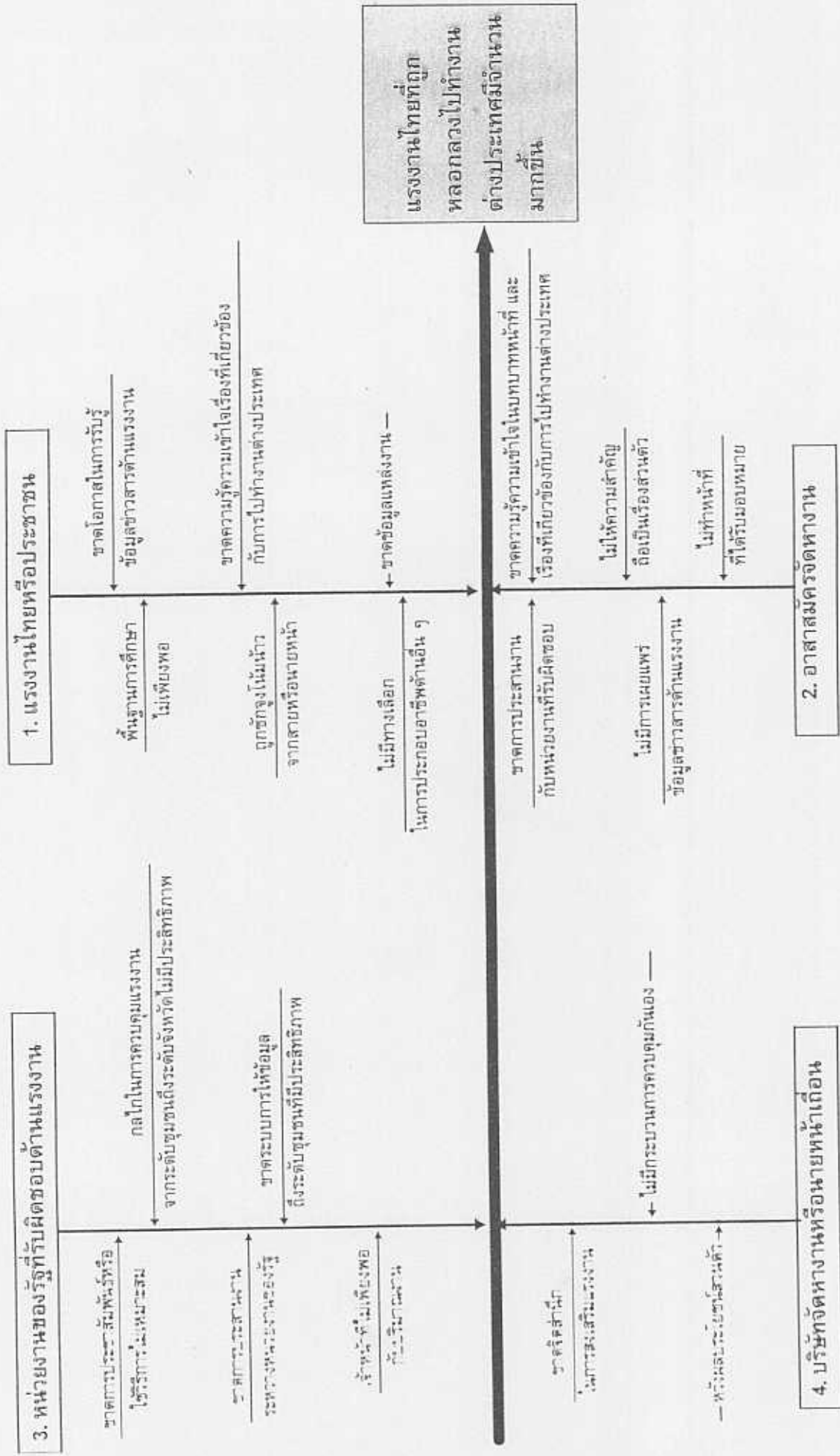
1. ด้านแรงงานไทยหรือประชาชน ได้ขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน ขาดข้อมูลแหล่งงาน ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนการถูกชักจูงโน้มน้าวจากสายหรือนายหน้า และเนื่องจากพื้นฐานการศึกษาของประชาชนในระดับหมู่บ้านยังต่ำ จึงมักถูกหลอกลวงได้โดยง่าย ทั้งมีพฤติกรรมเลียนแบบเพื่อนบ้าน โดยไม่ประเมินความเป็นไปได้ และการไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพด้านอื่น ๆ หรือปัจจัยผลักดันอื่น ๆ เช่น การไม่มีที่ดินทำกิน หรือการถูกปลดออกจากงานอื่น เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในประเทศตกต่ำ

2. ด้านอาสาสมัครจัดหางานในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องดูแลราษฎรในหมู่บ้านเกี่ยวกับการจัดหางาน โดยเปรียบเสมือนตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านการจัดหางานในหมู่บ้านไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมาย ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัว อีกทั้งไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานที่เป็นประโยชน์ให้ราษฎรในหมู่บ้านได้รับรู้ตลอดจนขาดการประสานงาน กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

3. ด้านหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านแรงงาน มีข้อจำกัดในส่วนของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ขาดระบบการให้ข้อมูลถึงระดับชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ขาดการประชาสัมพันธ์หรือใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนกลไกในการควบคุมแรงงานจากระดับชุมชนถึงระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ

4. ด้านบริษัทจัดหางานหรือสายหรือนายหน้าจัดหางานเถื่อน หวังผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป ขาดจิตสำนึกในการส่งเสริมแรงงาน และในส่วนของบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนถูกต้องก็ไม่มีกระบวนการควบคุมกันเอง มีลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา

จากสภาพปัญหาทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น คือสาเหตุของแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานในต่างประเทศดังแสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แผนภูมิกำงปลาแสดงปัญหาและสาเหตุของแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ

1.4 จุดมุ่งหมายที่ต้องการบรรลุ

สิ่งที่ต้องการบรรลุในการวิจัย คือ แนวทางในการลดปัญหาการหลอกลวงแรงงานไทยที่มี ความประสงค์ไปทำงานต่างประเทศ

1.5 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการลดปัญหาและป้องกันแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการวิจัย เฉพาะกรณีพื้นที่อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู เนื่องจากเป็นอำเภอที่ยังมีแรงงานไทยถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ได้มีการจัดตั้งอาสาสมัครจัดหางานในหมู่บ้านแล้ว

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและสาเหตุของแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานในต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว
3. ทำให้สามารถลดปัญหาการหลอกลวงแรงงานไทยที่มีความประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศได้
4. สามารถนำรายได้มาให้ครอบครัว เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่ง

1.8 นิยามศัพท์ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดความหมายของศัพท์ต่าง ๆ ดังนี้ คือ

การหลอกลวง หมายถึง การกระทำการฉ้อฉล บิดเบือนข้อเท็จจริงบางส่วนหรือทั้งหมด หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จบางส่วนหรือทั้งหมด เพื่อให้ผู้อื่นหลงเชื่อและผู้หลงเชื่อยอมจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

แรงงานไทย หมายถึง คนหางานในประเทศไทยซึ่งประสงค์จะทำงานโดยเรียกหรือรับ ค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

บริษัทจัดหางาน หมายถึง ผู้ว่าใบอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

สายหรือนายหน้าเถื่อน หมายถึง ผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แต่ได้ดำเนินการจัดหางานให้แรงงานไทยเพื่อไปทำงานต่างประเทศ

อาสาสมัครจัดหางาน (อสจ.) หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งได้รับการจัดตั้งให้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการกับแรงงานไทยในท้องถิ่นตามแนวทางของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยป้องกันบุคคลที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อแรงงานในหมู่บ้าน และทำหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารด้านแรงงานที่ได้รับจาก สำนักงานจัดหางานจังหวัดหนองบัวลำภู ให้กับราษฎรในหมู่บ้านรับทราบอย่างทั่วถึง