



รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ในประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน

เรื่อง แรงงานข้ามชาติ

ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

นำเสนอ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายนามคณะผู้ดำเนินงานวิจัย

๑. ดร.กมลสินทร์	พินิจภูวดล	หัวหน้าโครงการวิจัย
๒. ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	นักวิจัย
๓. น.ส.น้ำผึ้ง	ทัศนัยพิทักษ์กุล	นักวิจัย

สารบัญ

หน้า

สารบัญ.....	ก
บทสรุปผู้บริหาร.....	ง
Executive Summary.....	ญ
บทนำ.....	๑
๑. หลักการและเหตุผล.....	๑
๒. วัตถุประสงค์.....	๔
๓. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา.....	๔
๔. กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	๖
๕. การทบทวนวรรณกรรม.....	๙
๖. ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	๑๔
๗. รูปแบบการจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group).....	๑๔
บทที่ ๑ สถานการณ์และสภาพปัญหาทั่วไปและเฉพาะของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ในอาเซียน.....	๑๕
๑.๑ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในอาเซียน..	๑๕
๑.๑.๑ สถานการณ์ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน.....	๑๕
๑.๑.๒ สภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน.....	๑๙
๑.๒ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่มีลักษณะเฉพาะ ในประเทศสมาชิกอาเซียน.....	๒๐
๑.๒.๑ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกลุ่ม ประเทศกรณีศึกษา.....	๒๐
๑.๒.๑.๑ สาธารณรัฐสิงคโปร์.....	๒๑
๑.๒.๑.๒ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา.....	๒๗
๑.๒.๑.๓ ราชอาณาจักรไทย.....	๒๙
๑.๒.๒ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกลุ่ม ประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา.....	๓๗
๑.๒.๒.๑ ราชอาณาจักรกัมพูชา.....	๓๗
๑.๒.๒.๒ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	๔๐
๑.๒.๒.๓ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม.....	๔๒
บทที่ ๒ พันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ..	๔๖
๒.๑ พันธกรณีและนโยบายทั่วไปด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียน..	๔๖
๒.๑.๑ แผนการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ : นโยบายหลักในการจัดการ ด้านแรงงานในประชาคมอาเซียน.....	๔๖

๒.๑.๑.๑	กฎบัตรอาเซียนกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ.....	๔๗
๒.๑.๑.๒	ข้อตกลงร่วมต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายและ พันธกิจของรัฐสมาชิกเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ.....	๔๙
๒.๑.๒	แนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้วิสัยทัศน์ ประชาคมอาเซียน ๒๕๖๘ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together)..	๕๔
๒.๒	พันธกิจและนโยบายเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ในอาเซียน.....	๕๕
๒.๒.๑	ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงาน ข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, Cebu, Philippines, 13 January 2007).....	๕๖
๒.๒.๒	กรณีศึกษาการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่าง ราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาภายใต้รูปแบบ ความร่วมมือทวิภาคี.....	๕๗
๒.๒.๒.๑	กระบวนการในการดำเนินการ.....	๕๘
๒.๒.๒.๒	หลักการร่วมกันในการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือ.....	๕๙
บทที่ ๓	ประเด็นปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน.....	๖๕
๓.๑	ปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและ ความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	๖๕
๓.๑.๑	ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศกรณีศึกษาที่เป็นผู้นำเข้าแรงงาน ไร้ฝีมือข้ามชาติ : สาธารณรัฐสิงคโปร์และราชอาณาจักรไทย.....	๖๖
๓.๑.๒	ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ : กลุ่มประเทศ CLMV.....	๖๘
๓.๒	ปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงาน ไร้ฝีมือข้ามชาติ.....	๖๙
๓.๒.๑	ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศกรณีศึกษาที่เป็นผู้นำเข้าแรงงาน ไร้ฝีมือข้ามชาติ : สาธารณรัฐสิงคโปร์และราชอาณาจักรไทย.....	๖๙
๓.๒.๒	ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ : กลุ่มประเทศ CLMV.....	๗๑
๓.๓	ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ..	๗๑
๓.๔	ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ.....	๗๓
๓.๔.๑	การเลือกปฏิบัติ.....	๗๔
๓.๔.๒	การแรงงานสัมพันธ์.....	๗๕
๓.๕	ภาพรวมของประเด็นปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน และบริบทข้อพิจารณาอื่น ๆ เพื่อการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือในภูมิภาค.....	๗๖

บทที่ ๔ แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้	
กรอบการดำเนินการทางกฎหมาย.....	๗๙
๔.๑ กลไกในส่วนที่ว่าด้วยการเข้าเมืองและการอยู่ในราชอาณาจักรของแรงงาน	
ไร้ฝีมือข้ามชาติ.....	๘๐
๔.๑.๑ การป้องกันและการปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมายภายใต้กฎหมาย	
เกี่ยวกับคนเข้าเมือง.....	๘๐
๔.๑.๑.๑ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาในราชอาณาจักรไทย.....	๘๑
๔.๑.๑.๒ วิธีปฏิบัติและโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง.....	๘๔
๔.๑.๑.๓ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองกับการเข้ามาในเขตดินแดน.....	๘๗
๔.๑.๒ การควบคุมการใช้แรงงานต่างด้าว.....	๘๘
๔.๒ ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติภายใต้หลักการปฏิบัติขั้นต่ำและการคุ้มครอง	
แรงงานพื้นฐาน.....	๙๑
๔.๓ มาตรการสนับสนุนอื่นที่ทำให้กลไกทางกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปราม	
แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัมฤทธิ์ผลแท้จริง.....	๙๔
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๙๕
๕.๑ บทสรุปการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ	
ในอาเซียนและประเทศกรณีศึกษา แนวทางการดำเนินงานในระดับระหว่างประเทศ	
และระดับภูมิภาค.....	๙๕
๕.๒ การวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทย	
ภายใต้กรอบการดำเนินการทางกฎหมาย : บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๑๐๑
เอกสารอ้างอิง.....	๑๐๔
ภาคผนวก.....	๑๐๗
ภาคผนวก ๑ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก.....	๑๐๘
ภาคผนวก ๒ การประชุมระดมสมอง (Focus group).....	๑๐๙

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ

รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งลักษณะทั่วไปในระดับภูมิภาคอาเซียนและเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา รวมถึงกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา และได้ศึกษาพันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมายของประเทศอาเซียน เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สุดท้ายในการเสนอแนะทิศทาง แนวปฏิบัติ และกรอบกติการวมถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาและบูรณาการกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมอาเซียน ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การรวมกลุ่มระดับภูมิภาคของอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างให้ภูมิภาคมีสันติภาพ นำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประสานความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรม วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการรวมกลุ่มอาเซียน คือ การกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรมในภูมิภาคให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงส่งเสริมให้เกิดสันติภาพและความมีเสถียรภาพทั้งด้านกฎหมาย กฎระเบียบ กระบวนการยุติธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งประเด็นด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคของอาเซียน

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนมีจำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน ๑.๕ ล้านคน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็น ๖.๕ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นผลจากปัจจัย ๒ กลุ่ม ปัจจัยกลุ่มแรก ได้แก่ ความแตกต่างของระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิก ปัจจัยกลุ่มที่สอง ได้แก่ ความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรของประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย โดยทั้ง ๓ ประเทศนี้เป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๐ ของจำนวนแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนทั้งหมด ประเทศที่เป็นต้นทางสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ตั้งอยู่ในอาเซียนแผ่นดินใหญ่ ประกอบด้วย ประเทศเมียนมา ประเทศสปป.ลาว และประเทศกัมพูชา ส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนที่ตั้งอยู่ในทะเลที่เป็นต้นทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ประกอบด้วย ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ มีนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ซับซ้อนและเข้มงวด มีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติให้เอื้อประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้

เครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงขึ้น อาทิ ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ และเงินประกันซึ่งจัดเก็บเท่ากับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทาง กำหนดให้นายจ้างจัดหา หรือออกค่าที่พักสำหรับแรงงานข้ามชาติ เพื่อลดภาระต้นทุนทางสังคม นอกจากนี้ ยังพยายามกีดกัน แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผ่านการจำกัดอิสรภาพของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามาอยู่อาศัย ด้วยได้ และพยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ในบางอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการลดจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีเพียงร้อยละ ๒ เท่านั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะทางภูมิศาสตร์และขนาดของประเทศสิงคโปร์ที่เป็นเกาะและมีขนาดเล็ก การป้องกันการลักลอบเข้าประเทศและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ จึงกระทำได้ง่าย

กรณีศึกษาประเทศเมียนมา ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดในโลก ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) อยู่ในลำดับที่ ๑๕๐ จาก ๑๘๐ ประเทศ มีรายได้ต่อหัวของประชากรน้อยที่สุดในอาเซียน ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือเลือกที่จะลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อหางานทำและหารายได้ที่ ดีกว่า ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเดินทางผ่านทางชายแดน ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยว โดยมีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย จากประเทศเมียนมาถึงประมาณ ๓ - ๔ ล้านคนที่เข้ามาในประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และ ประเทศอื่น ๆ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมายังไม่ครอบคลุม และขาดความชัดเจน โดยพรรคการเมืองภายใต้การนำของนางอองซาน ซูจี เคยประกาศว่าจะนำ แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมากลับประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลประเทศปลายทางผู้นำเข้าแรงงานข้ามชาติ ชาวเมียนมาและผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาไม่แน่ใจว่ารัฐบาลเมียนมาจะ กำหนดนโยบายการส่งออกแรงงานอย่างไร จึงขาดความเชื่อมั่นต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา นอกจากนี้ การดำเนินการของรัฐบาลเมียนมาด้านการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเดินทาง ออกนอกประเทศโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การลักลอบ เดินทางออกนอกประเทศของชาวเมียนมายังเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและ การค้ามนุษย์ แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดทักษะความรู้และความ เข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและวัฒนธรรมของประเทศที่เดินทางไปปฏิบัติงาน เนื่องจากการดำเนินงาน พัฒนาทักษะฝีมือและให้ความรู้แก่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมายังไม่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง ประเทศเมียนมายังมีปัญหาค่าจ้างไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจาว่ามีสัญชาติเมียนมา ส่งผลให้ ประสบปัญหาด้านการพิสูจน์สัญชาติแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทย

กรณีศึกษาประเทศไทย การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจประเทศไทยภายใต้การ ขับเคลื่อนของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนควบคู่กับ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ได้เป็นปัจจัยตั้งที่ทำให้แรงงานต่างชาติไหลเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง ประชากรซึ่งเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยและยังคงมีปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรทุก ช่วงวัยทำให้มีความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา

ประเทศไทยพัฒนานโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จากการตั้งรับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่หลังไหลเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรไทยมาเป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุกโดยการกำหนดทิศทางของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างมีคุณภาพด้วยการฝึกอบรมทักษะฝีมือและการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลงด้วยการกำหนดเพดานภาษีและการจัดเก็บภาษีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ หลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่สะท้อนความพยายามลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ส่งผลให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคต รวมถึงค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ค่อนข้างสูงและมีขั้นตอนและเอกสารจำนวนมาก การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้และลักลอบนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน และการผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาความชัดเจนด้านนโยบายในการจัดการด้านการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

สำหรับกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ยังประสบปัญหาค้ำคึงกัน คือ แรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานไร้ทักษะฝีมือ แม้รัฐบาลของประเทศเหล่านี้มีนโยบายพัฒนาทักษะฝีมือ แต่การดำเนินการยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ รัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลสปป.ลาวมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่การลงทุนส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ อัตราค่าจ้างยังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของประเทศไทย ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเหล่านี้ยังเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ กรณีประเทศเวียดนาม แม้เป็นประเทศที่มีกำลังแรงงานจำนวนมาก แต่รัฐบาลเวียดนามไม่มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงาน แต่กำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศโดยกระจายการลงทุนในไปพื้นที่ชนบทห่างไกลเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน ทั้งนี้ แม้ทั้ง ๓ ประเทศได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติกับประเทศไทย ซึ่งสามารถร่วมกันดำเนินงานมาตรการด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ระดับหนึ่ง แต่ยังคงประสบปัญหาด้านการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงของบริษัทเอกชนที่เป็นนายหน้าจัดหาแรงงาน มีบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือบริษัทนายหน้าหลอกลวงแรงงาน และแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทย

ด้านการดำเนินงานในระดับภูมิภาคอาเซียน ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามปฏิญญา กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน ๒๕๖๘ : มุ่งหน้าไปด้วยกัน (Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together) ซึ่งระบุถึงแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) เกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติว่า จะต้องดำเนินการภายใต้ความร่วมมือด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งครอบคลุมประชาชนอาเซียนทุกกลุ่ม การดำเนินงานด้านปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาด้านการลักลอบเข้าเมือง และการบริหารจัดการชายแดนซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในอาเซียน และในประเทศไทย สำหรับแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ได้กล่าวถึงแรงงานข้ามชาติไว้ในหลายมิติ ทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ โดยยึดหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน จัดหาและดำเนินการด้านแนวปฏิบัติสำหรับการดูแลที่มีคุณภาพแก่แรงงานข้ามชาติ การคุ้มครองทางสังคม หลักประกันสุขภาพ ความปลอดภัยด้านอาหาร การขจัดความยากจนและการค้ามนุษย์ การจ้างงานและการมีงานที่มีคุณค่า ส่วนแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ไม่มีการกล่าวถึงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำหรับอาเซียน มีประเด็นปัญหาสำคัญ คือ อาเซียนยังไม่มีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยตรง ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร่วมกัน ประเทศสมาชิกมีนโยบาย มาตรการ และแนวทางที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถกำหนดการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคได้สำเร็จ แม้ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่อง การกำหนดค่าจ้าง การให้สิทธิคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงาน การให้ความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดหางาน การให้การศึกษาดูงานพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน แต่ความตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงไม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้ปฏิบัติต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนได้

ปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน กรณีประเทศสิงคโปร์ นายจ้างต้องรับผิดชอบต้นทุนที่แท้จริงที่เกิดจากการใช้แรงงานข้ามชาติ นำไปสู่การล้มเลิกกิจการหรือต้องย้ายฐานไปตั้งโรงงานในต่างประเทศ มีการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติแต่ละสัญชาติไม่เท่าเทียมกัน โดยกำหนดภาษี อาชีพ และระยะเวลาที่สามารถทำงานได้ อาทิ การเอื้อประโยชน์ต่อแรงงานจากประเทศมาเลเซียและประเทศแถบเอเชียเหนือมากกว่าแรงงานชาวจีน กรณีประเทศไทย การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือ ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาการผลิตโดยใช้ปัจจัยทุนและพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความก้าวหน้าทันสมัยมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นภาระทางการคลัง โดยเฉพาะเรื่องการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุข รวมถึงการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ส่วนกรณีประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนามนั้น ประสบปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดแคลนงบประมาณในการ

จัดการศึกษาและฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานเพื่อพัฒนาศักยภาพของแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเหล่านี้ยังเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดทักษะ ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงาน นำไปสู่ปัญหาการถูกกดค่าแรงและถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงาน และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเรียกเก็บค่านายหน้าในอัตราที่สูงซึ่งสร้างภาระให้กับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ส่งผลให้เกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

แนวคิดในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเป็นพื้นฐาน คือ ความชัดเจนของนโยบายว่าประเทศไทยยังมีความต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่หรือไม่ ซึ่งอาจจำแนกแนวคำตอบเป็น ๔ กรณีด้วยกัน คือ ไม่ต้องการประการหนึ่ง ต้องการภายใต้ข้อจำกัดว่าด้วยการเข้าเมืองที่ถูกต้องเท่านั้นประการหนึ่ง ต้องการภายใต้เงื่อนไขที่ว่าด้วยการเข้าเมืองที่ถูกกฎหมายและความพยายามในการจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นแรงงานที่มีเอกสารอ้างอิงทางทะเบียนแต่ไม่ขยายขอบเขตการจัดการไปถึงแรงงานผิดกฎหมายในอนาคตอีกประการหนึ่ง และการเปิดเสรีให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาโดยไม่มีกรอบจำกัดเป็นประการสุดท้าย งานศึกษาทั้งทางเอกสารและการระดมสมองปรากฏว่า ประเทศไทยไม่อาจจะปฏิเสธความสำคัญของแรงงานกลุ่มนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันการเปิดรับแรงงานกลุ่มนี้อย่างเสรีก็ดูเหมือนจะทำให้เป็นภาระอันหนักหน่วงต่อระบบงบประมาณไทยจนเกินไป ดังนั้น แนวคำตอบที่สองและคำตอบที่สามอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับรัฐบาลไทยในปัจจุบัน

เมื่อประเทศไทยไม่ปฏิเสธการเข้ามาในดินแดนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติแต่พยายามจำกัดการเข้ามาให้ถูกต้องมากที่สุดนั้น “กฎหมายคนเข้าเมือง” ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์แรกในการสกัดกั้นการเข้าเมืองผิดกฎหมายก็อาจเป็นข้อพิจารณาถึงความจำเป็นในการปรับปรุงเนื้อหาให้มีความชัดเจนมากขึ้น องค์ประกอบหลักของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งเน้นเงื่อนไขที่ต่างต่างต้องปฏิบัติและแสดงให้ปรากฏเพื่อเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็เป็นเรื่องของ วัตถุประสงค์ในการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ความสามารถในการดำรงชีพและสถานะทางการเงิน ตลอดจนการแสดงถึงเจตนาบริสุทธิ์ที่เข้ามาด้วยมิได้มุ่งหวังเพื่อการหางานทำสำหรับแรงงานไร้ฝีมือหรือผู้ที่ไม่มีความรู้วิชาชีพใด ๆ กระนั้นปัญหาที่อาจถือว่ายังเป็นช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้ก็คือบทกำหนดโทษสำหรับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังขาดความหนักแน่น ด้วยเหตุที่อัตราโทษซึ่งกำหนดไว้แก่ต่างต่างที่หลบหนีเข้าเมืองนั้น ต้องระวางโทษสูงสุดให้จำคุกไม่เกิน ๑ ปี ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กับทั้งอาจต้องเสียค่าปรับเป็นรายวันไม่เกินวันละ ๒๐๐ บาทตลอดเวลายังอยู่ในราชอาณาจักรอย่างผิดกฎหมายซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน อาทิ ประเทศสิงคโปร์ ในฐานะประเทศผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือเช่นกัน ก็มีความต่างกันอยู่หลายเท่า เพราะโทษที่ประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้สำหรับความผิดเดียวกันนั้นอาจต้องจำคุกถึง ๔ ปี และปรับสูงสุดไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้แล้วกฎหมายฉบับนี้ของประเทศไทยมุ่งเน้นลงโทษผู้ที่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจที่จะให้ต่างต่างเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมากกว่าตัวต่างต่างที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงเป็นข้อน่าคิดว่าอัตราโทษที่ไม่สูงนั้น กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ต่างต่างกล้าเสี่ยงที่จะหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้แล้ว ในระหว่างรอส่งตัวกลับประเทศต่างต่างที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอาจถูก “กักกัน” หรือ “เรียกประกัน” ได้ การดำเนินการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่าง กล่าวคือ ต่างต่าง

บางคนถูกส่งกลับทันที แต่บางคนถูกกักกันหรือปล่อยตัวไปแต่มีการเรียกประกัน ซึ่งการใช้ดุลพินิจ ย่อมทำให้เกิดคำถามถึงโอกาสในการหลบหนีและการมีสิทธิพำนักต่อในราชอาณาจักรของต่างด้าวได้ ด้วยเหตุนี้ อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อการดังกล่าวให้ชัดเจน มากขึ้น

“แรงงานไร้ฝีมือ” ไม่ใช่ความปรารถนาของตลาดแรงงานไทยเท่าใดนัก เมื่อศึกษาจาก กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กอปรกับการที่ประเทศไทยมีบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ซึ่งปัจจุบันได้มีการทำขึ้นกับประเทศกัมพูชา ประเทศ สปป.ลาว ประเทศเมียนมา และประเทศเวียดนาม ข้อที่น่าคิดก็คือ การกำหนดอาชีพ ๓๙ อาชีพ อันสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าการทำงานของต่างด้าวเป็นเรื่องต้องห้าม เป็นเรื่องที่ต้องขออนุญาต ภายใต้เงื่อนไขว่าอาชีบบางอย่างถูกสงวนไว้แก่คนไทยเท่านั้น แต่ด้วยลักษณะของอาชีพนั่นเอง ทำให้ คนไทยก็ไม่ปรารถนาจะประกอบอาชีพด้วยลักษณะที่ต้องใช้แรงงาน หรือเป็นอาชีพที่ถูกมองว่าต้อง คลุกคลีกับสิ่งสกปรกหรือมีอันตรายจนเกินไป เช่น กรรมกร ประมงทะเล ฯลฯ แต่กลับเป็นอาชีพ สงวน ดังนั้น อาจตั้งเป็นข้อพิจารณาได้ว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยอาชีพต้องห้ามควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ อาชีพบางอย่างที่ในทางข้อเท็จจริงมีต่างด้าวสัญชาติประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว ประเทศ เมียนมา และประเทศเวียดนาม ประกอบการอยู่ไม่น้อย ให้กลายเป็นข้อยกเว้นโดยผ่านวิธีการหรือ ขั้นตอนของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) อันเป็นการแก้ปัญหา ทั้งส่วนที่ว่าด้วยการที่ประเทศไทยไม่สามารถควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ กับทั้งการพัฒนาระบบตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ให้มี ประสิทธิภาพสูงสุดและกลายเป็นบุญแก่สำคัญที่รองรับความชอบด้วยกฎหมายของแรงงานเหล่านี้

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในข้อที่ว่าด้วยสิทธิของแรงงานต่างด้าวในการตั้ง และเข้าเป็นกรรมการบริหารสหภาพแรงงานอาจเป็นอีกประเด็นที่รัฐบาลไทยควรตระหนักถึง ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะยังประโยชน์ให้แก่ประเทศไม่เฉพาะเป็นการให้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว สามารถมีช่องทาง (เสรีภาพ) ในการต่อรองสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ กับนายจ้างมากขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังเป็นช่องทางที่แสดงให้เห็นนาชาติประจักษ์ว่ากฎหมายแรงงานไทยมีพัฒนาการที่สอดคล้อง กับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้อาจ ต้องมองในภาพรวมถึงความพร้อมของประเทศไทยว่าจะพร้อมรับกับภาพที่แรงงานต่างด้าวออกมา เรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่อผู้ประกอบการไทยและนักลงทุนในผืนแผ่นดินไทยหรือไม่ด้วย

การปรับเปลี่ยนเงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และเพิ่มภาระให้นายจ้างเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าว เช่น ค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวที่ เข้าเมืองผิดกฎหมาย ฯลฯ อาจเป็นกลไกในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ทำให้ผู้ประกอบการตระหนักและลด จำนวนความต้องการแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว แต่การดำเนินการตามแนวทางส่วนนี้อาจก่อให้เกิด ผลเสียย้อนกลับเป็นทวีคูณ คือ ทำให้มีการหลีกเลี่ยงและลักลอบใช้แรงงานไร้ฝีมือที่ผิดกฎหมายมากขึ้น ได้เช่นกัน

Executive Summary

Quick Research on the Urgent Issue of ASEAN Community : The Unskilled Migrant Labor

The research report of quick research on the urgent issue of ASEAN Community with respect to the unskilled migrant labor has the objective to study and analyze on overall situation and problems relating to unskilled migrant labor both in general on a regional basis and certain uniqueness for the case of Thailand, Singapore and Myanmar, as well as other countries that can provide decent contexts as case studies. The study also covers policies and agreements within the ASEAN member countries pertaining to unskilled migrant labor in order to study and recommend on solutions to the problem of unskilled migrant labor under legal operating framework of ASEAN countries so that there will be ultimate goal achievements in proposing the directions, practices and ruling guidelines. This also includes any possibilities in development and integration of relevant laws, rules and regulations regarding the issue of unskilled migrant labor in Thailand according to agreements that the nation has with the ASEAN Community under the conditions and constraints of the national economy and society.

The regional integration of ASEAN has objective of building the region with peace that would bring about political stability, economic prosperity along with social and cultural cooperation. The other main objective of such integration is to drive economic growth and create social and cultural cooperation within the region into unity. Besides, the integration also aims at promoting peace and stability on matters linked to laws and regulations, judicial process and international relations. Therefore, the issue on unskilled migrant labor has a very important role in achieving the goal of regional integration of ASEAN.

The situation of migrant labor mobility in ASEAN reflects on a continual increase of migrant labor from 1.5 million workers in 1990 to 6.5 million workers in 2014. Two major factors cause such phenomenon. First, refers to the disparity of levels of economic and social developments coupled with political stability of the member nations. Second, is the connection between labor and economic growth as well as demographic structure of member countries. The ASEAN member nations that have been destinations of the migrant labor mobility include Malaysia, Singapore and Thailand. These trio of countries serve as high as 90 percent of the total number of migrant labor mobility in the region. On the other hand, the countries that act as

originating sources of unskilled migrant labor mobility that are located in the mainland of ASEAN include Myanmar, Lao PDR and Cambodia whereas those being located in the sea and becoming the originating sources of such mobility are Indonesia and Philippines.

For case study of Singapore, the nation has complex and stringent policy of importing migrant labor with target of organizing labor to support economic growth. It is carried out by using instruments that make costs of hiring migrant labor higher, e.g. fees of hiring migrant labor and insurance fees that are collected in equivalence to payments made in traveling back to originating nations or stipulations on the employers to provide or pay for accommodations of migrant labor in order to reduce social cost burden. In addition, the measure also includes the attempt to obstruct unskilled migrant labor via imposition of limits on labor freedom by disallowing any dependent followers from co-habitation and promoting rotation of unskilled migrant labor through regulating on working durations, races and genders of workers entering into workforce of certain industries. Singapore succeeds greatly in reducing number of illegal migrant labor. Currently, it accounts for merely 2 percent of total migrant labor. It is partly due to the geography and country size of Singapore that appears to be a small island, which helps ease protection of illegal migration into the country and the law enforcements relating to unskilled migrant labor.

Coming to case of Myanmar, which is one of the countries that is least developed in the world given the 150th out of 180 countries in the ranking of Human Development Index (HDI) and the lowest income per population head in ASEAN. This prompts unskilled labor to choose to migrate illegally in trying to find jobs with better income. Consequently, this causes problems of migrating illegally through borders of Thailand and Malaysia with the use of tourist visas. The total figures of illegal migrant labor from Myanmar is around 3 - 4 million workers migrating to Thailand, Malaysia and other nations. The policy of Myanmar directed at managing unskilled migrant labor lacks coverage and clarity. The political party under leadership of Aung San Suu Kyi used to proclaim that it would bring back its migrant labor to the country, leading to perceived unpredictability of labor exporting policy by the government of Myanmar. The governments of the destination countries that import migrant workers from this country so that there exists a lack of confidence in employing them. Furthermore, the operation by government of Myanmar on protection and suppression of illegal migration of migrant labor also remains inefficient. This paves the way for workers of Myanmar to migrate illegally, which is the fundamental problem that further leads to

human rights violation and human trafficking. The majority of Myanmar's migrant labor is unskilled workers without knowledge and understanding on laws and cultures of the countries they are going into for doing jobs. As the development of skills and knowledge of Myanmar's migrant labor has not yielded any tangible outcome along with ongoing problem of minority ethnic group of Rohingya not being accepted as people of Myanmar, this also causes the problem of difficulties in verifying nationality of Myanmar's labor in Thailand.

The case study of Thailand proves that fast economic growth of Thai economy under mobilization of international economy sector through development of industries that utilize capital as well as those that are labor-intensive becomes pull factor that attract continually rising inflows of migrant labor into the country. In parallel, Thailand is also presently facing with the change in population structures that forces the nation to enter into an aging society coupled with the other problem in terms of both quantity and quality of citizens of all ages. The circumstance thus generates a high level of demand for unskilled labor. During the past 20 years, Thailand has developed policies and measures to manage unskilled migrant labor on a continual basis. The country takes on a transition from a defensive approach on inflows of unskilled migrant labor that accommodate and work in the Kingdom of Thailand to a proactive policy implementation by determining policy directions and management of unskilled migrant labor that are congruent with national development policies. Other policies include selection of unskilled migrant labor with quality by training and participation of employers in selecting unskilled migrant labor from originating nations, reduction of dependence on unskilled migrant labor by imposing tax ceilings and collecting taxes on unskilled migrant labor, establishment of funds for sending unskilled migrant employees back to their homeland after the expiration of their work permits, and enactment of severe punishments for employers and unskilled migrant labor who fail to abide by the laws as stipulated in the Alien working act B.E. 2551.

Nonetheless, the management of unskilled migrant labor in Thailand has not really been successful because it has not reflected real attempt to reduce dependence of unskilled migrant labor. This causes employers to be unwilling to invest in improving working environment and developing production technology that would upgrade its efficiency, which in turn creates damage to sustainability of national economic growth into the future. The registration and extension fees for unskilled migrant labor are relatively high with requirements of numerous documents and procedures. Blockages of migrating unskilled migrant labor along borders, suppression

and arrests of those who smuggle to bring in and use unskilled migrant labor for employment and repatriation of labor to originating countries have also been inefficient. Apart from those problematic measures, policies also have no clarity on the management of protection of rights and welfare of unskilled migrant labor.

For the other group of countries that also represent some contexts as case studies, including Cambodia, Lao PDR and Vietnam, all face similar problems. Most workers are still unskilled labor even through their governments already put in place policies to upgrade their skills. This is because the success of such policies is not yet found due to a lack of funding. Governments of Cambodia and Lao PDR both have policies of foreign investment promotion, but majority of such investments has been concentrated in particular areas. Their wage rates are even lower than the one in Thailand, thus triggering the outflows of unskilled workers from these countries into foreign soils. The case of Vietnam reflects fact as the country with a huge workforce, but its government otherwise has no policy to export labor. In contrary, it has policy of promoting the investment from within the country by emphasizing on investment distribution to distant rural areas in order to promote employment. To summarize, although all three nations have already signed in the Memorandum of Understanding on the cooperation of unskilled migrant labor employment with Thailand so that they can jointly implement some measures to manage unskilled migrant labor to a certain extent, they still have to confront with problem of high fees being collected by private companies that are agencies to provide jobs. On top of that, some corporate job-providing agencies have not been permitted to deliver services or have committed fraud against labor. Many workers have not had their skills developed and lacked of knowledge and understanding about rights and duties of migrating labor in Thailand.

With respect to the general operations of the ASEAN region, all ASEAN leaders have already together signed and acknowledged the Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together, which identifies relevant working plans of ASEAN Political and Security Community for year 2025 regarding unskilled migrant labor. The plans indicate that implementation must be carried out under cooperation on human rights protection, which covers all groups of ASEAN population. The operation relating to problem of the unskilled migrant labor covers some problem solving measures on human trafficking, labor smuggling and border management as these are all linked to illegal mobility of migrant labor in both ASEAN and Thailand. According to working plans of ASEAN Socio-Cultural Community for year 2025, it addresses migrant labor in various dimensions, including promotion of equal access to opportunities by people

of ASEAN, promotion and protection of human rights of migrant labor on the basis of underlying principles of such rights, provision and operation on practices of quality monitoring over migrant labor, social protection, health insurance, food safety, poverty eradication and human trafficking, and employment and valuable job creation. Within working plans of ASEAN Economic Community for year 2025, there has been no specific reference to unskilled migrant labor.

Management of unskilled migrant labor at levels of government policies and international cooperation with ASEAN has an important issue as a problem. It is evident that ASEAN still has no direct agreement on unskilled migrant labor mobility. This makes the region incapable of jointly defining ways and measures to manage unskilled migrant labor given that each member country has its own unique policies, measures and guidelines. Such differences cause inabilities to identify definite ways to successfully manage regional unskilled migrant labor. Even though leaders of ASEAN have already signed the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers B.E. 2550 that cover issues like wage determination, protection of basic rights of labor, facilitation of information, job provision, and education and training to enhance labor skills. However, the agreement does not have any enforceable legal status so that it cannot create any law amendments and enforcements on unskilled migrant labor in ASEAN.

Economic problems pertaining to the use of unskilled migrant labor in ASEAN are also noteworthy. For the case of Singapore, employers must be responsible with bearing real costs that arise as a result of such use. Consequently, this leads to firm dissolutions or movements of production base to other foreign countries. The country has also experienced unequal treatment toward migrant labor, depending on which nationalities are concerned. Such inequality is reflected via tax rates, occupation and duration of jobs. For instance, greater privileges are offered to workers from Malaysia and nations of North Asia than those from China. For the case of Thailand, the use of unskilled migrant labor compels entrepreneurs to rely on these employees, become unenthusiastic to improve production via using capital factors, and upgrade technologies to make them more advanced. These will altogether positively affect long-term national economic development. The unskilled migrant labor, whether it is legal or not, causes some fiscal burden, especially in terms of medical treatments and healthcare as well as education, which are public services that states are responsible for all expenses. Speaking of the cases of Myanmar, Cambodia, Lao PDR and Vietnam, they also confront with some significant troubles. This includes deficiency of budgets

in providing education and training to develop potentiality of the migrant labor, making these workers from such nations to remain unskilled without knowledge and understanding about works they are involved with. This then leads to problems of wage pressing and labor exploitation. Inability to solve another problem of high service fees collection from unskilled migrant labor by agencies that export labor to foreign countries also eventually prompts another problem of illegal smuggling of unskilled migrant labor.

For solving the unskilled migrant labor problem, the government's policy have to be obvious whether unskilled migrant labor is still necessary for Thailand. There are four possible policies. First, they are not necessary for Thailand anymore. Second, they are still necessary with lawful immigration. Third, they are still necessary with lawful immigration and registration system for present migrant labor. Fourth, they are still necessary without immigration system. Regarding document studies and focus groups prove that not only the unskilled migrant labor but also immigration system for labor is still needed for Thailand, so the second and the third policy are the most appropriate policies for Thai government.

Owing to the importance of unskilled migrant labor and immigration system, the immigration law is considered to solve the problem. This law focuses on immigration conditions to Thailand which are immigration objective, financial status and working intent. However, the punishment for unlawful immigration is imprisonment not exceeding one year or fined not exceeding ten thousand Baht or both and may fined of two hundred Baht per day during staying in Thailand while the punishment in Singapore and Malaysia is much more severe. Besides, the punishment for the accomplice is more drastic than the punishment for migrant labor. This improper punishment may be the cause of violence of immigration law in Thailand, so the punishment in immigration law shall be amended

According to Alien working act of Thailand and International labor MOU between Thailand and other countries (Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam), some unskilled works are preserved for Thai labor. Notwithstanding, those works are not desired for Thai labor, so those works should be permitted for alien by MOU. This would be the solution for unskilled migrant labor problem.

Furthermore, Labor Relation Act should be considered on migrant rights especially rights regarding labor union because the labor union could protect migrant rights on negotiate with their employer and this also follows ILO's conventions.

Nonetheless, this amendment should be consider on Thailand capability for ensure those right too.

Increasing fees on migrant labor may be useful economic measure for reducing unskilled migrant labor demand, on the other hand this measure may incur more grievous on unskilled migrant labor problem in Thailand.

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน
เรื่อง แรงงานข้ามชาติ

บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

ประเด็นด้านแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ^๑ มีความสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่เป็นฐานการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นสำคัญของโลก รวมทั้งเป็นฐานการลงทุนของต่างประเทศที่อาศัยค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ภายใต้แผนงานดำเนินการสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ประเด็นด้านแรงงานไร้ฝีมือเกี่ยวข้องกับทั้ง ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยด้านเสาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) มีแผนงานบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือกรณีที่เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิ การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายตามแนวชายแดนนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

สำหรับเสาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ได้กำหนดเป้าหมายมุ่งสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันภายใต้การเป็นเครือข่ายการผลิตในภูมิภาคที่จำเป็นต้องอาศัยแรงงานไร้ฝีมือทั้งในมิติของการเข้าไปลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากประเทศอาเซียนที่มีแรงงานเป็นจำนวนมาก และการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐ แต่ในแผนดำเนินการเปิดเสรีด้านเคลื่อนย้ายแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ไม่ได้กำหนดการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยที่ปรากฏมีเฉพาะการกำหนดมาตรฐานการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพที่เป็นแรงงานฝีมือเท่านั้น

สำหรับเสาประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) ดำเนินการเกี่ยวข้องกับแรงงานไร้ฝีมือมากที่สุด โดยเน้นที่การพัฒนาคน มีกำหนดแผนดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมและการให้ความคุ้มครอง ด้านความยุติธรรมและสิทธิทางสังคม โดยครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การให้สิทธิคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงานอพยพ การให้บริการด้านสาธารณสุขโดยกำหนดให้แรงงานไร้ฝีมือต้องทำประกันสังคม รวมถึงการคุ้มครองด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงานของแรงงาน

ปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาด้านแรงงานในทุกระดับ โดยปัญหาที่เร่งด่วน ได้แก่ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในทุกภาคเศรษฐกิจ ทั้งภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ

^๑ รายงานวิจัยนี้ศึกษาประเด็นแรงงานข้ามชาติเฉพาะกรณีแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้คำศัพท์ที่กล่าวถึงแรงงานข้ามชาติเฉพาะกรณีแรงงานไร้ฝีมือ มีการใช้เรียกหลายหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้วิจัย ดังนั้น การใช้คำศัพท์ดังกล่าวในรายงานวิจัยนี้จะอ้างอิงตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักสากลอื่น ๆ จึงมีการใช้คำว่า “แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ” “แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว” และ “แรงงานไร้ฝีมือ”

ทำให้จำเป็นต้องจ้างแรงงานข้ามชาติที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในสัดส่วนที่สูงขึ้น ซึ่งมีทั้งแรงงานที่เข้าเมือง โดยถูกกฎหมายและได้รับอนุญาตทำงานและการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็น ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประเทศคู่ค้านำมาเป็นข้ออ้างกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย โดย ได้เผยแพร่รายงานว่าประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยใช้แรงงานเด็กและแรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อรายได้และความเชื่อมั่นด้านการค้าและการลงทุน รวมถึงความมั่นคงทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการ ประกอบธุรกิจ แต่ในระยะสั้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยยังจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงาน ข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว ประเทศเมียนมา และ ประเทศเวียดนาม หรือกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน การ วางแผนบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องรับทราบสถานการณ์ แรงงานประเทศเพื่อนบ้านในทุกมิติ เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นแหล่งอุปทานสำคัญด้านแรงงาน ให้แก่ประเทศไทย โดยในรายงานวิจัยฉบับนี้ศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติในประเทศเมียนมา ด้วยเหตุที่มีจำนวนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัญชาติเมียนมาเดินทางเข้ามา ทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รวมถึงศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติโดยภาพรวมในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศ สปป.ลาว และประเทศเวียดนาม และศึกษาวิจัยสถานการณ์และการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นด้วย อาทิ ประเทศสิงคโปร์ เพื่อนำมา เป็น กรณีศึกษาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทย อีกทั้งได้ศึกษาวิเคราะห์ความตกลง และความร่วมมือของประเทศอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงาน ไร้ฝีมือซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญและเรื่องจำเป็นในการเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะใช้เพื่อศึกษาประเด็นทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางและนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพสูงสุด และประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิด จากการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

สำหรับประเด็นด้านกฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องแรงงานไร้ฝือนั้น อาจจำแนกพิจารณาได้เป็น ๒ ส่วนใหญ่ด้วยกัน คือ ส่วนที่เป็นประเด็นทาง กฎหมายกับแรงงานไร้ฝีมือประการหนึ่ง และส่วนที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องด้วยการหลังไหลเข้ามาของ แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะคนสัญชาติของประเทศในกลุ่มประเทศ CLMV อีกประการหนึ่ง สำหรับในส่วนแรกนั้นมีหลักการทางกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ ๒ เรื่องหลัก ด้วยกัน คือ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเป็นการประกันค่าจ้างในการทำงาน ให้กับแรงงานไร้ฝีมือเรื่องหนึ่ง และกฎเกณฑ์ในการพัฒนาฝีมือแรงงานอันเป็นเรื่องการยกระดับฝีมือ อีกเรื่องหนึ่ง แต่สำหรับส่วนที่สองซึ่งเกี่ยวข้องด้วยประเด็นการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงาน ไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านนั้น หลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อบริหารจัดการเรื่องดังกล่าว ทั้งของประเทศไทย (ประเทศผู้รับแรงงาน) และประเทศเพื่อนบ้าน (ประเทศผู้ส่งแรงงาน) อาจมี ด้วยกันหลายฉบับและมีชื่อเรียกรวมถึงกระบวนการในการจัดหมวดหมู่เนื้อหาที่แตกต่างกันไป

ทั้งนี้ อาจจัดกลุ่มประเด็นทางกฎหมายที่ต้องใช้ในการพิจารณากับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ได้ ๔ กลุ่มหลักด้วยกัน กล่าวคือ *กลุ่มแรก* เป็นกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมาย ด้วยเหตุที่ข้อเท็จจริงมักแสดงให้เห็นว่าแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวมักจะเป็นแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องนี้จึงจำต้องทบทวนถึงประการด้านแรกที่ทำให้ปรากฏสถานการณ์การใช้แรงงานดังกล่าวในประเทศผู้รับแรงงานเสียก่อน *กลุ่มที่สอง* เป็นกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมปริมาณและคุณภาพของแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว อันสืบเนื่องจากความต้องการแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุผลเฉพาะหรือในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น อาทิ เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในบางสาขาวิชาชีพ ดังนั้นแล้วถ้าเกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวโดยไม่มีการควบคุมก็อาจส่งผลกระทบต่อแรงงานไร้ฝีมือไทยได้ กล่าวคือ การลดการจ้างแรงงานไร้ฝีมือไทยซึ่งมักปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้ที่เลือกงาน ผลสะท้อนที่ตามมาก็คือการเพิ่มขึ้นของอัตราว่างงานในประเทศ อันจะยังให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจตามมานั่นเอง สำหรับกลไกในการควบคุมก็อาจปรากฏให้เห็นได้ในหลากหลายลักษณะ เช่น การออกกฎหมายห้ามต่างด้าวทำงานบางอาชีพ การกำหนดให้ต่างด้าวที่มีสัญชาติติดกับพรมแดนสามารถประกอบอาชีพได้ในจังหวัดตะเข็บชายแดน เป็นต้น ในส่วนของ*กลุ่มที่สาม* นั้น เกี่ยวด้วยเรื่องหน้าที่ของประเทศผู้รับแรงงานในการจัดสิทธิประโยชน์ให้แก่แรงงานต่างด้าว ภายใต้หลักความเท่าเทียม การไม่เลือกปฏิบัติ และการเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา การดูแลสุขภาพ และการประกันสังคม และ*กลุ่มที่สี่* ซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้าย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในกิจการ ซึ่งในส่วนของนี้อาจไม่ใช่บทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่เป็นหลักการและแนวคิดที่นำมาต่อยอดโดยการออกเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ เช่น การกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวให้มีมูลค่าสูง การให้เอกชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ในการจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว เพราะจะทำให้เอกชนหันมาตระหนักถึงความสำคัญในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตนได้กำหนดขึ้นไว้ เป็นต้น

ดังนั้น รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้งส่วนที่เป็นลักษณะทั่วไปในระดับภูมิภาคอาเซียน และส่วนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา รวมถึงศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาพันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมาย อันจะนำไปสู่เป้าประสงค์สุดท้ายที่จะเสนอแนะทิศทาง แนวปฏิบัติ และกรอบกติกา รวมถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาและบูรณาการกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมอาเซียน ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นประจักษ์ในเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ของประเทศไทยในการให้ความร่วมมือที่

จะจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อความก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของ ประเทศสมาชิกอาเซียนไปพร้อมกัน

๒. วัตถุประสงค์

โดยหลักการแล้วเรื่องของ “แรงงาน” ถือเป็นเรื่องสำคัญทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง การทำความเข้าใจถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขเรื่องแรงงานจึงค่อนข้างละเอียดอ่อนและมีความสลับซับซ้อน ขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาและแง่มุมแนวคิดที่นำมาอภิปรายถกเถียง แต่ด้วยรายงานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้ดำเนินงานวิจัยมุ่งหวังให้เป็นงานวิจัยฉบับกระชับที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์เฉพาะ ประเด็นปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นเพียง ๒ - ๓ ประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและน่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเทศไทย ดังนี้แล้ววัตถุประสงค์ของงานวิจัยจึงอ้างอิงอยู่บน ๔ หัวข้อหลักด้วยกัน คือ

๒.๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในอาเซียน และกรณีศึกษาเฉพาะประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย อีกทั้งยังได้มีการกล่าวถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม อันสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาโดยรวมได้กระจ่างขึ้น

๒.๒ เพื่อศึกษาวิเคราะห์พันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๕๖๘ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together) และการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อสนองนโยบายและวิสัยทัศน์ดังกล่าว ในลักษณะของความร่วมมือทวิภาคีระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมายของอาเซียน ตลอดจนแนวทางการพัฒนากฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งเน้นการให้ความสำคัญกับรูปแบบของความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ ตลอดจนข้อเสนออื่น ๆ ที่ประเทศไทยอาจนำมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้

๒.๔ เพื่อนำองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยมาเผยแพร่ในการจัดสัมมนาและประกอบการฝึกอบรมข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา

๓. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา

รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทบทวนข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จาก

แหล่งข้อมูลทางสถิติ ข้อมูลรายงานประจำปี รายงานผลการวิจัย ข้อมูลเอกสารความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านต่าง ๆ แผนงานการดำเนินงานของอาเซียน พระราชบัญญัติ กฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายและแผนการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชน ที่เกี่ยวกับประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย และโดยภาพรวมในประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม รวมถึงศึกษารวบรวมข้อมูลจากการจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน ในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยและอาเซียน รวมถึงเสนอแนะทิศทาง แนวปฏิบัติ และกรอบกติกา เพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ๖ ประการ ดังนี้

๓.๑ ศึกษา รวบรวมข้อมูลความเป็นมาของสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในอาเซียน และกรณีศึกษาเฉพาะประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย รวมถึงศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม วิเคราะห์สถานการณ์ด้านแรงงานไร้ฝีมือจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานในประเทศ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรระหว่างประเทศ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) ธนาคารโลก (The World Bank) สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เป็นต้น

๓.๒ ศึกษาวิเคราะห์พันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๕๖๘ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together) และการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อสนองนโยบายและวิสัยทัศน์ดังกล่าว ในลักษณะของความร่วมมือทวิภาคีระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

๓.๓ ศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ แนวทางปฏิบัติ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้งในส่วนที่เป็นกฎระเบียบของอาเซียน และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎหมาย ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในรูปแบบของความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศสมาชิกอาเซียน

๓.๔ จัดประชุมระดมสมอง (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน รวมถึงระดมสมองในการ

เสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาค ตลอดจนแนวทางการพัฒนากฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศ และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมืออย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและรอบด้านที่เป็นประโยชน์ในการบรรลุวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

๓.๕ จัดทำข้อเสนอแนะทิศทาง แนวปฏิบัติ และกรอบกติกาในการดำเนินการร่วมกันของประชาคมอาเซียนในมิติด้านกฎหมายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

๓.๖ นำองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยมาเผยแพร่ในการจัดสัมมนาและประกอบการฝึกอบรมข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา

๔. กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษารายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง กรอบการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยภาพรวมในอาเซียน และกรณีศึกษาเฉพาะประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย รวมถึงศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ศึกษาวิเคราะห์พันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยศึกษาพันธกรณีและนโยบายทั่วไปด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียน แนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๕๖๘ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together) พันธกิจและนโยบายเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน รวมทั้งศึกษาประเด็นปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทางสถิติ รายงานผลการศึกษาวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านต่าง ๆ แผนงานการดำเนินงานของอาเซียน พระราชบัญญัติ กฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายและแผนการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชน รวมถึงศึกษารวบรวมข้อมูลจากการจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group) นำมาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหา ศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทย และภายใต้ความตกลงด้านความร่วมมือของอาเซียน

ส่วนที่สอง กรอบการวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมาย โดยศึกษาทั้งส่วนทั่วไปของอาเซียน และส่วนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศสมาชิก โดยจะเน้นประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา กล่าวคือ

เมื่อปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญของการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน แนวคิดในการจัดอุปสรรคดังกล่าวจึงเป็นหนึ่งในข้อท้าทายที่ประเทศสมาชิกต้องหันมาให้ความสนใจร่วมกัน เพื่อให้การรวมกลุ่มเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันวางไว้ในวัตถุประสงค์ของกฎบัตรจัดตั้ง นโยบายภายในของรัฐสมาชิกถือเป็นกลไกแรกที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการจำกัดและกำจัดแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับภูมิภาค แต่การที่จะบรรลุผลสำเร็จของนโยบายดังกล่าว กฎหมาย กฎหรือระเบียบภายในที่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็นับเป็นเครื่องมือสำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องให้ความสนใจ

“แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ” เป็นวลีที่บ่งถึงปัจจัยของปัญหาที่ต้องพิจารณาใน ๒ ประเด็นหลัก คือ แรงงานไร้ฝีมือประการหนึ่ง และการข้ามชาติอีกประการหนึ่ง สาระสำคัญในประเด็นแรกนั้นอาจมีการจัดการด้วยการถ่ายทอดความรู้ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่เป็นคนชาติให้มีทักษะในการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในภูมิภาค/ตลาดแรงงานโลก ดังจะเห็นได้จากการที่อาเซียนสนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีใน ๘ สาขาวิชาชีพ อันสะท้อนให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายของอาเซียนเองก็พร้อมที่จะให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาค แต่แรงงานดังกล่าวจะต้องเป็นแรงงานที่มีทักษะและก่อให้เกิดการเพิ่มพูนประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาคมากกว่าการที่ประเทศสมาชิกต้องช่วยแบกรับภาระดูแลแรงงานที่ไม่มีทักษะใด ๆ เป็นพิเศษ อันถือเสมือนการแบกรับภาระในทางสังคมร่วมกัน ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาความรุ่งเรืองในภูมิภาค ส่วนสาระสำคัญในประเด็นที่สองนั้นย่อมหมาความถึงความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถประกอบไปด้วยประเทศผู้ส่งแรงงานไร้ฝีมือออก และประเทศที่ต้องเป็นผู้รับแรงงานไร้ฝีมือเหล่านั้น ดังนั้นแล้วการศึกษากฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้นจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายสองด้านด้วยกัน กล่าวคือ ด้านที่เป็นขาเข้าและด้านที่เป็นขาออก

ภายใต้แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศย่อมมีอิสระในการที่จะกำหนดเนื้อหา หมวดหมู่ ชื่อเรียกของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ด้วยเหตุนี้การศึกษากฎหมายและระเบียบของประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนจึงจำเป็นต้องศึกษาตามประเด็นที่เป็นเนื้อหาของกฎหมายหรือระเบียบที่สามารถยืดหยุ่นเพื่อแก้ไขหรือจัดองค์ประกอบต่าง ๆ อันนำมาซึ่งปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้นั้นเอง

กระนั้นการศึกษาถึง “พันธกรณีและนโยบายด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียน” อาจถือเป็นปฐมบทที่วิจัยฉบับนี้จะได้กล่าวถึงเป็นเบื้องต้นเพื่อให้ทราบถึงปมหลังและข้อผูกพันร่วมกันที่ประเทศสมาชิกต้องรับเอาไปเป็นหลักการในการบริหารจัดการกฎหมายและนโยบายภายในที่เกี่ยวข้องด้วยการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ จากนั้นเมื่อทราบถึงโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของกฎหมายหรือระเบียบที่สัมพันธ์กับการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้นอาจถูกจำกัดไว้ใน ๔ ประเด็นใหญ่ ดังนี้

ประเด็นแรก เมื่อแรงงานข้ามชาติได้แสดงให้เห็นประจักษ์ถึงลักษณะของการข้ามเขตพรมแดน การจัดปัญหาดังกล่าวจึงจำต้องผูกอยู่กับกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือการลักลอบเข้าเมือง ด้วยเหตุที่ข้อเท็จจริงมักแสดงให้เห็นว่าแรงงานไร้ฝีมือ

ต่างตัวมักจะเป็นแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองมากกว่าการเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องนี้จึงจำต้องทบทวนถึงปรากฏการณ์แรกที่ทำให้ปรากฏสถานการณ์การใช้แรงงานดังกล่าวในประเทศผู้รับแรงงานเสียก่อน

ประเด็นที่สอง แม้แรงงานไร้ฝีมือต่างตัวอาจเข้ามายังประเทศผู้รับแรงงานได้โดยถูกต้องตามหลักการว่าด้วยคนเข้าเมืองก็ตาม แต่การเข้ามาเกินจำนวนกว่าความต้องการของประเทศผู้รับแรงงานก็อาจทำให้การเข้ามาของแรงงานกลุ่มดังกล่าวกลายเป็นปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมืออีกรูปแบบหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ประเทศผู้รับแรงงานเองจึงจำต้องพิจารณาถึงกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างตัวให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดภายในประเทศตน ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ความต้องการแรงงานไร้ฝีมือต่างตัวอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุผลเฉพาะหรือในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น เช่น เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในบางสาขาอาชีพ ดังนั้นแล้วถ้าเกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือต่างตัวโดยไม่มีการควบคุมก็อาจส่งผลกระทบต่อแรงงานชาติ กล่าวคือ การลดการจ้างแรงงานชาติและหันมาจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างตัวด้วยเหตุที่แรงงานเหล่านี้มักจะไม่ค่อยต่อรอง สู้งานมากกว่าแรงงานชาติ อันเป็นที่ต้องการของตลาดการจ้างงานเพราะเมื่อจ้างงานไปแล้วผู้ว่าจ้างย่อมได้รับแรงงานคุ้มค่ามากกว่าการจ้างแรงงานชาติตนที่มักจะมีข้อต่อรองต่าง ๆ เป็นต้น การดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนถึงการเพิ่มขึ้นของอัตราว่างงานในประเทศอันจะยังให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจตามมานั้นเอง สำหรับกลไกในการควบคุมก็อาจปรากฏให้เห็นได้ในหลากหลายลักษณะ เช่น การออกกฎหมายห้ามแรงงานไร้ฝีมือต่างตัวทำงานบางอาชีพ การกำหนดให้แรงงานไร้ฝีมือต่างตัวที่มีสัญชาติติดกับพรมแดนสามารถประกอบอาชีพได้ในจังหวัดตะเข็บชายแดน เป็นต้น

ประเด็นที่สาม เป็นกรณีที่แรงงานไร้ฝีมือต่างตัวได้เข้ามาอยู่ในอาณาเขตของประเทศผู้รับแรงงานแล้ว ซึ่งอาจเข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมืองหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อมาอยู่ในดินแดนดังกล่าวแล้ว ประเทศเจ้าของอาณาเขตจำต้องคำนึงถึงพันธะในการคุ้มครองสิทธิแรงงานพื้นฐาน ซึ่งมักจะเป็นเรื่องของวันและเวลาทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน การคุ้มครองแรงงานพิเศษโดยเฉพาะแรงงานหญิงและเด็ก การจัดสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็น การสาธารณสุข การอนามัย ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและการประกันสังคม การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจำต้องอยู่ภายใต้หลักความเท่าเทียม การไม่เลือกปฏิบัติ และการเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

ประเด็นที่สี่ เป็นเรื่องทางเลือกที่ประเทศผู้รับแรงงานอาจถือเป็นกลไกลำดับรองในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือต่างตัว ด้วยเหตุที่กลไกในข้อนี้มีลักษณะของความเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างตัวในกิจการของผู้ว่าจ้าง ซึ่งในข้อนี้อาจไม่ใช่บทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่เป็นหลักการและแนวคิดที่นำมาต่อยอดโดยการออกเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ เช่น การกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างตัวให้มีมูลค่าสูง การให้เอกชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ในการจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างตัว เพราะจะทำให้เอกชนหันมาตระหนักถึงความสำคัญในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตนได้กำหนดขึ้นไว้ เป็นต้น

เมื่อทำการศึกษาทั้งโครงสร้างแนวคิดและกรอบนโยบายพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของอาเซียนตลอดจนกฎหมายที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กับองค์ประกอบต่าง ๆ อันนำมาซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยพิจารณาทั้งส่วนของแนวคิดและเนื้อหาของกฎหมายภายในประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะได้สรุปสาระสำคัญโดยการกล่าวถึงกลไกที่น่าสนใจและแสดงให้เห็นถึงโอกาสในการนำมาตรการเช่นว่านั้นมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติของประเทศไทยต่อไป

๕. การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยด้านแรงงานภายใต้บริบทอาเซียนแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงการยอมรับร่วมหรือความตกลงร่วมว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติในวิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangement: MRA) ของกลุ่มแรงงานวิชาชีพ ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) กลุ่มที่ ๒ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ประเด็นปัญหา ผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหายุกระดับประสิทธิภาพตลาดแรงงาน ทั้งมิติของอุปสงค์และอุปทานแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาความมั่นคงทางสังคม สิทธิแรงงาน สวัสดิภาพ และสวัสดิการของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติด้วย

จากรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศในอาเซียน : กรณีศึกษาแนวคิดจากกรณีศึกษา ๖ ประเทศ (Managing International Labour Migration in ASEAN: Themes from a Six-Country Study)”^๒ ได้เสนอแนวคิดการจัดการแรงงานข้ามชาติอาเซียนว่าต้องครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

- (๑) พันธกิจในการเชื่อมโยงการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติให้เป็นความร่วมมือระดับชาติและระดับภูมิภาค
- (๒) ความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่มีความสำคัญต่อการจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ
- (๓) การออกแบบมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยตระหนักถึงความแตกต่างด้านนโยบายตลาดแรงงานของทั้งประเทศผู้ส่งแรงงานข้ามชาติและประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ
- (๔) การกำหนดกฎระเบียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติซึ่งต้องพิจารณาความสามารถด้านการบริหารจัดการ

^๒ Orbeta, Jr., Aniceto and Gonzales, Kathrina, 2013, *Managing International Labour Migration in ASEAN: Themes from a Six-Country Study* [online], Retrieved from <http://www.unrisd.org/> [April 27, 2016].

(๕) ความจำเป็นของอาเซียนในการขยายขอบเขตความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

(๖) พันธกิจในการตรวจสอบประสิทธิผลของมาตรการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบรรลุประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมของการเคลื่อนย้ายแรงงาน : อาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (Reaping the Economic and Social Benefits of Labour Mobility: ASEAN 2015)”^๓ ซึ่งจัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลแรงงานในอาเซียนไว้ ซึ่งมีใจความโดยสรุปว่า การเคลื่อนย้ายสินค้าและทุนอย่างเสรีในภูมิภาคอาเซียนกระตุ้นให้เศรษฐกิจและการจ้างงานในภูมิภาคนี้ขยายตัว และนำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาค ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนจะเกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือเนื่องจากความต้องการจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามโครงสร้างการผลิตในภูมิภาค ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายการสร้างความมั่งคั่งและประสบความสำเร็จในการเป็นประชาคมที่ก้าวไปด้วยกันนั้น ต้องร่วมกันกำหนดมาตรการเพื่อเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดกฎหมาย แม้อาเซียนมีความตกลงด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานกลุ่มนี้จะเกิดขึ้นในระยะปานกลางและระยะยาว แต่ในระยะสั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจะเกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ

นอกจากนี้แล้ว งานนิพนธ์อีกหลายชิ้น โดยเฉพาะส่วนที่เป็นกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนได้เน้นย้ำถึงหลักการสำคัญของการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ คือ การไม่เลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนควรให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, Cebu, Philippines, 13 January 2007) แม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามหรือต้องปรับเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงานก็ตาม แต่ต้องสร้างหลักประกันว่าแรงงานข้ามชาติจะได้รับการคุ้มครองและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานในประเทศภายใต้ความมั่นคงทางสังคม ต้องออกกฎหมายในระดับชาติและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าไปทำงานระยะยาวควรมีสภานาครอบครัวไปพักอาศัยอยู่ด้วยกันได้ สมาชิกของครอบครัวทุกคนควรได้รับสิทธิด้านบริการสุขภาพ การศึกษา และได้รับความมั่นคงทางสังคมอย่างเท่าเทียมกับผู้พักอาศัยอย่างถาวรในประเทศนั้น ๆ โดยในอนาคตรัฐบาลประเทศสมาชิกอาเซียนควรเพิ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อบริหารจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยควรร่วมมือกับองค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้างด้วย นอกจากนี้ อาเซียนควรมีหน่วยงานประสานงานระดับภูมิภาค รวมทั้งมีกลไกในการกำหนดมาตรฐานของงานและคุณสมบัติด้านอาชีพ และควรร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติและการละเมิดกฎระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี

^๓ Martin, Philip and Abella, Manolo, 2014, **Reaping the economic and social benefits of labour mobility: ASEAN 2015** [online], Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_321003.pdf [April 27, 2016].

กฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหลักเกณฑ์กลางร่วมกันของอาเซียนและหลักเกณฑ์เฉพาะภายในของรัฐสมาชิกถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เข้าใจถึงที่มาของปัญหาตลอดจนวิธีการที่อาจถือเป็นแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนได้ โดยหลักการแล้ว รัฐแต่ละรัฐย่อมมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ เกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับคนเข้าเมือง การทำงานของต่างด้าว การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐนำมาใช้ในการควบคุมและคุ้มครองระบบสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ หากแต่เนื้อหาของรายละเอียดของกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติดังกล่าวอาจมีความเข้มงวดมากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและบริบทรอบข้างอื่นที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น การค้นคว้าฐานข้อมูลต่าง ๆ เป็นการเบื้องต้นยังไม่ปรากฏงานเขียนทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐสมาชิกใดในอาเซียนมีหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยตรง แต่การศึกษาโดยวิธีการเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติภายในของประเทศหนึ่งประเทศใดที่เป็นรัฐสมาชิกก็อาจทำให้ทราบถึงวิธีการบริหารจัดการภายในรัฐโดยใช้กฎหมายเป็นหนึ่งเครื่องมือสำคัญที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งหากวิธีการเช่นนั้นประสบผลสำเร็จ ก็อาจนำมาเป็นตัวอย่างหนึ่งในการวางมาตรฐานกลางของประชาคมอาเซียนเพื่อใช้ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประเทศสมาชิกต่าง ๆ แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินี้มากน้อยเพียงใด แต่อุปสรรคและความล้มเหลวในการบังคับใช้ก็ย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยบริบทเฉพาะและความมีเอกลักษณ์แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เมื่อประเทศไทยถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางในเชิงภูมิศาสตร์อาเซียนในส่วนที่เป็นแผ่นดินทวีป ซึ่งมีการผ่านแดนอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งภายในภูมิภาคและกับนานาชาติที่อยู่ภายนอกภูมิภาค การนำกฎหมายและวิธีทางปฏิบัติของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมาเป็นตัวตั้งต้นและทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสมาชิกอื่นทั้งส่วนที่มีพรมแดนติดกับไทย อาทิ ประเทศเมียนมา และที่ไม่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย อาทิ ประเทศสิงคโปร์ โดยนำเอาบทบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศเหล่านั้นมาจำแนกตามพื้นฐานของประเด็นทางกฎหมาย ๔ ประการ ดังได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าด้วยกรอบการวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ก็จะทำให้เห็นจุดร่วมกันและจุดที่แตกต่างของกฎหมายสามประเทศได้ ซึ่งอาจนำไปใช้ในการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศให้มีความสอดคล้องกับแนวทางของประชาคมส่วนมาก หรืออาจนำไปเป็นข้อคิดเพื่อการกำหนดมาตรฐานกลางให้กับอาเซียนต่อไป

กฎเกณฑ์ มาตรฐาน หรือแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ถือเป็นหัวใจสำคัญของการรวมกลุ่มประเทศในระดับภูมิภาค สำหรับอาเซียนและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินี้ก็ปรากฏงานเขียนทางวิชาการอยู่จำนวนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นงานเขียนที่นำเสนอหลักการสำคัญที่เกิดจากการตีความปฏิกิริยาของอาเซียน และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันอันเป็นผลลัพธ์จากการประชุมหรือเสวนาในเวทีสำคัญ ๆ

“ปฏิญญาอาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ”^๔ ถือเป็นวรรณกรรมที่แสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยที่งานเขียนชิ้นนี้ต้องการเน้นถึงหลักการสำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องให้ความสำคัญและถือเป็นพันธกิจที่แต่ละประเทศควรตระหนักและรับเอาไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน อันได้แก่ เรื่องการคุ้มครองสิทธิพื้นฐาน และส่งเสริมสวัสดิการ ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ เรื่องการจัดการการลักลอบขนย้ายและการค้ามนุษย์ อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ถูกแสวงประโยชน์ และละเมิดสิทธิหรือถูกทำร้าย หลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นแนวทางพื้นฐานเบื้องต้นที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ซึ่งทำให้นักวิชาการในแวดวงต่าง ๆ ได้นำไปวิเคราะห์เพื่อพัฒนาหาวิธีปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อันจะทำให้วัตถุประสงค์ของปฏิญญาสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ “ข้อเสนอต่อปฏิญญาอาเซียน ว่าด้วยการปกป้อง - ส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ”^๕ จึงเป็นงานเขียนที่แสดงให้เห็นว่าแนวคิดหรือทฤษฎีใดจะเป็นกลไกสำคัญอันนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมายของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ ซึ่งในงานเขียนชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นว่า หลักว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลและการเข้าถึงความคุ้มครองทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ถือเป็นหัวใจสำคัญที่รัฐสมาชิกจะต้องคำนึงถึงและนำไปเป็นหลักในการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธปฏิบัติกับแรงงานข้ามชาติ และจากหลักการนี้เองได้สะท้อนให้เห็นประเด็นที่ประเทศสมาชิกจำต้องให้ความสำคัญในการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ อันได้แก่ ความเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างชายหญิง การรับรองสิทธิแรงงานพื้นฐานต่าง ๆ ตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้การรับรองไว้ เช่น สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ นอกจากนี้แล้ว รัฐสมาชิกก็ควรให้สิทธิแก่แรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงของสังคมอีกด้วย โดยการปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุแนวคิดและหลักการดังกล่าวมานี้จะต้องเป็นไปโดยความโปร่งใส เปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้

งานเขียนเรื่อง “รู้จักและเข้าใจปฏิญญาเซบู ว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ”^๖ นับว่าเป็นงานเขียนที่ต้องการเน้นให้เห็นถึงพันธะของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งในฐานะประเทศผู้รับแรงงานและประเทศผู้ส่งแรงงานที่ต้องให้ความสำคัญร่วมกันกับการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยการกระทำใด ๆ ของประเทศผู้รับและผู้ส่งจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติภายใต้ระบบความยุติธรรมที่มั่นคงและความสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายใน อีกทั้งการปฏิบัติต่าง ๆ ต่อแรงงานข้ามชาตินั้นจะต้องเป็นไปด้วยความชอบด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมโดยต้องตระหนักเสมอว่าการเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารรับรองนั้นไม่ใช่ความผิดของพวกเขา

^๔ อติศักดิ์ ศรีสม, ๒๕๕๘, ปฏิญญาอาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt_news.php?nid=1012&filename=index [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

^๕ ปราณ สมวงศ์, ๒๕๕๔, ข้อเสนอต่อปฏิญญาอาเซียน ว่าด้วยการปกป้อง - ส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2011/04/34257> [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

^๖ บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ๒๕๕๑, รู้จักและเข้าใจปฏิญญาเซบู ว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2008/10/18685> [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

อย่างไรก็ตาม งานเขียนเรื่อง “ความจำเป็นของสนธิสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติอาเซียน (The Need for an ASEAN Treaty on Migrant Workers)”^๗ ได้กลายเป็นภาพสะท้อนให้เห็นปัญหาในทางปฏิบัติของการกำหนดแนวทางร่วมกันของประเทศสมาชิกในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเทศผู้รับแรงงานมักจะเป็นฝ่ายปฏิเสธการตอบรับการไหลเวียนแรงงานเข้าสู่ประเทศตน ด้วยข้อถกเถียงที่สะท้อนให้เห็นการขาดเจตจำนงทางการเมืองในการสร้างกลไกทางกฎหมายระดับภูมิภาคขึ้นมาบังคับใช้ร่วมกันอย่างแท้จริง ในทางกลับกันประเทศผู้ส่งแรงงานกลับเรียกร้องให้มีการบังคับใช้กลไกทางกฎหมายกับแรงงานข้ามชาติที่ไร้ใบอนุญาตด้วย โดยเน้นถึงความสำคัญของสิทธิพื้นฐานของแรงงานและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซึ่งประเทศผู้รับแรงงานมองว่ามาตรการดังกล่าวรังแต่จะก่อให้เกิดปัญหาระดับชาติ ดังนั้นแล้วข้อถกเถียงของทั้งสองฝ่ายจึงกลายเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ลงรอยกัน อันทำให้เกิดข้อพิพาทว่าการเจรจาในครั้งต่อไป เอเชียไม่ควรที่จะพิจารณากันแต่เฉพาะในประเด็นทางด้านแรงงานเท่านั้น หากแต่ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อหาทางออกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่แท้จริง ในขณะที่ประเทศผู้ส่งแรงงานเองก็ต้องมั่นใจเป็นเท่าตัวที่จะแก้ไขปรับปรุงนโยบายและกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติด้วย

ในส่วนขอเสนอแนะแนวทางปฏิบัติร่วมกันอันเป็นผลลัพธ์จากการประชุมหรือเสวนาในเวทีสำคัญ ๆ นั้น “ข้อเสนอแนะเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ณ กรุงเนปิดอว์ ประเทศเมียนมา”^๘ ได้สรุปสาระสำคัญอันเป็นฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรรับไปเพื่อพัฒนากฎหมายภายในให้มีความสอดคล้อง เพื่อเป็นการปรับความแตกต่างให้เกิดความเสมอภาคในเบื้องต้น อันจะนำมาสู่ความเป็นไปได้ในการกำหนดหลักการร่วมกันของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติต่อไป ซึ่งในอันที่จริงแล้ว หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้จากบทสรุปของการประชุมครั้งนี้ก็คือหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นั่นเอง เช่น มาตรฐานสัญญาจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ความปลอดภัยอาชีวอนามัยของผู้ใช้แรงงาน การจัดหางานและการคุ้มครองคนหางาน เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการแรงงานสัมพันธ์ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ต้องการกลับประเทศ เป็นต้น

^๗ Jailani, Abdulkadir, 2015, *The Need for an ASEAN Treaty on Migrant Workers (ความจำเป็นของสนธิสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติอาเซียน)* แปลและเรียบเรียงโดย ภาคิน นิมมานนรงค์ [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://aseanwatch.org/2015/02/05/the-need-for-an-asean-treaty-on-migrant-workers/> [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

^๘ ข้อเสนอแนะเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗, กรุงเนปิดอว์ ประเทศเมียนมา, ๒๕๕๗, [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_326877.pdf [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

๖. ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก

การศึกษาในรายงานวิจัยฉบับนี้ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องชาวยุโรปตะวันออกเฉียงใต้จำนวน ๑ - ๒ ท่าน ตามความเหมาะสมของระยะเวลาการศึกษาวิจัย โดยมีประเด็นคำถามตามภาคผนวก ๑

๗. รูปแบบการจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group)

การศึกษาวิจัยในรายงานฉบับนี้ได้ดำเนินการจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นการศึกษาเรื่องแรงงานข้ามชาติ โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ รวมถึงผู้แทนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา จำนวนรวม ๑๕ - ๒๐ ท่าน โดยคณะผู้ดำเนินงานวิจัยได้นำเสนอข้อมูลความเป็นมาของโครงการศึกษารายงานวิจัยนี้ และเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้ความคิดเห็นต่อรายงานวิจัย และระดมสมองโดยให้ผู้เข้าร่วมเสนอแนะข้อคิดเห็นตามประเด็นคำถามที่คณะผู้ดำเนินงานวิจัยนำเสนอ โดยมีรายละเอียดรูปแบบและการสรุปประเด็นจากการจัดประชุมระดมสมองตามเอกสารการประชุมระดมสมองในภาคผนวก ๒

บทที่ ๑

สถานการณ์และสภาพปัญหาทั่วไปและเฉพาะของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน

๑.๑ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในอาเซียน

เหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (๑.๑.๑) ถือเป็นบริบทที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหา (๑.๑.๒) ของแรงงานไร้ฝีมือในอาเซียน

๑.๑.๑ สถานการณ์ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน

อาเซียน (ASEAN) หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง ๕ ประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ต่อมาได้มีประเทศสมาชิกสมทบเพิ่มเติมอีก ๕ ประเทศ ได้แก่ เนการาบรูไน ดารุสซาลาม (ปี พ.ศ. ๒๕๒๗) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (ปี พ.ศ. ๒๕๓๘) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ปี พ.ศ. ๒๕๔๐) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๐) ราชอาณาจักรกัมพูชา (ปี พ.ศ. ๒๕๓๘)^๑ การรวมกลุ่มระดับภูมิภาคซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก ๑๐ ประเทศดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างให้ภูมิภาคมีสันติภาพในการนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประสานความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรม วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการรวมกลุ่มอาเซียน คือ การกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรมในภูมิภาคให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญต่อความมั่นคงและความสงบสุขในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดสันติภาพและความมีเสถียรภาพทั้งในด้านกฎหมาย กฎระเบียบ กระบวนการยุติธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายใต้ความร่วมมือและการดำเนินงาน ๓ เสาหลักหรือประชาคม ได้แก่ (๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

ตามรายงานการศึกษาเรื่อง “ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity” จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ร่วมกับ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB)^๒ ได้กล่าวถึงมิติการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระหว่างกันอาเซียนตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยอธิบายให้เห็นสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนว่ามีจำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก

^๑ รายงานวิจัยฉบับนี้จะเรียกชื่อประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างย่อ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศบรูไน ประเทศเวียดนาม ประเทศสปป.ลาว และประเทศกัมพูชา (คณะผู้ดำเนินงานวิจัย)

^๒ International Labour Organization and Asian Development Bank, 2014, ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity, Geneva: ILO Publications.

จำนวน ๑.๕ ล้านคน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็น ๖.๕ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย โดยทั้ง ๓ ประเทศนี้เป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๐ ของจำนวนแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนทั้งหมด

สำหรับประเทศไทย ข้อมูลสถิติที่จัดทำโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ได้ระบุจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙^๓ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๘๙,๐๐๒ คน โดยมีจำนวนแรงงานข้ามชาติประเภทไร้ฝีมือถึง ๑,๓๖๖,๕๔๔ คน ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติเมียนมา สัญชาติลาว และสัญชาติกัมพูชา ซึ่งทำงานอยู่ในภาคการก่อสร้าง การให้บริการต่าง ๆ ภาคเกษตรและปศุสัตว์ นอกนั้นเป็นแรงงานข้ามชาติประเภทมีฝีมือ/กึ่งฝีมือ จำนวน ๒๒,๔๕๘ คน โดย ๓ อันดับแรกเป็นคนสัญชาติฟิลิปปินส์ สัญชาติมาเลเซีย และสัญชาติสิงคโปร์ ซึ่งทำงานเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการศึกษา ด้านการบริการในโรงแรม และภัตตาคาร และด้านการปฏิบัติการในภาคการผลิต

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นผลจากปัจจัย ๒ กลุ่ม โดยปัจจัยกลุ่มแรก ได้แก่ ความแตกต่างของระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิก ปัจจัยกลุ่มที่สอง ได้แก่ ความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรของประเทศสมาชิก ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานของแรงงานในภูมิภาค สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัจจัยที่เพิ่มทั้งโอกาสและความท้าทายในการจัดการแรงงานของภูมิภาค

รายงานวิจัยนี้ได้คาดการณ์ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่อาเซียนต้องพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้เข้มแข็ง ซึ่งรวมถึงการกำหนดรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เป็นระบบและมีมาตรฐานเดียวกัน มีความปลอดภัยและความโปร่งใส มีต้นทุนที่ราคาถูกลงและเป็นธรรม มีระบบการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เพียงพอ มีระบบการพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเพื่อยกระดับการจ้างงานให้สูงขึ้น และต้องพัฒนาระบบการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศด้านตลาดแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคและระดับประเทศ เพื่อให้ทราบสถานะของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนพบว่า มีอยู่ด้วยกัน ๕ ประการหลัก ดังนี้

(๑) ระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน

^๓ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, ๒๕๕๙, สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙ [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec_may59.pdf [๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].

- (๒) ความแตกต่างของโครงสร้างประชากรในอาเซียน
- (๓) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์
- (๔) ปัจจัยด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
- (๕) ปัจจัยด้านความแตกต่างของระดับรายได้ประชากรต่อหัวของแต่ละประเทศสมาชิก

ปัจจัยเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ^๔ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากข้อมูลสถิติในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประชาชนสิงคโปร์มีรายได้ประชากรต่อหัว (Gross Domestic Product Per Capita) ๕๖,๒๘๗ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี แต่ในขณะที่ประชาชนเมียนมามีรายได้ประชากรต่อหัว ๑,๒๗๘ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีเท่านั้น ซึ่งเป็นความแตกต่างของระดับรายได้เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่ค่อนข้างมาก^๕

สำหรับมิติการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือในอาเซียน สาเหตุประการหนึ่งซึ่งถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างมากต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ คือ ความยากจน โดยในประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศอินโดนีเซีย ประชากรร้อยละ ๔๐ เป็นคนยากจน ทำให้ประเทศเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศต้นทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้งนี้ แม้ทุกประเทศในอาเซียนได้กำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไว้ระดับหนึ่ง แต่การเคลื่อนย้ายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกลับมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถพิจารณาได้จากมูลค่าการส่งเงินกลับประเทศของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งมีจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนมีจำนวนประมาณ ๑๔ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖ ของแรงงานข้ามชาติทั่วโลก ซึ่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเหล่านี้ส่งเงินกลับประเทศต้นทางคิดเป็นมูลค่ารวม ๕๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๑๐ ของมูลค่ารายได้ของแรงงานข้ามชาติทั่วโลก โดยประเทศอาเซียนที่ได้รับเงินไหลเข้าจากการส่งรายได้กลับประเทศของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ๓ อันดับแรก ประกอบด้วย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม และประเทศอินโดนีเซีย^๖

ประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน ประกอบด้วย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย และประเทศบรูไน โดยมีประเทศต้นทาง ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศกัมพูชา ประเทศเมียนมา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานที่มีรายได้ต่ำและเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่ทำงานในภาคบริการ ภาคการก่อสร้าง ภาคการเกษตร ภาคประมงและป่าไม้

การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายโดยการจัดหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ผ่านตัวแทนนายหน้าที่ไม่เป็นทางการ การเคลื่อนย้าย

^๔ Aldaba, T. Fernando, 2015, *The impact of economic integration on labor migration in ASEAN* [online], Retrieved from <http://www.businessmirror.com.ph/the-impact-of-economic-integration-on-labor-migration-in-asean/> [April 25, 2016].

^๕ ASEAN Secretariat, 2015, *ASEAN Selected Key Indicators* [online], Retrieved from http://www.asean.org/storage/2015/09/selected_key_indicators/table1_as_of_Aug_2015.pdf [June 30, 2016].

^๖ Aldaba, T. Fernando, 2015, *The impact of economic integration on labor migration in ASEAN* [online].

แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผ่าน ความตกลงทวิภาคีระหว่าง ๒ ประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นประเทศต้นทางและประเทศ ปลายทางผ่านบริษัทนายหน้าจดทะเบียน นักวิชาการด้านแรงงานจำแนกการเคลื่อนย้ายแรงงาน ไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนเป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย

(๑) การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง หรือ Greater Mekong Subregion (GMS)

(๒) การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกลุ่มประเทศ Maritime Southeast Asia ประกอบด้วย ประเทศบรูไน ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีการประมาณการผลกระทบเชิงปริมาณของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนต่อกระบวนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรี ทั้งด้านการค้าสินค้าและบริการที่มีแนวโน้มเข้มข้นขึ้นนั้น จะผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งรวมถึงแรงงานที่มีฝีมือเพิ่มขึ้นในอนาคต เนื่องจากอาเซียนมีความตกลงด้านการ เคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือซึ่งเป็นแรงงานวิชาชีพ โดยประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ข้ามชาติที่มีฝีมือในอนาคต ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย แต่การ เคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพภายใต้ข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) ของอาเซียนยังต้องใช้เวลาในการ ปรับกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อให้มีผลบังคับใช้

ในระยะสั้นและระยะปานกลาง คาดว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่ เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เนื่องจากการพัฒนาด้านการเชื่อมโยงด้านกายภาพ ระดับการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศตลาดแรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ต้นทุนการขนส่งที่ลดลง การเพิ่มขึ้นของ ระดับรายได้ของประเทศที่เป็นประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงาน เนื่องจากการเปิดเสรีด้าน การค้า เครือข่ายจากเพื่อนและญาติพี่น้องในประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศมากขึ้น

นอกจากนี้ ความแตกต่างของระดับค่าจ้างระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทางของ การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดย ปัจจัยเฉพาะของแต่ละประเทศที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ประกอบด้วย ระดับ การศึกษาของแรงงาน โครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของ แต่ละประเทศ ภาคอุตสาหกรรมที่มีความได้เปรียบและสูญเสียความสามารถในการแข่งขันจากการ เปิดเสรีระหว่างประเทศ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อาเซียนยังไม่สามารถบริหารจัดการด้านเคลื่อนย้ายแรงงาน ไร้ฝีมือข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ยังไม่มีการจัดทำมาตรฐานร่วมกันในการบริหารจัดการ ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการ ดำเนินการ ด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะการรวมตัวด้านการค้าและการลงทุนที่ได้ปรับกฎระเบียบการอำนวยความสะดวก ทางการค้าและการลงทุน มาตรฐานสินค้า พิธีการศุลกากร และโลจิสติกส์ ให้สอดคล้องกันมากขึ้น อันทำให้เกิดห่วงโซ่การผลิตที่เข้มแข็งระดับภูมิภาค รวมถึงการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือ

หรือแรงงานวิชาชีพ แต่การดำเนินการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังถือว่าไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่มีมาตรการดำเนินการระหว่างประเทศสมาชิกที่ชัดเจน และประเทศสมาชิกอาเซียนยังมองมิตินี้ว่าเป็นเรื่องของความมั่นคงระดับชาติ การเปิดเสรีตลาดแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังเป็นการตัดสินใจในระดับรัฐบาลของแต่ละประเทศ ทั้งการออกวีซ่า การอนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสามารถทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ การดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาทำงานเกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกัน จึงทำให้ความร่วมมือเพื่อการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระดับระหว่างประเทศยังคงมีค่อนข้างน้อย^๗ ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้อย่างแท้จริง

๑.๑.๒ สภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน

สภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน สรุปสาระสำคัญได้ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) อาเซียนมีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานอยู่ ๒ ฉบับที่สำคัญด้วยกัน ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons: MNP) ซึ่งลงนามร่วมกันในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๒๑ มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายบุคลากรชั่วคราวที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก ฉบับหนึ่ง และอีกฉบับหนึ่งคือ ความตกลงร่วมว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติในวิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangement: MRA) หรือเรียกว่า ข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังไม่มีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยตรง จึงส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร่วมกันภายใต้บริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมของอาเซียนที่เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากโครงสร้างการผลิตของประเทศสมาชิกที่ยังต้องอาศัยแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก และในปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นจริงในภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งผลจากการไม่มีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทำให้ประเทศสมาชิกมีนโยบาย มาตรการ แนวทางที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคได้สำเร็จ

(๒) ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกันมาก โดยกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นเกาะอย่างประเทศสิงคโปร์มีระดับรายได้ประชากรต่อหัวสูงกว่าประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันให้แรงงานไร้ฝีมือของทั้ง ๒ ประเทศหลังต้องการไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็น

^๗ Huelser, Sarah and Heal, Adam, 2014, *Moving Freely? Labour Mobility in ASEAN*, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT), Policy Brief No.40, June 2014, UNESCAP.

สาเหตุให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการ ในขณะที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีที่ตั้งบนผืนแผ่นดินใหญ่นั้น ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านซึ่งประกอบด้วย ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว ประเทศเมียนมา และประเทศเวียดนาม ความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลั่งไหลมายังประเทศไทย นำไปสู่ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์

(๓) ในมิติด้านความตกลงของประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นเรื่อง การกำหนดค่าจ้าง การให้สิทธิคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงาน การให้ความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดหางาน การให้การศึกษาฝึกอบรมพัฒนาทักษะแรงงาน แต่ความตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงไม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้ปฏิบัติต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้

๑.๒ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่มีลักษณะเฉพาะในประเทศสมาชิกอาเซียน

ดังได้กล่าวไว้ในส่วนบทนำแล้วว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นการศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย รวมถึงศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยภาพรวมในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ตลอดจนศึกษานโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยต่อไป ด้วยเหตุนี้งานเขียนส่วนใหญ่จึงได้เน้นไปที่การทำความเข้าใจทั้งส่วนของประเด็นปัญหาในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์และสภาพปัญหาของทั้ง ๓ ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา (๑.๒.๑) กระนั้นการทำความเข้าใจในเรื่องแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินี้ ย่อมสัมพันธ์โดยตรงกับบริบทแวดล้อมในการรวมเป็นประชาคมอาเซียนนั้นย่อมหมายความว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะขาดเสียมิได้ที่จะกล่าวถึงสถานการณ์อันเป็นสภาวะแวดล้อมทั่วไปของกลุ่มประเทศที่มีประเด็นเรื่องการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกับประเทศไทย ซึ่งหมายถึงกลุ่มประเทศ CLMV (๑.๒.๒)

๑.๒.๑ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกลุ่มประเทศกรณีศึกษา

ด้วยทั้งลักษณะทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การพิจารณาถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาเรื่องแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น จำเป็นต้องแยกพิจารณาแต่ละประเทศเพื่อให้เห็นจุดเด่นและจุดด้อยของประเทศสิงคโปร์ (๑.๒.๑.๑) ประเทศเมียนมา (๑.๒.๑.๒) ก่อนที่จะพิจารณาถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาของประเทศไทย (๑.๒.๑.๓)

๑.๒.๑.๑ สาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีพื้นที่ประมาณ ๕๘๑ ตารางกิโลเมตร เป็นนครรัฐที่มีภูมิประเทศเป็นเกาะของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อยู่ห่างที่สุดของคาบสมุทรมลายู ติดกับรัฐยะโฮร์ของประเทศมาเลเซีย และอยู่ทางเหนือของเกาะสุมาตราของประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางธรรมชาติน้อยและมีพื้นที่จำกัด รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้กำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศให้เป็นเสมือนศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนสินค้า โดยนำเข้าสินค้าจากยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น และส่งไปขายต่อยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยอาศัยความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งและใช้ประโยชน์จากท่าเรือปลอดภาษีที่ทันสมัย ประเทศสิงคโปร์ได้มุ่งเน้นพัฒนาด้านโลจิสติกส์และพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีทักษะและความเชี่ยวชาญสูงเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ รวมถึงได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่น่าลงทุนที่สุดในโลกจากการจัดอันดับของธนาคารโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อเนื่องมาถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และยังคงครองอันดับ ๑ ด้านประสิทธิภาพตลาดแรงงานจากการจัดอันดับของการประชุมเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเทศสิงคโปร์อยู่ใต้อาณานิคมอังกฤษนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๖๒ จนได้รับเอกราชเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ต่อมาได้เข้าร่วมกับสหพันธ์มาลายาซึ่งประกอบด้วยอีก ๔ เขตปกครอง ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย บอร์เนียวเหนือ ซาราวัก และประเทศบรูไน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ประเทศสิงคโปร์ได้ถอนตัวออกจากสหพันธ์มาลายาเนื่องจากความขัดแย้งภายในเรื่องการเงิน การคลัง และเชื้อชาติ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมาเป็นปีแห่งการก่อตั้งประเทศสิงคโปร์ครบ ๕๐ ปี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศสิงคโปร์สร้างประเทศด้วยความแข็งแกร่งของทรัพยากรมนุษย์ที่อพยพเข้ามาจากทั่วภูมิภาค ทั้งประเทศจีน ประเทศอินเดีย และประเทศมาเลเซีย ที่เข้ามาแสวงหาโอกาส เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นเมืองท่าบนเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศอินเดียกับประเทศจีนตั้งแต่สมัยอังกฤษเข้ายึดครองพื้นที่จนกระทั่งสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ เห็นได้ว่ามีช่วงเวลาที่จำกัดการอพยพเข้ามาของชาวต่างชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๘๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศญี่ปุ่นเข้ายึดครองประเทศสิงคโปร์ และเมื่อประเทศสิงคโปร์ได้รับเอกราชการอพยพเข้ามาของชาวต่างชาติได้รับการจำกัดเฉพาะแรงงานที่สามารถทำคุณูปการในการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ได้ จนกระทั่งเมื่อประเทศสิงคโปร์เป็นอิสระจากสหพันธ์มาลายาในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ การอพยพเข้ามาของชาวต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ยังคงมีความเคร่งครัดมากขึ้น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์เติบโตอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างการผลิตเน้นภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์ขาดแคลนแรงงานและต้องการใช้แรงงานข้ามชาติมากขึ้น ทำให้ประเทศสิงคโปร์ต้องเปิดรับแรงงานต่างชาติและส่งผลให้มีแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้นในประเทศ ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติในอัตราที่สูง คิดเป็นสัดส่วนเกือบ ๑ ใน ๓ ของจำนวนประชากรทั้งหมด สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่

ประเทศสิงคโปร์มีอัตราเจริญพันธุ์ที่ต่ำเพียงร้อยละ ๑.๓ เมื่อเทียบกับอัตราทดแทนที่ร้อยละ ๒.๑ ทำให้ประชากรของประเทศสิงคโปร์มีจำนวนลดลง ซึ่งเป็นผลจากการรณรงค์ให้ครอบครัวมีบุตรเพียง ๒ คน (Stop at Two)

แรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์มีทั้งที่มีทักษะสูงหรือแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือและแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือ แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูงนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานกลุ่มนี้ได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี สามารถนำผู้ติดตามเข้ามาด้วยได้ และมีโอกาสได้เป็นผู้พำนักถาวร (Permanent Residents) และเป็นพลเมือง (Citizens) ของประเทศสิงคโปร์ได้ ขณะที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น รัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาทำงานในสาขาอาชีพที่ชาวสิงคโปร์ไม่นิยมทำ อาทิ ก่อสร้าง งานรับใช้ในบ้าน แรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้รับการต้อนรับให้อาศัยอยู่เป็นการถาวร โดยประเทศสิงคโปร์ได้ใช้เครื่องมือทางภาษีและกำหนดเพดานการพึ่งพิงในการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการจ้างแรงงานข้ามชาติ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาการผลิตที่ใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีมากขึ้นเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

นอกจากนี้ เศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ยังพึ่งพาภาคบริการเป็นอย่างมาก โดยภาคบริการที่สำคัญ ได้แก่ ภาคค้าปลีกและค้าส่ง บริการทางธุรกิจ บริการการเงินและประกันภัย การขนส่งสำหรับอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม การผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ อุปกรณ์การขนส่ง และอุตสาหกรรมอาหาร ส่งผลให้สินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศสิงคโปร์ คือ เคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์ เรือ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์แผงวงจรไฟฟ้า และน้ำมันสำเร็จรูป รัฐบาลสิงคโปร์ยังมีเป้าหมายให้ประเทศเป็นศูนย์กลางทางด้านการเงิน การธนาคาร การบินและอวกาศ การบัญชี และการขนส่ง สะท้อนจากการที่สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของภาคการผลิตของประเทศสิงคโปร์มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากผลกระทบด้านความต้องการของตลาดโลกที่ลดลง ขณะที่สัดส่วนภาคบริการโดยรวมมีมากขึ้น

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสิงคโปร์มีประชากรรวม ๕.๔ ล้านคน ประกอบด้วย พลเมือง (Citizens) ๓.๓ ล้านคน ผู้พำนักถาวร (Permanent Residents) ๕.๓ แสนคน และผู้ที่ไม่ได้พำนักถาวร (Non-Residents) ๑.๕ ล้านคน ซึ่งผู้ที่ไม่ได้พำนักถาวรมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ ๑๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๒๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจ้างงานของประเทศสิงคโปร์พบว่า ร้อยละ ๗๑ ของกำลังแรงงานทั้งหมดอยู่ในภาคบริการ ร้อยละ ๑๔ อยู่ในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ร้อยละ ๑๓.๗ อยู่ในภาคก่อสร้าง และร้อยละ ๐.๗ อยู่ในภาคอื่น ๆ ทั้งนี้ จากการแถลงนโยบายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและให้ความสำคัญกับการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือ โดยปรับลดอัตราลดหย่อนภาษีลงครึ่งหนึ่งสำหรับผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะสูง และมุ่งสร้างผลิตภาพพร้อมกับพัฒนาฝีมือให้กับแรงงานชาวสิงคโปร์

แม้ประเทศสิงคโปร์มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (ค) มากเพียงไรก็ตาม แต่จากสถานการณ์ปัจจุบัน (ก) ก็ยังปรากฏภาพของการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติใน

ประเทศสิงคโปร์ให้เห็นอยู่อย่างเนือง ๆ อันทำให้รัฐบาลสิงคโปร์เองต้องหันกลับมาทบทวนถึงแผนงาน และนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น (ข)

(ก) สถานการณ์ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

กำลังแรงงานในประเทศสิงคโปร์แบ่งได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) กำลังแรงงานชาวสิงคโปร์ และ (๒) กำลังแรงงานข้ามชาติ จากข้อมูลกระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) พบว่า จำนวนกำลังแรงงานข้ามชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๗ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๗.๓๙ ต่อปี ขณะที่กำลังแรงงานชาวสิงคโปร์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๒.๕๓ ต่อปี ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสิงคโปร์มีกำลังแรงงานของชาวต่างชาติรวมจำนวน ๑,๓๘๓,๓๐๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๘ ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ด้านการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๗ พบว่า ภาคก่อสร้างมีสัดส่วนการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมากและค่อนข้างคงที่ ขณะที่สัดส่วนการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภาคบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ต้องการแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือเพื่อทำงานในภาคก่อสร้าง เช่น ช่างเชื่อม ช่างประปา ช่างไฟฟ้า ช่างปูน เป็นต้น เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่อง ทั้งโรงพยาบาล ทางเชื่อมใต้ดินระหว่างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ เส้นทางรถไฟฟ้ามหานครสายวงกลม มหาวิทยาลัย และที่พัก และกลุ่มแรงงานที่ต้องการรองลงมา คือ แรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ ในภาคการผลิตและภาคบริการจำนวนมากในอาชีพต่าง ๆ อาทิ พนักงานเสิร์ฟ พนักงานขับรถ พนักงานล้างจาน พนักงานทำความสะอาด แม่บ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก

(ข) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) เน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน พัฒนาเทคโนโลยีและประสิทธิภาพการผลิต โดยให้เงินอุดหนุนธุรกิจเอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือและสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นสูงได้ รวมถึงอุดหนุนการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อทดแทนการจ้างแรงงาน

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ได้รับการวางรากฐานมาอย่างต่อเนื่องเกือบ ๔๐ ปี จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ประเทศสิงคโปร์ต้อนรับแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือ โดยแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือต้องขอใบอนุญาตประเภท Employment Pass (EP) หรือ Personalized Employment Pass (PEP) ที่กระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) แรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือสามารถมีผู้ติดตามซึ่งเป็นคนในครอบครัวเข้าไปอยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์ได้ แรงงานในกลุ่มนี้สามารถสมัครเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรในประเทศสิงคโปร์และเป็นพลเมืองชาวสิงคโปร์ได้ ส่วนแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือ

ระดับกลาง อาทิ ช่างเทคนิค ต้องขอใบอนุญาต S Pass ขณะที่หากเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือหรือ กึ่งฝีมือต้องมีใบอนุญาตประเภท Work Permit (WP) เพื่อทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ภาคก่อสร้าง อยู่ต่อเรือ ภาคการผลิต ภาคบริการ งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น โดยสามารถทำงานได้ ๒ ปี และสามารถ ต่ออายุได้รวมแล้วไม่เกิน ๑๐ ปี สำหรับการจ้างแรงงานข้ามชาติในภาคการผลิตและภาคบริการมีการ กำหนดเพดานการพึ่งพา (Dependency Ceiling) แรงงานข้ามชาติไว้จำนวน ๓ ชั้น โดยภาคการผลิต กำหนดไว้สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๖๐ ภาคบริการไม่เกินร้อยละ ๔๕ ส่วนภาคก่อสร้างและกระบวนการ ต่อเนื่องกำหนดไว้ที่อัตราการจ้างแรงงานข้ามชาติ ๗ คนต่อแรงงานพื้นเมือง ๑ คน และภาคทางทะเล กำหนดไว้ที่อัตราการจ้างแรงงานข้ามชาติ ๕ คนต่อแรงงานพื้นเมือง ๑ คน

สำหรับค่าธรรมเนียมต่อเนื่อง กำหนดตามภาคอุตสาหกรรม เพดานการพึ่งพา และทักษะ ฝีมือแรงงาน ภาคการผลิตได้รับการกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติในอัตราที่ ต่ำกว่าภาคบริการ และภาคก่อสร้างมีค่าธรรมเนียมสูงสุด นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมยังสูงขึ้นตาม เพดานการพึ่งพา และลดลงตามระดับทักษะฝีมือที่สูงขึ้น ยกตัวอย่าง ภาคการผลิต หากเพดานการ พึ่งพาอยู่ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒๕ อัตราค่าธรรมเนียมแรงงานข้ามชาติกึ่งฝีมือเท่ากับ ๒๓๐ ดอลลาร์ สิงคโปร์ ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าธรรมเนียมแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือ ๓๓๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ แต่หากเพดาน การพึ่งพาอยู่ระหว่างร้อยละ ๒๕ - ๕๐ อัตราค่าธรรมเนียมเท่ากับ ๓๓๐ และ ๔๓๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ในกรณีแรงงานข้ามชาติกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ ตามลำดับ หากอัตราเพดานการพึ่งพาอยู่ระหว่างร้อยละ ๕๐ - ๖๐ อัตราค่าธรรมเนียมเท่ากับ ๕๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ทั้งในกรณีที่จ้างแรงงานข้ามชาติกึ่งฝีมือ และไร้ฝีมือ

นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังได้กำหนดเงื่อนไขการจ้างงานเฉพาะในกรณีแม่บ้านและพี่เลี้ยง เด็กด้วย และยังได้กำหนดเชื้อชาติของแรงงานที่สามารถเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น หาก เป็นคนไทย สามารถเข้าไปทำงานได้เฉพาะในภาคก่อสร้าง อยู่ต่อเรือ และงานรับใช้ในบ้าน หากเป็น ชาวมาเลเซีย สามารถเข้าไปทำงานได้ในภาคการผลิตและการบริการได้ด้วย เป็นต้น

ประเทศสิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานข้ามชาติโดยกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการ ทดสอบฝีมือ โดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้างที่ต้องทดสอบฝีมือและได้รับใบรับรองจากศูนย์ทดสอบ ฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA) รับรอง เช่น ในประเทศไทยมีศูนย์ ทดสอบฝีมือแรงงานที่ อินเตอร์วัน ศูนย์ทดสอบมหานคร เป็นต้น และนายจ้างต้องมีส่วนร่วม รับผิดชอบในการจ้างแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ โดยนายจ้างต้องเสียภาษี แรงงานข้ามชาติ (Levy Tax) ต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติ ๑ คน และต้องมีการจ้างแรงงานข้ามชาติ ในสัดส่วนที่กำหนดตามเพดานการพึ่งพา นอกจากนี้ นายจ้างต้องวางเงินประกัน ๕,๐๐๐ ดอลลาร์ สิงคโปร์ต่อแรงงานข้ามชาติ ๑ คน เพื่อเป็นเงินส่งกลับเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ และต้องทำประกัน สุขภาพให้แก่แรงงานข้ามชาติ โดยต้องมีวงเงินอย่างต่ำไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี และทำประกันอุบัติเหตุที่มีวงเงินอย่างต่ำ ๔๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ นายจ้างต้องจัดหาที่อยู่ให้ แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐจัดไว้ และที่พักต้องได้รับมาตรฐานตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด และยังคงจ่ายเงินเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานข้ามชาติที่เรียกว่า ภาษี Skill Development Levy เข้ากองทุน SDF (Skills Development Fund) อีกด้วย

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบใบอนุญาตทำงานที่ควบคุมทั้งเรื่องปริมาณและคุณภาพของแรงงานข้ามชาติ โดยในเชิงปริมาณควบคุมผ่านจำนวนใบอนุญาตที่แต่ละบริษัทจะจ้างแรงงานข้ามชาติได้โดยไม่เกินเพดานการพึ่งพาที่รัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งเพดานการพึ่งพานี้ได้รับการกำหนดตามประเภทอุตสาหกรรมและบังคับใช้เหมือนกันกับทุกบริษัทในอุตสาหกรรมเดียวกัน ขณะที่ในเชิงคุณภาพนั้นครอบคลุมเรื่องทักษะฝีมือ ประเทศต้นทาง ระยะเวลาการจ้างงาน และประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งนายจ้างต้องระบุในใบสมัครเพื่อขออนุญาตจ้างแรงงานข้ามชาติ และนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานข้ามชาติซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของแรงงานข้ามชาติ โดยค่าธรรมเนียมจะสูงในกรณีที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนตามภาวะเศรษฐกิจ ยกตัวอย่าง ในระยะหลังเมื่อรัฐบาลสิงคโปร์เห็นว่านายจ้างพึ่งพาแรงงานข้ามชาติมากเกินไปจนกระทั่งไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติทุกระดับให้ลดลงเหลือในอัตรา ๑ ใน ๓ โดยกระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดนโยบายปรับเพิ่มการเก็บภาษีการจ้างแรงงานข้ามชาติกับนายจ้าง และลดสัดส่วนการจ้างแรงงานข้ามชาติ รวมถึงบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศสิงคโปร์ให้เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ถือได้ว่ามีความเข้มงวดมาก อาทิ มีการโยกย้าย และกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด ทั้งบทลงโทษต่อตัวนายจ้าง ลูกจ้างชาวต่างชาติ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนบริษัทจัดหางาน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือที่มีกฎหมายห้ามแต่งงานกับชาวสิงคโปร์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงห้ามตั้งครอบครัว ซึ่งหากฝ่าฝืนจะถูกส่งกลับประเทศ และเพื่อเป็นการป้องกันการตั้งรกรากถาวร แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไม่สามารถนำครอบครัวติดตามมาด้วยได้^๕

กล่าวโดยสรุป ประเทศสิงคโปร์มีนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ซับซ้อนและเข้มงวด มีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงขึ้น อาทิ ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ และเงินประกันเท่ากับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทาง กำหนดให้นายจ้างจัดหาหรือออกค่าที่พักสำหรับแรงงานข้ามชาติ เพื่อลดภาระต้นทุนทางสังคม นอกจากนี้ ยังพยายามกีดกันแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผ่านการจำกัดอิสรภาพของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามาอยู่อาศัยด้วยได้ และพยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ในบางอุตสาหกรรม ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการลดจำนวนแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีเพียงร้อยละ ๒ เท่านั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขนาดของประเทศสิงคโปร์ที่เป็นเกาะและมีขนาดเล็ก การป้องกันการลักลอบเข้าประเทศและการบังคับใช้กฎหมายจึงกระทำได้ง่าย

^๕ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), ๒๕๕๘, โครงการวิจัยการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา.

(ค) สภาพปัญหาของการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ได้จัดทำแผนการพัฒนากำลังคนของประเทศฉบับที่ ๒๑ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายว่า “ประเทศสิงคโปร์จะเป็นประเทศศูนย์กลางที่แรงงานมีทักษะและความรู้ความสามารถขั้นสูง” โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ต้องการลดความแตกต่างของสวัสดิการระหว่างแรงงานภายในประเทศกับแรงงานข้ามชาติ สำหรับสภาพปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสามารถพิจารณาได้จากปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ โดยมีรายละเอียดสำคัญ ๖ ประการ ดังนี้

(๑) กฎหมายแรงงานของประเทศสิงคโปร์ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้าน จึงยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแรงงานกลุ่มนี้ ระบบการจ้างงานมีเพียงการทำสัญญาการจ้างงาน ทำให้ง่ายที่นายจ้างจะละเมิดสัญญาและกดขี่ข่มเหงลูกจ้าง แล้วข่มขู่ลูกจ้างไม่ให้ไปบอกกับทางการ ทั้งนี้ ตำรวจของประเทศสิงคโปร์ส่วนใหญ่ให้ข้ออ้างว่าหลักฐานไม่เพียงพอที่จะชี้ว่านายจ้างกระทำความผิด

(๒) ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้ทำข้อตกลงการจ้างงานแบบทวิภาคีกับประเทศต้นทางใด ๆ ทำให้ปราศจากช่องทางกรเข้าแทรกแซงอัตราค่าจ้างหน้าจัดหางานในประเทศต้นทาง ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องจ่ายค่าหน้าในอัตราค่อนข้างสูง

(๓) ประชาชนสิงคโปร์จำนวนหนึ่งเกิดความไม่พอใจที่มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์จำนวนมาก ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการแสดงความไม่พอใจผ่านสื่อสังคมออนไลน์และเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนจำนวนมากได้ออกมาเดินขบวนประท้วงในที่สาธารณะ เนื่องจากการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ เช่น การเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้นของแรงงานข้ามชาติ ทั้ง ๆ ที่ประเทศสิงคโปร์มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก จึงทำให้ราคาบ้านและที่ดินสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างมาก เป็นต้น

(๔) ประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐได้แสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ที่จำกัดสิทธิ์ต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในหลายเรื่อง ทั้งเรื่องการจัดสรร การแต่งงาน การจำกัดพื้นที่อยู่อาศัย เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์จำกัดให้แรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมืออยู่อาศัยแต่เฉพาะภายในบริเวณที่จัดหาให้ บางกรณีกำหนดให้อยู่เฉพาะในพื้นที่แออัด

(๕) ประเทศสิงคโปร์ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยเสรีภาพการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม และฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ทำให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้

(๖) ประเทศสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้บางกรณีนายจ้างยังจ้างงานด้วยอัตราค่าจ้างต่ำเกินไป ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของแรงงานทั้งแรงงานชาวสิงคโปร์และแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีค่าครองชีพสูงมากประเทศหนึ่ง

๑.๒.๑.๒ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ประเทศเมียนมาได้ดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการปฏิรูปด้านการลงทุน จึงสามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ โครงสร้างเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศเมียนมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบด้วย ภาคการเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ ๓๘.๘ ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ ๑๙.๓ และภาคบริการมีสัดส่วนร้อยละ ๔๑.๘ เมื่อพิจารณารายละเอียดของภาคเศรษฐกิจแล้ว อาจจำแนกรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

(๑) ภาคการเกษตร ประกอบด้วย ผลผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ไม้สัก ถั่วต่าง ๆ ยา ยางพารา อ้อย ฝ้าย ข้าวโพด ปาล์มน้ำมัน โค และสินค้าประมง

(๒) ภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน อัญมณี สินแร่ สิ่งทอ สินค้าอุปโภคและบริโภค เครื่องดื่ม และเฟอร์นิเจอร์ไม้

(๓) ภาคบริการ ได้แก่ การค้าส่ง ค้าปลีก ธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงิน การขนส่ง โทรคมนาคม การท่องเที่ยวและโรงแรม

ประเทศเมียนมาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดในโลก ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) อยู่ในลำดับที่ ๑๕๐ จาก ๑๘๐ ประเทศ ประเทศเมียนมาเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรน้อยที่สุดในอาเซียน แต่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ อาทิ ป่าไม้ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ อัญมณี และแร่ธาตุต่าง ๆ อีกทั้งยังมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเพาะปลูกในภาคเกษตรกรรม และมีแหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีความหลากหลาย ประชากรของประเทศเมียนมาส่วนใหญ่อยู่ในวัยแรงงาน ทำให้มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและเปิดเสรีด้านการลงทุนเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต จึงทำให้ประเทศเมียนมาเป็นประเทศที่มีศักยภาพและได้รับความสนใจด้านการลงทุนจากต่างชาติเป็นอย่างมาก

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้รายงานไว้ว่า ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แรงงานสัดส่วนร้อยละ ๗๐ ของประเทศเมียนมา ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ ๒๓ ทำงานในภาคบริการ และร้อยละ ๗ ทำงานในภาคอุตสาหกรรม สำหรับด้านมิติวัฒนธรรม ประเทศเมียนมาได้รับอิทธิพลทั้งจากประเทศจีน ประเทศอินเดีย และประเทศไทยมาช้านาน สะท้อนให้เห็นได้จากทั้งด้านภาษา ดนตรี อาหาร และศิลปะ ประเทศเมียนมาได้รับอิทธิพลจากวรรณคดีและพระพุทธศาสนา นิยายเถรวาทมาตั้งแต่ครั้งโบราณ ส่งผลให้วัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติที่เป็นชาวเมียนมาในประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับวัฒนธรรมไทยเป็นอย่างมาก รายงานการพัฒนามนุษย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development

Program: UNDP) ได้กล่าวว่า ประเทศเมียนมามีประชากร ๕๙.๑ ล้านคน ซึ่งมีถึง ๑๓๕ เผ่าพันธุ์ โดยมีเชื้อชาติพันธุ์หลัก ประกอบด้วย เมียนมา ร้อยละ ๖๘ ฉาน ร้อยละ ๙ กะเหรี่ยง ร้อยละ ๗ ยะไข่ ร้อยละ ๔ จีน ร้อยละ ๓ อินเดีย ร้อยละ ๒ มอญ ร้อยละ ๒ และอื่น ๆ ร้อยละ ๕

ดังเช่นกรณีของประเทศสิงคโปร์ การศึกษาทำความเข้าใจในสถานการณ์ (ก) และนโยบายการใช้แรงงาน (ข) ภายในประเทศย่อมเป็นบทสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศเมียนมา (ค) ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

(ก) สถานการณ์ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศเมียนมา

แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาในต่างประเทศ ประกอบด้วย แรงงานที่มีฝีมือ กึ่งฝีมือ และไร้ฝีมือ ยกตัวอย่าง แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาที่มีฝีมือในประเทศสิงคโปร์ อาทิ วิศวกร บุคลากรทางการแพทย์ สถาปนิก แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมากึ่งฝีมือในประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศญี่ปุ่น อาทิ แรงงานที่ทำงานด้านอิเล็กทรอนิกส์หรือในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาไร้ฝีมือมีอยู่เกือบทุกประเทศในอาเซียน โดยส่วนใหญ่ทำงานใช้แรงงาน อาทิ คนรับใช้ในบ้าน คนงานประมง คนงานก่อสร้าง คนงานในภาคการเกษตร ร้านอาหาร และสถานที่ท่องเที่ยว

ทั้งนี้ ปัญหาด้านการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงสภาพความยากจนในประเทศเมียนมา ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือเลือกที่จะลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อมาหางานทำและหารายได้ที่ดีกว่า ทำให้เกิดปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งเดินทางผ่านทางชายแดนประเทศไทยและประเทศมาเลเซียโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยว โดยมีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศเมียนมาถึงประมาณ ๓ - ๔ ล้านคนที่เข้ามาในประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทางบ่อยครั้ง

(ข) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมา

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมาหรือการจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติของประเทศเมียนมายังไม่ครอบคลุมและไม่สมบูรณ์ โดยในอดีตหน่วยงาน The Overseas Employment Service (Employment and Training Department at the Ministry of Labour) ของประเทศเมียนมา ได้อำนวยความสะดวกการส่งออกแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs) แต่แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายนั้นจำกัดอยู่เพียงแรงงานที่มีฝีมือซึ่งส่งออกไปยังประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศมาเลเซีย ส่วนใหญ่ดำเนินการผ่านบริษัทหางานเอกชนที่มีค่าใช้จ่ายสูง

(ค) สภาพปัญหาของการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศเมียนมา

ประเทศเมียนมาเป็นประเทศต้นทางของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน แรงงานชาวเมียนมาได้โยกย้ายถิ่นฐานไปทำงานทั้งในประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ดังนั้น มุมมองต่อปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมาจะพิจารณาในฐานะที่ประเทศเมียนมาเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงาน โดยมีรายละเอียดสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) นโยบายด้านการส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของรัฐบาลเมียนมายังขาดความชัดเจน ปัจจุบันแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมาได้ย้ายถิ่นฐานไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย แรงงานเหล่านี้มีบทบาทในการทำงานทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองล่าสุดที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมาที่พรรคการเมืองภายใต้การนำของนางอองซาน ซูจี ซึ่งได้ประกาศว่าจะนำแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมากลับประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาและผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาไม่แน่ใจว่ารัฐบาลเมียนมาจะกำหนดนโยบายการส่งออกแรงงานอย่างไรต่อไป จึงขาดความเชื่อมั่นต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา

(๒) การดำเนินการของรัฐบาลเมียนมาด้านการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเดินทางออกนอกประเทศโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมายังไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การลักลอบเดินทางออกนอกประเทศของแรงงานชาวเมียนมายังเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์

(๓) แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดทักษะความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และวัฒนธรรมของประเทศที่เดินทางไปปฏิบัติงาน การดำเนินงานพัฒนาทักษะฝีมือและให้ความรู้แก่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมายังไม่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการที่ต้องฝึกทักษะแรงงานเหล่านี้ก่อนรับเข้าทำงาน

(๔) ปัญหาการไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจาว่ามีสัญชาติเมียนมา ส่งผลให้การพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาในประเทศไทยประสบปัญหา

(๕) ขั้นตอนและกระบวนการสรรหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation: MOU) ของหน่วยงานภาครัฐของประเทศเมียนมามีความล่าช้าและต้นทุนสูง ซึ่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมาต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้น

๑.๒.๑.๓ ราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องทั้งการพัฒนาเชิงกายภาพโครงสร้างพื้นฐานและการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมี

การเติบโตเป็นอย่างมาก โดยเศรษฐกิจของประเทศไทย (ยกเว้นช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑) ขยายตัวได้ดีเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี รายได้ประชาชาติต่อหัว (GNP Per Capita) ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อยู่ที่ ๕,๘๑๖ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคนต่อปี ส่งผลให้ประเทศไทยได้ขยับฐานะขึ้นมาเป็นประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Country) ทั้งนี้ จากโครงสร้างการผลิตของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยขับเคลื่อนด้วยภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ การผลิตภาคอุตสาหกรรม (ประกอบด้วย ภาคอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย) ภาคขายส่งและขายปลีก ภาคเกษตรกรรม ภาคบริการทางการเงิน ภาคการขนส่ง และภาคบริการด้านอสังหาริมทรัพย์

เศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่ภาคการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย ๑๐ อันดับแรก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้แก่

- (๑) รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ
- (๒) เครื่องคอมพิวเตอร์
- (๓) อัญมณีและเครื่องประดับ
- (๔) เม็ดพลาสติก
- (๕) น้ำมันสำเร็จรูป
- (๖) แผงวงจรไฟฟ้า
- (๗) เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ
- (๘) ผลิตภัณฑ์ยาง
- (๙) เคมีภัณฑ์
- (๑๐) เหล็กและผลิตภัณฑ์

เมื่อพิจารณาจากสินค้าส่งออกของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น ประกอบด้วย อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ การประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ อุตสาหกรรมแผงวงจร ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้ถือเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ

ผลจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจประเทศไทยภายใต้การขับเคลื่อนของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนควบคู่กับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ได้เป็นปัจจัยดึงดูดที่ทำให้แรงงานต่างชาติไหลเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาการผลิตทุนที่ใช้ทุนเข้มข้นส่งผลให้ความต้องการแรงงานกึ่งฝีมือเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นยังต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมือ และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาประกอบกับปัจจัยผลึกที่สำคัญ คือ ปัญหาความยากจนในประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเมียนมา จึงทำให้ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรซึ่งเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย และยังคงมีปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรทุกช่วงวัย เนื่องจากปัจจัยหลัก ๒ ประการ ได้แก่

(๑) ประชากรวัยเด็กของประเทศไทยมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยมีพัฒนาการไม่สมวัย และการตั้งครกรรภในกุ่มวัยรุ่นที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อัตราการเจริญพันธุ์รวมลดลงจาก ๖.๓ คน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๑๘ เป็น ๑.๖๒ คน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๘ และคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๘๓ จะลดลงเหลือเพียง ๑.๓ คน

(๒) กำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลงและแรงงานประมาณร้อยละ ๓๐ เป็นประชากรที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๔๖ (กลุ่มเจนเนอเรชัน Y) ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะความเป็นปัจเจกสูง ไม่ให้ความสำคัญกับการมีครอบครัว ส่งผลต่อรูปแบบการประกอบอาชีพและอัตราการเจริญพันธุ์รวมของประเทศในอนาคต ขณะที่ผลิตภาพแรงงานยังเพิ่มขึ้นช้า ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

ทั้งนี้ กำลังแรงงานของประเทศไทยมีจำนวน ๓๘.๙ ล้านคน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ และเริ่มลดลงร้อยละ ๐.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และร้อยละ ๐.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๒ ต่อปีในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗) ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ประเทศมาเลเซีย ๑ เท่าตัว และประเทศสิงคโปร์ ๕ เท่าตัว นอกจากนี้ กำลังแรงงานร้อยละ ๖๕.๑ มีการศึกษาระดับมัธยมต้นและต่ำกว่า จากโครงสร้างการผลิตที่เน้นการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่จำนวนแรงงานในประเทศไม่ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น แรงงานชาวไทยที่มีอยู่ไม่นิยมทำงานที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สกปรก เสี่ยงอันตรายและแสนลำบาก จึงส่งผลให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างประเทศ^๔

เมื่อรัฐบาลไทยมีเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (ค) การทราบถึงสถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการแรงงานประเภนี้ (ก) จึงกลายเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อ การกำหนดนโยบายในการจัดการที่ชัดเจน (ข)

(ก) สถานการณ์ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทย

สถานการณ์ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยในรายงานวิจัยฉบับนี้ พิจารณาถึงประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติกับแรงงานที่เข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ซึ่งตามข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙ มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

^๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๘, *ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒*, เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็นทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/article_attach/Book_Plan12.pdf [๒๘ เมษายน ๒๕๕๙].

สัญญาติเมียนมา สัญชาติลาว และสัญชาติกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น ๑,๓๖๒,๗๘๓ คน^{๑๐} โดยแบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน ๑,๐๓๙,๕๑๓ คน ประกอบด้วย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมา จำนวน ๘๖๙,๗๔๔ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๘๓ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่พิสูจน์สัญชาติทั้งหมด แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวลาว จำนวน ๕๘,๓๗๗ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕.๖ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่พิสูจน์สัญชาติทั้งหมด แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชา จำนวน ๑๑๑,๓๙๒ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐.๗ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่พิสูจน์สัญชาติทั้งหมด

(๒) แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) รวมจำนวน ๓๒๓,๒๗๐ คน ประกอบด้วย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมา จำนวน ๑๕๕,๘๓๕ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๘ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ทั้งหมด แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวลาว จำนวน ๓๓,๘๙๙ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ทั้งหมด แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชา จำนวน ๑๓๓,๕๓๖ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๒ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ทั้งหมด

ประเภทงานที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งพิสูจน์สัญชาติและได้รับอนุญาตให้ทำงานมากที่สุด ๓ อันดับแรก ได้แก่

(๑) กิจการก่อสร้าง จำนวน ๑๘๕,๒๐๘ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๘ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่พิสูจน์สัญชาติทั้งหมด

(๒) การให้บริการต่าง ๆ จำนวน ๑๕๙,๑๔๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๕ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่พิสูจน์สัญชาติทั้งหมด

(๓) เกษตรและปศุสัตว์ จำนวน ๑๕๘,๖๔๙ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๕ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่พิสูจน์สัญชาติทั้งหมด

ในส่วนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ประเภทของงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานมากที่สุด ๓ อันดับแรก ได้แก่

(๑) การให้บริการต่าง ๆ จำนวน ๗๗,๒๖๙ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๓ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ทั้งหมด

(๒) กิจการก่อสร้าง จำนวน ๖๕,๗๖๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ทั้งหมด

^{๑๐} สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, ๒๕๕๙, สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙ [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec_may_59.pdf [๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].

(ก) กิจกรรมต่อเนื่องการเกษตร จำนวน ๓๗,๓๔๙ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๑ ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินำเข้าตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ทั้งหมด

(ข) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทย

รัฐบาลไทยกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยยอมรับเฉพาะแรงงานถูกกฎหมาย และมีมาตรการป้องกันการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ โดยในอดีตประเทศไทยไม่มีนโยบายเปิดรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ข้อกฎหมายของประเทศไทยโดยทั่วไปมีการห้ามการจ้างงานและห้ามการเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐผ่อนผันให้สามารถจ้างได้ โดยต้องดำเนินการและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามมาตรา ๕๘ ระบุว่า คนต่างด้าวผู้ใดได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ อยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้ทำงานตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในลักษณะปีต่อปีตลอดช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๕)

ผลจากการประชุมและปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นำไปสู่การลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลของประเทศไทยกับประเทศสปป.ลาว (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) ประเทศกัมพูชา (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) และประเทศเมียนมา (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๖) (The Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers between Kingdom of Thailand and Lao People's Democratic Republic - Kingdom of Thailand and Kingdom of Cambodia - Kingdom of Thailand and Republic of the Union of Myanmar: MOU) ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อปรับสถานะแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน และเป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานอย่างถูกกฎหมาย โดยให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศต้นทางทั้ง ๓ ประเทศสามารถเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยและรับรองว่าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติดังกล่าวมาจากประเทศนั้นจริง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ รัฐบาลไทยได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ๓ สัญชาติทั้งสิ้นจำนวน ๗ ครั้ง เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้เปิดจดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบในกิจการประมง เกษตรและปศุสัตว์ ก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องประมงทะเล คนรับใช้ในบ้าน และกิจการอื่น ๆ ที่แต่ละจังหวัดเสนอตามความจำเป็นและคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เห็นชอบ ทั้งนี้ นายจ้างต้องรายงานการคงอยู่ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทุก ๓ เดือน กรณีที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลบหนีหรือเลิกจ้างให้แจ้งเจ้าหน้าที่ภายใน ๗ วัน นายจ้างต้องจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่งสามารถตรวจสอบได้ และจะไม่รับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่หลบหนีจาก

นายจ้างอื่น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลไทยได้ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอยู่ต่อได้อีก ๑ ปี และกำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินจำนวน ๒,๑๐๐ - ๒,๔๐๐ บาทต่อคนเข้ากองทุนเพื่อการส่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้เห็นชอบให้มีการผ่อนผันสำหรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ยังล้าการทำงานอยู่กับนายจ้างรวมถึงบุตรของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี อีกครั้ง โดยให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา ๑๒๐ วัน เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือเอกสารรับรองบุคคลจากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นระยะเวลา ๒ ปี และสามารถต่ออายุได้อีก ๒ ปี ทั้งนี้ นายจ้างต้องนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายตามที่หน่วยงานราชการกำหนด โดยไปยื่นเรื่องได้ที่กรมการจัดหางานซึ่งมีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) ที่มีอยู่ทั้งหมด ๑๒ แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ขั้นตอนหลังจากนั้นต้องพาแรงงานไปตรวจสุขภาพเพื่อทำใบอนุญาตทำงานต่อไป อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลไทยได้ขยายระยะเวลาผ่อนผันต่อไปอีก ๑๒๐ วัน

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงปัจจุบัน ได้ยึดหลักการเปลี่ยนสถานะแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ด้วยการพิสูจน์สัญชาติ โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติใหม่โดยถูกกฎหมายและอนุญาตให้บริษัทนายหน้าจัดหางานที่รัฐบาลของประเทศที่ลงนามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ยอมรับ ให้เข้ามามีบทบาทติดต่อจัดหางานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยบริษัทนายหน้าดังกล่าวมีหน้าที่จัดส่งและดูแลแรงงานในประเทศปลายทาง รวมทั้งการรักษาสิทธิอันชอบธรรมของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยรัฐบาลของแต่ละฝ่ายทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และนายจ้างชาวไทยสามารถติดต่อโดยตรงกับบริษัทจัดหางานของประเทศผู้ส่งออกแรงงานได้

ประเทศไทยใช้เวลาดำเนินการตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ จากการตั้งรับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ล้นไหลเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรไทย มาเป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุกโดยการกำหนดทิศทางของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างมีคุณภาพด้วยการฝึกอบรมและการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลงด้วยการกำหนดเพดานภาษีและการจัดเก็บภาษีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ระบุถึงประเด็นเหล่านี้ไว้ เพียงแต่ยังไม่ได้นำมาปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

หลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ออกคำสั่ง ๔ ฉบับ และประกาศ ๔ ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรื่องแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ (กนร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งระบบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการการทำงาน ลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคม และแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ (อกนร.) เพื่อช่วยปฏิบัติงานของ กนร. อย่างไรก็ตาม ต่อมาปรากฏว่าเกิดเหตุการณ์ที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจำนวนมากกว่า ๑ แสนคน ตื่นตระหนกโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชาได้อพยพและละทิ้งงานกลับไปภูมิลำเนาของตนเอง ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการ ตลอดจนระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ คสช. จึงออกประกาศว่าไม่มีนโยบายที่จะเร่งรัดจับกุมกวาดล้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามที่ปรากฏเป็นข่าว แต่ต้องการดูแลแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของทุกประเทศอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยขอให้ผู้ประกอบการและนายจ้างจัดเตรียมรายชื่อลูกจ้างที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในสังกัดให้พร้อมรับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการกระทำผิดกฎหมายในด้านต่าง ๆ

ต่อมารัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชากลับเข้าทำงานในจังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์ เพื่อดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัญชาติกัมพูชาที่ประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักและปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และจัดระเบียบแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัญชาติเมียนมา สัญชาติลาว และสัญชาติกัมพูชา ทั้งนี้ ให้จัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในจังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรก กล่าวโดยสรุป คสช. ได้เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอีกครั้งด้วยมุ่งหมายที่จะทำให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยทั้งหมดเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย

(ค) สภาพปัญหาของการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทย

พหุปัจจัยกับสภาพปัญหาของการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยมีรายละเอียดสำคัญ ๙ ประการ ดังนี้^{๑๑}

(๑) การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตลอด ๒๐ ปีที่ผ่านมา ไม่สะท้อนความพยายามลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ส่งผลให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานและไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทาง

^{๑๑} สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), ๒๕๕๘, โครงการวิจัยการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.

เศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคต ทั้งนี้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง ผิดกฎหมาย กล่าวเพียงแต่ให้เร่งปรับปรุงการบริหารจัดการให้เป็นระบบ พัฒนาฐานข้อมูล และจัดการให้บริการทางสังคมตามความเหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งนโยบายส่งเสริมการลงทุนยังเน้นให้สิทธิพิเศษต่อการลงทุนที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากร ทำให้เกิดความ ต้องการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมากขึ้น

(๒) ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติค่อนข้างสูง มีขั้นตอน และเอกสารจำนวนมาก ทำให้เกิดความสับสนและเสียเวลาดำเนินการ ระบบการต่ออายุใบอนุญาต ทำงานที่ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเพิ่ม และการเปลี่ยนนายจ้างที่ทำได้ ยาก ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติขึ้นทะเบียนกลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผิดกฎหมายได้ง่าย

(๓) การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้และลักลอบนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน และการผลักดัน ส่งกลับประเทศต้นทางยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๔) การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังมีปัญหา ทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องเฝ้าจับตามองระดับที่ ๓ (Tier III Watch List) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งในเรื่องการค้ามนุษย์ ค่าประเวณี แรงงานเด็ก และโรงงาน ที่ใช้แรงงานอย่างกับทาส ทั้งนี้ ด้วยความพยายามของหลายภาคส่วนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ปัจจุบัน (เดือนมิถุนายน ๒๕๕๙) ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับดีขึ้นโดยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง ระดับที่ ๒ (Tier II Watch List) อย่างไรก็ตาม ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน แรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติส่วนใหญ่ยังเข้าถึงบริการทางกฎหมายได้ยากและไม่ทราบสิทธิที่พึงมี จึงทำให้ยังไม่ได้รับ ความเป็นธรรมและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๕) ระบบประกันสังคมยังไม่เหมาะสมกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่มีลักษณะการ จ้างงานแบบระยะสั้น ทำให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไม่ได้ใช้ประโยชน์จากประกันสังคมอย่างเหมาะสม

(๖) รัฐบาลต้องรับภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศ ทั้ง ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขเชิงป้องกัน การรักษาพยาบาลและเฝ้าติดตามการระบาดของโรคติดต่อ มี แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาใช้บริการคลอดบุตรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านสังคมอื่น ๆ เช่น การให้การศึกษา การป้องกันการค้ามนุษย์ การสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของ แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ปัญหาสุขภาพจิต อาชญากรรม และการค้าอาวุธ เป็นต้น

(๗) ชุมชนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในพื้นที่ต่าง ๆ ในหลายจังหวัด อาทิ จังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดตาก และจังหวัดสระแก้ว อาศัยอยู่อย่างแออัด ไม่ถูก สุขลักษณะ การเข้าครอบครองพื้นที่ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้สร้างความไม่พอใจและความ ขัดแย้งทางวัฒนธรรมระหว่างคนไทยกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

(๘) ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนเรื่องการอนุญาตให้นำสมาชิกในครอบครัวและผู้ติดตามของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาอยู่รวมอาศัยในประเทศไทย

(๙) การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศต้นทาง เช่น ประเทศสปป.ลาวห้ามไม่ให้ใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้าน และการไปทำงานต้องดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานของประเทศสปป.ลาวเท่านั้น ส่วนประเทศกัมพูชากำหนดอายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่จะไปทำงานต่างประเทศต้องมีอายุไม่เกิน ๓๕ ปี และกำหนดประเภทงานที่จะไปทำด้วย เป็นต้น

๑.๒.๒ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา

เมื่อสาเหตุสำคัญของปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยเกิดจากการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานที่มีสัญชาติกลุ่มประเทศ CLMV อันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่ง และการเข้าถึงและได้รับความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ทางสังคมที่มั่นคงกว่าของประเทศไทย ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศของไทยที่มีลักษณะเป็นคาบสมุทรที่มีทั้งส่วนที่เป็นผืนแผ่นดินและส่วนที่ติดกับทะเลและมหาสมุทร ทำให้เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย สถานการณ์เหล่านี้จึงกลายเป็นปัจจัยหลักที่ประเทศไทยจำต้องคำนึงถึงเสมอในการหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และเมื่อได้มีการกล่าวถึงทั้งสถานการณ์ สภาพปัญหา และนโยบายในการจัดการกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมาในฐานะเป็นหนึ่งในกรณีศึกษาแล้ว ในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมีการกล่าวถึงภาพรวมของสภาพปัญหาและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นที่อยู่ในกลุ่มประเทศ CLMV ด้วย กล่าวคือ ประเทศกัมพูชา (๑.๒.๒.๑) ประเทศสปป.ลาว (๑.๒.๒.๒) และประเทศเวียดนาม (๑.๒.๒.๓)

๑.๒.๒.๑ ราชอาณาจักรกัมพูชา

ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่มีตำแหน่งที่ตั้งในจุดยุทธศาสตร์ในการทำการค้าที่ดี มีอาณาเขตติดทะเล จึงมีการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้รับผลจากปัจจัยหลักคือ การท่องเที่ยว โดยเศรษฐกิจหลักของประเทศกัมพูชาขึ้นอยู่กับภาคบริการ ภาครองลงมา คือ ภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ตามลำดับ โดยภาคอุตสาหกรรม มีอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์จากยางพารา และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ สินค้าเกษตรที่สำคัญ อาทิ ยางพารา ข้าว ข้าวโพด มะม่วงหิมพานต์ ฝ้ายไหม น้ำมันสำปะหลัง และปลาทะเล

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ (National Strategic Development Plan (NSDP), 2014 - 2018) รัฐบาลกัมพูชากำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศให้เป็น “ประเทศที่มีการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างสันติภาพภายในประเทศเพื่อการ

เจริญเติบโตที่มั่นคง” โดยบรรจุแผนการพัฒนากำลังคนไว้ในแผนการพัฒนาแห่งชาติ โดยมีจุดประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อติดตามและประเมินผลนโยบายด้านการพัฒนากำลังคนของประเทศ ในการนำมาปรับปรุงแก้ไขแผนการพัฒนากำลังคนเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของแรงงานและผู้ประกอบการ

(๒) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตลาดแรงงาน โดยประสานงานกับรัฐบาลกลางในการดูแลข้อมูลกำลังแรงงาน การศึกษา เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านแรงงาน เพื่อพัฒนาให้แรงงานมีทักษะและมีอัตราค่าจ้างที่ตอบสนองต่อแนวโน้มของตลาดแรงงาน

(๓) เพื่อเพิ่มโอกาสในการมีงานทำ โดยให้บริการด้านการจัดหางาน ศึกษาความต้องการด้านแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๔) เพื่อพัฒนาทักษะความรู้และความสามารถของแรงงาน ให้แรงงานมีทักษะที่สูงขึ้น มีความรู้และความสามารถ รวมถึงได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น

(๕) เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน ให้ครอบคลุมและคุ้มครองแรงงานทุกภาคส่วน

(๖) เพื่อเสริมสร้างการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการ แรงงาน และสหภาพแรงงาน ให้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันในการบริหารจัดการด้านแรงงาน

(๗) ศึกษาโครงสร้างของค่าจ้าง เงินเดือน เพื่อศึกษาหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม รวมถึงการคุ้มครองแรงงานและผู้ประกอบการเมื่อเกิดความไม่มั่นคงด้านเศรษฐกิจ

(๘) เพื่อเป็นนโยบายในการดูแลและคุ้มครองแรงงานที่ออกไปทำงานในต่างประเทศ ให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ ยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านการพัฒนากำลังคนไว้ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ด้านหลัก ได้แก่

(๑) การพัฒนาแรงงานถือเป็นแนวทางการดำเนินงานในภาพรวม มุ่งหวังให้ประชากรมีงานทำ และใช้ชีวิตการทำงานอย่างมีความสุข โดยมีแนวทางหลักดังต่อไปนี้

(๑.๑) การพัฒนาให้มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี มีกฎหมายในการควบคุมให้ผู้ประกอบการดูแลสภาพแวดล้อมในการทำงานรวมถึงความปลอดภัยในการทำงาน

(๑.๒) การศึกษาวิเคราะห์ตลาดแรงงาน ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยประสานงานกับหน่วยงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การใช้เทคโนโลยีเก็บข้อมูล และวิเคราะห์แนวโน้มของตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีระบบข้อมูลตลาดแรงงาน หรือ Labor Market Information System (LMIS) โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ National Employment Agency (NEA)

(๒) การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน โดยต้องพัฒนาและขยายระบบพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (Technical and Vocational Education and Training: TVET) ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ คณะกรรมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (National Training Board: NTB) โดยมีแนวทางในการพัฒนากำลังคนให้มีทักษะในด้านต่าง ๆ อาทิ การสื่อสารภาษาอังกฤษ มีระบบคุณวุฒิวิชาชีพที่ได้

มาตรฐานสากลเพื่อรองรับการไปทำงานต่างประเทศของแรงงาน อีกทั้งดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศเพื่อพัฒนาโอกาสของเด็กและแรงงานสตรีให้เข้าถึงการพัฒนาฝีมือแรงงาน และเพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

ประเทศกัมพูชามีการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือไปประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่และบางส่วนเคลื่อนย้ายไปประเทศมาเลเซีย ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้ ยังมีการนำเข้าแรงงานฝีมือจากประเทศเวียดนามและประเทศจีนด้วย^{๑๒} รัฐบาลกัมพูชาตระหนักว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นการส่งเสริมการมีงานทำและลดความยากจนในกำลังแรงงาน ทั้งนี้ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมเพื่อการเจริญเติบโต การจ้างงาน ความเสมอภาคและประสิทธิภาพ ของรัฐบาลกัมพูชา (The National Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency) ได้กล่าวถึงการให้ความสำคัญด้านการส่งเสริมการทำงาน โดยกระทรวงแรงงานและการอาชีวศึกษาของประเทศกัมพูชา (The Ministry of Labour and Vocational Training: MoLVT) ได้นำแผนยุทธศาสตร์ ๔ ด้านมาประยุกต์ใช้สำหรับประชากรของประเทศกัมพูชา ได้แก่

- (๑) การส่งเสริมการทำงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (๒) การปรับปรุงสภาพการทำงานที่ดีขึ้น
- (๓) การสร้างระบบประกันสังคม
- (๔) การพัฒนาทักษะด้านวิชาการและอาชีวศึกษาสำหรับตลาดแรงงานในและต่างประเทศ

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือของประเทศกัมพูชายังอยู่ในระยะเริ่มต้น ประเทศกัมพูชามีการทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย รัฐบาลกัมพูชาทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติกับประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยบันทึกความเข้าใจดังกล่าวต้องการเรียกร้องให้มีการจัดการส่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชาไปทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย โดยมีจุดประสงค์ดังนี้

- (๑) การบริหารงานแบบทวิภาคีสำหรับขั้นตอนการจ้างงานอย่างมีระบบ
- (๒) กลไกการส่งกลับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ
- (๓) นโยบายการคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ
- (๔) กลไกการป้องกันและแทรกแซงเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผิดกฎหมาย

ข้อมูลล่าสุด สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๙^{๑๓} มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชาที่ถูกกฎหมายทำงานในประเทศไทยจำนวน ๒๔๘,๖๘๙ คน ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยและประเทศกัมพูชาได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วย

^{๑๒} ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก Ministry of Labour and Vocational Training, Cambodia.

^{๑๓} สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, ๒๕๕๙, สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๙ [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec_may59.pdf [๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].

ความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างกันและให้มีการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย แต่ก็ยังประสบปัญหาด้านความล่าช้าในการพิสูจน์สัญชาติ นอกจากนี้ การจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายตามช่องทางการจัดหางานอย่างเป็นทางการยังได้จำนวนแรงงานน้อยกว่าความต้องการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่แท้จริงของประเทศไทย ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงในการขึ้นทะเบียนคนครึ่งใหม่และการต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ รวมถึงกระบวนการขึ้นทะเบียนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ทำให้ยังมีการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย^{๑๔} สำหรับผลกระทบจากการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวกัมพูชาในประเทศไทยนั้นมีลักษณะเหมือนกับการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวมียนมาและชาวลาว อาทิ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่ยังไม่มีคุณภาพ รวมถึงผลกระทบทางสังคม ทั้งความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยทางสังคม อาทิ ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด และผลกระทบด้านภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศ

๑.๒.๒.๒ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ประเทศสปป.ลาวมีสภาพภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์ไม่ติดทะเล มีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์มาก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า ส่งผลให้การพัฒนาประเทศด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ดำเนินการอย่างล่าช้าด้วย เศรษฐกิจหลักของประเทศสปป.ลาวขึ้นอยู่กับภาคบริการ รองลงมา คือ ภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม โดยภาคอุตสาหกรรมมีอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์แปรรูปจากยางพารา และอุตสาหกรรมก่อสร้าง สินค้าเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ มันฝรั่ง มันสำปะหลัง ผัก ยางพารา ข้าว ข้าวโพด ชา กาแฟ ยาสูบ ถั่วเหลือง ถั่ว น้ำตาล เนื้อหมู และโคกระบือ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศสปป.ลาวมีมูลค่าการส่งออกเป็นเงินทั้งสิ้น ๓.๗๔ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สินค้าที่ส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูป ทองแดง ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และการสื่อสาร ปีโตรเลียม และผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนรถบรรทุก

ประเทศสปป.ลาวมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองและเคลื่อนย้ายไปยังประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว รัฐบาลสปป.ลาวส่งเสริมการพัฒนาทักษะและการจ้างงานสำหรับนโยบายที่กำหนดระเบียบหรือควบคุมการส่งออกแรงงานจากประเทศสปป.ลาวไปยังประเทศไทยนั้นดำเนินการผ่านการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ซึ่งลงนามตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕

จากรายงานการสำรวจกำลังแรงงานของประเทศสปป.ลาวที่เปิดเผย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า ประเทศสปป.ลาวมีประชากรจำนวนรวม ๕,๘๑๘,๔๔๗ คน มีประชากรหญิงจำนวนรวม ๒,๙๑๓,๖๕๙ คน มีประชากรที่อายุมากกว่า ๑๕ ปี จำนวนรวม ๓,๘๘๖,๐๐๐ คน มีจำนวนกำลัง

^{๑๔} ปังปอนด์ รักอำนาจกิจ, ๒๕๕๒, บทสังเคราะห์นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, ILO Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, หน้า ๓๐ - ๓๑.

แรงงานรวม ๓,๐๘๐,๐๐๐ คน มีจำนวนแรงงานที่ว่างงานรวม ๕๘,๖๐๐ คน คิดเป็นอัตราร้อยละ ๑.๘ ของกำลังแรงงานทั้งหมด โดยอัตราการว่างงานในแรงงานหญิงคิดเป็นอัตราร้อยละ ๒ และอัตราการว่างงานในแรงงานชายคิดเป็นอัตราร้อยละ ๑.๕

สำหรับจำนวนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวลาวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย จากข้อมูลล่าสุดของสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักรไทย เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙^{๑๕} มีจำนวน ๙๒,๒๗๖ คน แต่ก็ยังมีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวลาวบางส่วนที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยมีสาเหตุจากต้นทุนค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแรงงานที่สูงและมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน แรงงานชาวลาวส่วนใหญ่ที่ออกไปทำงานในต่างประเทศเป็นแรงงานไร้ฝีมือ เหตุผลที่ต้องการออกนอกประเทศเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คือ ปัญหาความยากจน และการว่างงานตามฤดูกาล ทั้งนี้ นอกจากประเทศที่มีพรมแดนติดกันแล้ว ประเทศเป้าหมายหลักที่แรงงานชาวลาวประสงค์ออกไปทำงาน อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศสปป.ลาวได้กำหนดแผนการพัฒนาบุคลากร เพื่อเน้นให้ประชากรลาวได้พัฒนาตนเองเพื่อทำงานในประเทศมากกว่าส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ ทั้งนี้ แผนการพัฒนาบุคลากรเน้นการเพิ่มระบบการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล การผลิตครูให้มากขึ้น และรัฐบาลสปป.ลาวมีเป้าหมายฝึกทักษะฝีมือแรงงานให้มีมาตรฐานเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

ประเทศสปป.ลาวอนุญาตให้บริษัทเอกชนของประเทศสปป.ลาวจ้างแรงงานข้ามชาติประเภทแรงงานไร้ฝีมือได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของแรงงานทั้งหมด และไม่เกินร้อยละ ๒๐ สำหรับแรงงานมีฝีมือ โดยใบอนุญาตมีอายุ ๑ ปี และสามารถต่อใบอนุญาตได้หลายครั้ง

กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงานของประเทศสปป.ลาวเป็นหน่วยงานดูแลเกี่ยวกับแรงงานที่ต้องการออกไปทำงานต่างประเทศ แต่รัฐบาลสปป.ลาวยังไม่มีระบบการควบคุมดูแลแรงงานที่ชัดเจนดังเช่นประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลสปป.ลาวไม่ได้มีเป้าหมายในการส่งออกแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ นโยบายและเป้าหมายรัฐบาลสปป.ลาวไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ประเทศสปป.ลาวได้มีบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) เกี่ยวกับการส่งแรงงานไปประเทศไทย แต่ก็ยังประสบปัญหาการลักลอบเข้าประเทศไทยของแรงงานชาวลาว เนื่องจากมีภูมิประเทศติดกัน จึงยากแก่การป้องกัน รวมถึงวัฒนธรรมและภาษาที่คล้ายคลึงกัน จึงทำให้บางครั้งยากแก่การตรวจสอบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ ของประเทศสปป.ลาว ได้กำหนดแนวทางการพัฒนากำลังคน ใน ๒ รูปแบบหลัก ได้แก่

(๑) การศึกษาและการพัฒนากำลังคน มุ่งเน้นความสำคัญหลักที่การศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการขยายโอกาสในการเข้าถึงทางการศึกษาของประชาชนในประเทศ นโยบาย

^{๑๕} สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, ๒๕๕๙, สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙ [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec_may59.pdf [๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].

การศึกษาในแต่ละระดับขั้นต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน การพัฒนากำลังคนต้องมีการสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรืออุตสาหกรรมใหม่ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ต้องสอดคล้องกับหลักสากล นอกจากนี้ ยังต้องมีการปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อเพิ่มศักยภาพและโอกาสแก่ประชากรในทุกกลุ่ม ซึ่งต้องพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งหลักสูตร รูปแบบการเรียนการสอน อุปกรณ์ รวมถึงต้องพัฒนาผู้สอน รวมถึงสร้างความสมดุลในโครงสร้างหลักสูตรระหว่างพลศึกษา การอ่านออกเขียนได้ และลักษณะนิสัย

(๒) ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังแรงงานชาวลาวให้มีคุณภาพสูง และเข้าถึงโอกาสในการมีงานทำ รวมถึงสวัสดิการทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับในด้านการพัฒนาแรงงาน โดยมีแนวทางการดำเนินงานหลัก ๔ ประการ ได้แก่

(๒.๑) การเพิ่มแรงงานที่มีทักษะทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยแรงงานต้องมีสมรรถนะเป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาค ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดแนวทางสร้างความสนใจแก่แรงงานในการพัฒนาตนเอง ซึ่งอาจใช้การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือ

(๒.๒) การเตรียมแรงงานและพัฒนาทักษะแรงงานทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ในการเคลื่อนย้ายไปทำงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒.๓) สร้างโอกาสการมีงานทำเพื่อสร้างรายได้อย่างเป็นธรรม

(๒.๔) ส่งเสริมให้แรงงานมีความรู้และความเข้าใจในกฎหมายเพื่อให้เข้าใจสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่อยู่ในต่างประเทศ รวมถึงแรงงานต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศสปป.ลาว

ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างประเทศไทยกับประเทศสปป.ลาว กำหนดให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวลาวในประเทศไทยได้ แต่ยังประสบปัญหาหลายประการเช่นเดียวกับการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา ทั้งด้านความล่าช้าในการพิสูจน์สัญชาติ ปัญหาด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการขึ้นทะเบียนและการต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และกระบวนการจดทะเบียนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน^{๑๖} อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีจำนวนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวลาวในประเทศไทยทั้งที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาวะค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศ โดยเฉพาะบริเวณจังหวัดตามแนวชายแดนของประเทศไทย

๑.๒.๒.๓ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ประเทศเวียดนามเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด โดยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจรวดเร็ว เศรษฐกิจหลักของประเทศเวียดนามส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคบริการ รองลงมา คือ

^{๑๖} ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ, ๒๕๕๒, บทสังเคราะห์นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย, หน้า ๓๐ - ๓๑.

ภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมตามลำดับ ในภาคอุตสาหกรรมมีสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม เหมืองแร่ ถ่านหิน เหล็ก ซีเมนต์ อุตสาหกรรม โทเร็กซ์ที่มีมือถือ และน้ำมัน ส่วนสินค้าเกษตรที่สำคัญ อาทิ ยางพารา ข้าว กาแฟ กระจาดขี้ ถั่วเหลือง ถั่ว น้ำตาล เม็ดมะม่วงหิมพานต์ กัญญา อาหารทะเล และมันสำปะหลัง

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศเวียดนามมีจำนวนกำลังแรงงานรวม ๖๘.๒ ล้านคน ประกอบด้วย แรงงานเพศหญิง จำนวน ๒๖.๑ ล้านคน และแรงงานเพศชาย จำนวน ๒๗.๖ ล้านคน โดยแรงงาน จำนวน ๓๗.๔ ยังอาศัยอยู่ในชนบท โดยมีแรงงานที่อาศัยอยู่ในเมืองรวม ๑๖.๓ ล้านคน รัฐบาล เวียดนามมีเป้าหมายควบคุมการเคลื่อนย้ายของประชากรและการเติบโตของเขตเมือง โดยส่งเสริม การเคลื่อนย้ายประชากรจากเขตเมืองไปสู่เขตชนบท และเขตชนบทสู่เขตชนบทใหม่ผ่านระบบ ทะเบียนราษฎร์ รัฐบาลส่งเสริมการส่งออกแรงงานชาวเวียดนามไปทำงานต่างประเทศโดยให้ความ สนใจกับความหลากหลายในการจ้างงานและแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์กับประเทศที่มีรายได้สูง อาทิ ประเทศจีน โดยเฉพาะในไต้หวัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศมาเลเซีย ประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศรัสเซีย ประเทศลิเบีย ประเทศบาห์เรน ประเทศซีก ประเทศสหรัฐอเมริกาอ่าวรับเอมิเรตส์ และประเทศในตะวันออกกลาง กระทรวงแรงงานของประเทศ เวียดนามได้ประยุกต์นโยบายการฝึกงาน และให้แรงงานชาวเวียดนามปรับตัวก่อนไปทำงาน ต่างประเทศ โดยให้ภาครัฐเป็นศูนย์กลางการควบคุมและวางแผนการส่งออกแรงงาน และมีความตกลง ทวิภาคีด้านแรงงานกับประเทศปลายทาง

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศและแรงงานที่ทำงานนอกประเทศเวียดนามได้รับการดูแลจากกระทรวงแรงงาน ทหารผ่านศึก และสวัสดิการสังคม (Ministry of Labour, War Invalids and Social Affairs) ของประเทศเวียดนาม ซึ่งรับผิดชอบงานโดยตรงเกี่ยวกับแรงงานและ ความปลอดภัย รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคล ส่วนกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (Ministry of Public Security) รับผิดชอบงานโดยตรงเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานและการจัดที่พักอาศัยในประเทศ เวียดนาม และกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ ประเทศเวียดนามได้กำหนดแผนการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น โดยใช้ มาตรการภาษีและการส่งเสริมการศึกษา ซึ่งมีเป้าหมายมุ่งเน้นที่การพัฒนาศักยภาพการผลิตต่อ แรงงานและคุณภาพแรงงาน ความเป็นผู้นำ ความรู้การบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมถึงความคิดสร้างสรรค์ รัฐบาลเวียดนามตั้งเป้าหมายให้สามารถฝึกทักษะแรงงาน ที่มาจากชนบทให้ได้จำนวน ๑ ล้านคนต่อปี พร้อมทั้งได้ปรับเปลี่ยนมาตรการส่งเสริมการศึกษาใน ชนบทแถบภูเขาอีกด้วย

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐบาลเวียดนามได้บังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ซึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศ โดยพยายามดำเนินการให้รัดกุมมากกว่าเดิม เพื่อลดอัตราการว่างงานในประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ประเทศเวียดนามมีจำนวนแรงงานข้ามชาติลดลง และยังเพิ่มจำนวน ชนิดของวีซ่า โดยมีวีซ่าที่ระบุการประกอบอาชีพ จำนวนมากกว่า ๑๕ ชนิด ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) วีซ่าเพื่อการทำงาน

(๒) วีซ่าประเภทนักธุรกิจ (สำหรับการประชุมและสัมมนา)

(๓) วีซ่าประเภทอื่น ๆ

โดยทั่วไปแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศได้นานที่สุดถึง ๕ ปี และแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือสามารถต่ออายุได้ตลอด ทั้งนี้ รัฐบาลเวียดนามได้เปลี่ยนแปลงกฎข้อห้ามต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๔ ปี

ด้านการส่งออกแรงงาน ประเทศเวียดนามได้เล็งเห็นถึงความสำคัญมาตั้งแต่การปฏิวัติระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลพยายามส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งออกแรงงาน ประกอบกับได้กำหนดนโยบายเพิ่มเติมเพื่อให้แรงงานไร้ฝีมือที่มีรายได้ต่ำมีสิทธิเข้าถึงตลาดการส่งออกแรงงานด้วย ซึ่งได้ระบุไว้ใน “โครงการส่งเสริมให้เขตรายได้ต่ำส่งออกแรงงานเพื่อลดความยากจนอย่างยั่งยืนในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๓ (The project supporting poor districts in promoting labour export sustainable poverty reduction in the period 2009 - 2020)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งออกแรงงานจำนวนประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน จาก ๖๑ เขตที่มีรายได้ต่ำทั่วประเทศไปทำงานต่างประเทศในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๓ โดยแรงงานทั้งหมดได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมในการฝึกทักษะฝีมือ ค่าที่อยู่อาศัยและค่าเดินทาง

ระบบการส่งออกแรงงานของประเทศเวียดนามใช้รูปแบบการบริหารงานของรัฐโดยผ่านระบบนายหน้าเป็นหลัก ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ หน่วยงาน ได้แก่ กรมแรงงานต่างประเทศ (The Department of Overseas Labour: DOLAB) และ สถาบันในเครือ MOLISA ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐและบริษัทนายหน้าของเอกชน โดยบริษัทเหล่านี้ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐก่อนเสมอ ทั้งนี้ บริษัทเอกชนที่เป็นนายหน้าต้องมีผู้ถือหุ้นรายเดียวในสัดส่วนร้อยละ ๑๐๐ และเป็นชาวเวียดนามเท่านั้น และต้องมีการฝึกทักษะแรงงานก่อนเดินทาง และมีผู้ดูแลเป็นผู้เชี่ยวชาญในระดับปริญญาหรือสูงกว่า รวมถึงมีประสบการณ์ในการส่งออกแรงงานหรือบริษัทระหว่างประเทศเป็นเวลายาวนานอย่างน้อย ๓ ปี

กฎระเบียบและหลักการบริหารจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศเวียดนามมีการพัฒนาอย่างเป็นลำดับ แต่ยังมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากประเทศเวียดนามเป็นประเทศที่ส่งออกแรงงาน ทำให้รัฐบาลมีความพยายามพัฒนาคุณภาพและความเป็นอยู่ของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลเวียดนามได้พยายามเพิ่มอัตราการจ้างงานจากแรงงานในประเทศ โดยการปรับเปลี่ยนกฎหมายในการรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศให้เป็นไปได้ยากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศเวียดนามก็ยังประสบปัญหาการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากมีภูมิประเทศติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่ประสบปัญหาเดียวกัน อาทิ ประเทศสปป.ลาว และประเทศจีน

ปัจจุบันมีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเวียดนามเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น โดยได้มีการดำเนินการจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างกระทรวงแรงงานของประเทศไทยกับกระทรวงแรงงานของประเทศเวียดนาม ซึ่งได้มีการลงนามเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ผ่านมา ถือได้ว่าเป็นความตกลงร่วมกันเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการส่งออกและนำเข้าแรงงานข้ามชาติให้ถูกกฎหมาย ทั้งนี้ ภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยที่

ต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติชาวเวียดนาม คือ สาขาก่อสร้างและภาคประมง นอกจากนี้ รัฐบาลไทยและรัฐบาลเวียดนามได้กำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนความร่วมมือทางวิชาการด้านแรงงานระหว่างกัน รวมถึงการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานซึ่งต่อไปจะมีความสำคัญยิ่งขึ้นในอนาคต

โดยสรุปแล้วสถานการณ์การใช้แรงงานไร้ฝีมือในภูมิภาคและในประเทศสมาชิกอาเซียนมีลักษณะที่ค่อนข้างหลากหลายขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศสมาชิก สำหรับประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ค่อนข้างสูงในปัจจุบันทั้งสองประการ อาทิ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย ก็มักจะเป็นประเทศผู้รับหรือนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนประเทศที่ระดับการพัฒนายังอยู่ในระดับปานกลางถึงต่ำก็มักจะเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือเป็นหลัก กระนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนก็ดำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันในการที่จะทำให้การเข้าไปในและออกไปจากดินแดนของแต่ละประเทศสมาชิกล้วนควรจะเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งควรมีมาตรการร่วมกันในการยกระดับการครองชีพให้มีความใกล้เคียงกันมากที่สุด บนฐานความเชื่อที่ว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยยับยั้งและบรรเทาการหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในประเทศสมาชิกอื่น กระนั้นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ก็คือ พันธกรณีและนโยบายระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศสมาชิกที่มีร่วมกันเพื่อขจัดและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

บทที่ ๒

พันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

เมื่อการทำความเข้าใจสถานการณ์แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเป็นปฐมบทในการศึกษาประเด็นปัญหาและแนวทางในการพัฒนากฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บริบทของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว การทราบถึงพันธกรณีและนโยบายของประชาคมอาเซียนด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (๒.๑) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาในลำดับถัดมา อย่างไรก็ตาม เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่มุ่งมั่นของประเทศสมาชิกอาเซียนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาเช่นว่านี้เป็นรูปธรรม การยกตัวอย่างวิธีการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือแบบทวิภาคี (๒.๒) ก็อาจเป็นภาพสะท้อนทั้งประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขที่ดีที่สุดที่สมควรนำมาไว้ในส่วนนี้

๒.๑ พันธกรณีและนโยบายทั่วไปด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียน

การจัดการเรื่อง “แรงงาน” เป็นปัจจัยสำคัญและเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่จะทำให้แผนการทำงานสู่ประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและวัฒนธรรม บรรลุความมุ่งหมายอันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ด้วยเหตุนี้ นโยบายแผนการเตรียมการ และแผนการปฏิบัติงานในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนจึงได้กล่าวถึงหลักการและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและสิทธิของผู้ใช้แรงงานไว้อย่างชัดเจน (๒.๑.๑) แต่กระนั้น สถานการณ์ที่ปรากฏออกมาสู่ประชาคมโลกก็คือ ปัญหาแรงงานอพยพ แรงงานย้ายถิ่น การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานแรงงาน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งตัวผู้ใช้แรงงานที่ประสบปัญหาเหล่านี้ก็มักจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ คำถามที่ตามมาก็คืออาเซียนมีนโยบาย แผนงาน หรือวิสัยทัศน์อย่างไรในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว (๒.๑.๒)

๒.๑.๑ แผนการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ : นโยบายหลักในการจัดการด้านแรงงานในประชาคมอาเซียน

“กฎบัตรอาเซียน” เปรียบเสมือนธรรมนูญในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน การศึกษาถึงพันธกรณีและหน้าที่ที่รัฐสมาชิกจะต้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการแก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในเพื่อรองรับการเข้าร่วมประชาคม จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษากฎบัตรอาเซียนเป็นลำดับแรก (๒.๑.๑.๑) กระนั้นเนื้อหาในกฎบัตรก็เป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อยืนยันเจตนารมณ์ร่วมในการจัดตั้งประชาคม การศึกษารายละเอียดของข้อตกลงร่วมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลพวงจากการประชุมและการเจรจาของรัฐสมาชิกในหลากหลายวาระ ที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานอันมีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน ก็ถือเป็นอีกโศดหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประชาคมอาเซียนได้อย่างชัดเจน (๒.๑.๑.๒)

๒.๑.๑.๑ กฎบัตรอาเซียนกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ

หากพิเคราะห์กฎบัตรอาเซียนทั้ง ๕๕ ข้อแล้ว^๑ เห็นได้ว่าเนื้อหาที่ปรากฏนั้นเป็นเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างในการจัดตั้งประชาคม โดยมีการกล่าวไว้ละเอียดตั้งแต่เจตนารมณ์ในการจัดตั้งวัตถุประสงค์ความมุ่งหมาย หลักการพื้นฐานที่รัฐสมาชิกมีส่วนร่วมกัน สถานะในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การเข้าเป็นภาคีสมาชิก สิทธิและพันธกรณีของรัฐสมาชิก การบริหารจัดการและการดำเนินการของประชาคม องค์กรภาวะ ความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ต่าง ๆ การเงินและงบประมาณ ความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศ และเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับรายละเอียดร่วมกันของประชาคม (ภาษา ธง ฯลฯ) ซึ่งไม่มีเนื้อความในข้อใดเลยที่กล่าวถึงนโยบายและหลักการในการเคลื่อนย้ายแรงงานไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิเคราะห์เนื้อความในกฎบัตร ข้อที่ ๑ ว่าด้วยความมุ่งประสงค์ โดยเฉพาะในข้อที่ (๕) ดังมีใจความว่า

“...เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน...”

ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่าแม้กฎบัตรจะไม่ได้แสดงให้เห็นชัดถึงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องแรงงานก็ตาม แต่โดยนัยสำคัญแล้ว การจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นมานั้นก็ย่อมมุ่งที่จะให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานในระหว่างรัฐสมาชิกอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการค้า การบริการ และการลงทุน อันจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค ส่วนประเด็นที่ว่าแรงงานที่จะเคลื่อนย้ายกันนั้นเป็นแรงงานในลักษณะหรือรูปแบบใดนั้น ก็อาจขาดความชัดเจนในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม หากตีความและพิเคราะห์เพิ่มเติมจากถ้อยคำตัวอักษรของกฎบัตร โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วย “ผู้มีความสามารถพิเศษ” และ “เสรี” ตามที่ปรากฏในข้อ ๕ นี้ กอปรกับการอ่านทวนตลอดเนื้อความในย่อหน้าดังกล่าวแล้ว ก็อาจสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์หนึ่งที่แฝงอยู่ในประโยคนี้กล่าวคือ อาเซียนเองก็อาจต้องการสนับสนุนให้แรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายในระหว่างรัฐสมาชิกนั้นเป็นไปอย่างเสรี โดยมุ่งเน้นแต่เฉพาะแรงงานที่มีศักยภาพและความสามารถเป็นสำคัญ หรือนั่นก็คือ “แรงงานฝีมือ” นั่นเอง ซึ่งสมมุติฐานในข้อนี้ได้รับการสนับสนุนโดยสารัตถะที่ปรากฏในข้อตกลงการยอมรับร่วมหรือความตกลงร่วมว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติในวิชาชีพ (MRA) จำนวน ๘ สาขาวิชาชีพซึ่งเป็นความตกลงที่เกิดขึ้นเพื่อสนองความมุ่งหมายในเรื่องกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน (AFAS) ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไป^๒

ประเด็นคำถามที่ตามมาก็คือ แล้วกฎบัตรอาเซียนได้มีการกล่าวถึง “การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ” ไว้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด การตอบคำถามในข้อนี้ก็อาจจำเป็นต้องใช้วิธีการตีความจากเนื้อหา

^๑ ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://asean.org/asean/asean-charter>

^๒ โปรดศึกษาเพิ่มเติมในหัวข้อ ๒.๑.๑.๒ ข้อตกลงร่วมต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายและพันธกิจของรัฐสมาชิกเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ

ของกฎบัตรเช่นเดียวกับส่วนที่แล้มา โดยที่กฎบัตรอาเซียนเองก็ไม่ได้มีการกล่าวไว้ว่า รัฐสมาชิกจะต้องรับรองและให้ความคุ้มครองกับแรงงานย้ายถิ่น แรงงานอพยพ ประเภทที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือมากนัก เพียงใด หากแต่ถ้อยคำในกฎบัตรข้อ ๑ ว่าด้วยความมุ่งประสงค์ ในส่วนข้อย่อยที่ (๖) และ ข้อย่อยที่ (๑๑) ดังใจความว่า

“...(๖) เพื่อ**บรรเทาความยากจนและลดช่องว่างการพัฒนาภายในอาเซียน**โดยผ่านความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความร่วมมือ...

(๑๑) เพื่อ**เพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีและการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียน**ด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนา**มนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม...**”

สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์หนึ่งของการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียนนี้ก็คือ “การพัฒนาคน” ซึ่งนัยย่อหมายถึงความรวมถึงแรงงานไร้ฝีมือซึ่งเป็นคนที่มีสัญชาติของรัฐสมาชิกด้วย แต่ใครจะเป็นผู้พัฒนานั้น แม้ถ้อยคำในส่วนนี้จะไม่ระบุชี้ชัดลงไป แต่ด้วยสภาพของการเป็นความมุ่งประสงค์ร่วมกันของกฎบัตรข้อ ๑ ย่อมเป็นที่เข้าใจโดยคุชฎีได้ว่า รัฐสมาชิกน่าจะมีหน้าที่ร่วมกันในการช่วยกันพัฒนาคนภายในประชาคมให้เกิดการลดช่องว่าง ลดความเหลื่อมล้ำ และบรรเทาสภาวะความยากจน โดยไม่เลือกว่าคนที่พัฒนานั้นเป็นคนของรัฐสมาชิกใด หากเพียงแต่เขาคอนั้นเป็นคนของรัฐสมาชิกอาเซียนก็จำเป็นการเพียงพอแล้วที่จะเข้าถึงสิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน

เมื่อการตีความกฎบัตรแสดงให้เห็นพันธกิจร่วมกันของรัฐสมาชิกในการให้ความคุ้มครองและดูแลแรงงาน (ไร้ฝีมือ) ข้ามชาติภายใต้ฐานที่ว่าพวกเขาเหล่านั้น เป็นมนุษย์หรือ “คน” ของอาเซียน ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ หน้าที่ของรัฐสมาชิกในการดูแลคนกลุ่มดังกล่าวนี้มีหลักการหรือกรอบแนวคิดใดเป็นพื้นฐาน คำตอบที่ได้อาจต้องอิงกับหลักการทั่วไปในการดำเนินการของอาเซียนหรือที่คุ้นเคยกันในชื่อเรียกว่า ASEAN Way ซึ่งความในกฎบัตรข้อที่ ๒ โดยเฉพาะข้อ (ข) ว่าด้วยความมุ่งประสงค์ ข้อ (ณ) ว่าด้วยการเคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม และข้อ (ฐ) ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ ก็น่าจะทำให้เข้าใจเป็นทำเนาได้ว่า หลักการพื้นฐานต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนนั้น ควรถูกประกันโดยรัฐสมาชิกแก่คนกลุ่มนี้ (แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ) ด้วย โดยมีต้องพิจารณาว่าพวกเขาเหล่านั้นจะได้ข้ามแดนรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่งโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการคุ้มครองเขาเหล่านั้นอาศัยบริบททั่วไป คือ ความเป็นมนุษย์ที่เป็นคนของรัฐสมาชิกของพวกเขาเหล่านั้นนั่นเอง

โดยสรุปแล้ว ประเด็นด้านแรงงานถูกกำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียนด้วยการแฝงไว้ในเจตนารมณ์ร่วมกัน โดยถือว่าแรงงานเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนการรวมกลุ่มประชาคมได้สำเร็จ อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกมีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นการเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีเป็นลำดับแรก ส่วนแรงงานไร้ฝีมือนั้น ซึ่งในสภาพความเป็นจริงมักจะปรากฏภาพของการเคลื่อนย้ายที่ไม่ถูกต้องหรือการเข้าเมืองผิดกฎหมายรวมอยู่ด้วย ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองตามหลักการและแนวคิดพื้นฐานทั่วไปตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานนั่นเอง

๒.๑.๑.๒ ข้อตกลงร่วมต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายและพันธกิจของรัฐสมาชิก เรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ

แม้ว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกรอบของอาเซียนก็ตาม แต่การทบทวนถึงพันธกิจและหน้าที่ที่รัฐสมาชิกต้องจัดเตรียมเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ในการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือนั้น ก็ควรจะนำมากล่าวสรุปไว้โดยย่อเช่นกันเพื่อใช้เป็นบริบทพื้นฐานในการศึกษาถึงพันธกิจของรัฐสมาชิกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติต่อไป ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาใหญ่ ๆ อยู่ ๒ ประการด้วยกัน กล่าวคือ พันธกิจของรัฐสมาชิกเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือใน ๘ สาขาวิชาชีพอันเป็นการรองรับการเปิดเสรีการค้าบริการในภูมิภาคอาเซียน (ก) ประการหนึ่ง และพันธกิจว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมและพัฒนาการจ้างงานเยาวชนในลักษณะที่ยั่งยืน (ข) อีกประการหนึ่ง

(ก) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีภายใต้กรอบข้อตกลงการยอมรับร่วมหรือความตกลงร่วมว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติในวิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangement: MRA)

เพื่อให้บรรลุความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน (AFAS) ข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) จึงได้ถูกกำหนดขึ้นตามแนวทางของภาคผนวกในปฏิญญาเพื่อความมั่นคงของอาเซียนฉบับที่ ๒ ปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ว่าด้วยข้อแนะนำเรื่องพันธกิจที่จำต้องปฏิบัติในระดับเร่งด่วนเพื่อการบูรณาการเศรษฐกิจอาเซียน หรือที่รู้จักในนามของปฏิญญาบาห์ลี ๒ (Annex to the 2003 Declaration of ASEAN Concord II: Recommendations of The High-Level Task Force on ASEAN Economic Integration) ข้อที่ ๑ ว่าด้วยความริเริ่มในการร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Current Economic Cooperation Initiatives) ส่วนที่ว่าด้วยการค้าบริการ (ข้อ B) ซึ่งได้กล่าวถึงภาระที่เร่งรีบของรัฐสมาชิกในการร่วมกันกำหนดเป้าหมายและแผนงานเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการในแต่ละสาขาวิชาชีพที่ได้กำหนดขึ้นเมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ในแต่ละครั้ง โดยที่พันธกิจในข้อนี้ควรให้แล้วเสร็จก่อนปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ในส่วนข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) เพื่อการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีนั้นควรมีเนื้อหาที่ครอบคลุมเรื่องคุณสมบัติต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องพื้นฐานของแต่ละสาขาวิชาชีพอันเป็นการขจัดอุปสรรคและเอื้ออำนวยให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีในภูมิภาค ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐสมาชิกได้ร่วมกันกำหนดสาขาวิชาชีพดังกล่าวแล้วด้วยกัน ๘ สาขา ได้แก่ วิศวกรรม^๓ พยาบาล^๔ สถาปัตยกรรม การสำรวจ^๕ นักบัญชี แพทย์ ทันตแพทย์^๖ และมัคคุเทศก์^๗

^๓ ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพวิศวกรรม ลงนามเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

^๔ ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพพยาบาล ลงนามเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์

^๕ ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม และสาขาวิชาชีพการสำรวจ ลงนามเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ณ ประเทศสิงคโปร์

^๖ ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพบัญชี สาขาวิชาชีพแพทย์ สาขาวิชาชีพทันตแพทย์ ลงนามเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

^๗ ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว ลงนามเมื่อวันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

สำหรับรายละเอียดเงื่อนไขและข้อพิจารณาที่ต้องระบุไว้ในข้อตกลงร่วมจะเป็นไปทิศทางไหนเพียงใดนั้น ปฏิญญาบาทลิกไม่ได้กล่าวสาระในส่วนนี้ไว้ในข้อ B ว่าด้วยการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแต่อย่างใด หากแต่เมื่อพิจารณาในข้อย่อยที่ ๓ ของข้อ C แห่งปฏิญญาฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าด้วยการรวมกลุ่มประชาคมด้านสังคมและวัฒนธรรม อันมีเนื้อความโดยสรุปว่า “อาเซียนมีพันธกิจในการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อการบูรณาการร่วมกันในทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างปัจจัยต่าง ๆ ที่อิงอยู่บนฐานของการศึกษาขั้นสูง การฝึกฝนและประสบการณ์ ศาสตร์แขนงต่าง ๆ และการพัฒนาเทคโนโลยี การก่อให้เกิดการจ้างงาน ตลอดจนการคุ้มครองสังคม^๔ โดยที่การพัฒนาเช่นนี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยการกำหนดให้การพัฒนา “คน” เป็นกลยุทธ์สำคัญ บนกรอบแนวคิดว่าด้วยการจ้างงาน การบรรเทาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการมุ่งให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียม ทั้งนี้ อาเซียนจึงต้องสนับสนุนและดำเนินการให้เกิดการเคลื่อนย้ายในภูมิภาคและจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับวิชาชีพ ความสามารถ และการพัฒนาทักษะ” ก็พออนุมานได้ว่าที่ประชุมรัฐสมาชิกร่วมกันจะใช้สาระส่วนนี้เป็นแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขและกติกาในข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) สำหรับแต่ละสาขาวิชาชีพ ซึ่งก็ปรากฏว่าหลักใหญ่ใจความของข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) จะกำหนดส่วนที่เป็นเนื้อหา นอกจากส่วนที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ หลักการ และประโยชน์ที่ได้รับ ไว้ ๒ ส่วนใหญ่ด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรกจะเป็นคุณสมบัติขั้นต้นของแรงงานฝีมือวิชาชีพที่มีสัญชาติของประเทศสมาชิกซึ่งเป็นรัฐผู้ส่งออกแรงงานที่จะเคลื่อนย้ายไปยังรัฐผู้รับแรงงาน โดยจะต้องมีคุณสมบัติด้านการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ตลอดจนการขึ้นทะเบียนวิชาชีพเป็นพื้นฐาน นอกจากนี้แล้วบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่ต้องคดีความหรืออยู่ในระหว่างการสอบสวนความผิดที่เกี่ยวกับวิชาชีพในรัฐผู้ส่งแรงงานอีกด้วย สำหรับคุณสมบัติอื่น ๆ ในตัวแรงงานอาจถูกกำหนดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะโดยหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพนั้น ๆ ของรัฐผู้รับแรงงาน ซึ่งในข้อนี้ก็จะมีสัมพันธ์กับเนื้อหาในส่วนที่สองที่ว่าด้วยอำนาจเด็ดขาดของรัฐผู้รับแรงงานในการกำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการวิชาชีพเฉพาะในสาขานั้น ๆ ขึ้นเพื่อกำหนดคุณสมบัติแรงงาน ตลอดจนการประเมินตรวจสอบทั้งคุณสมบัติและประสบการณ์ของแรงงานจากรัฐผู้ส่งแรงงานว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของข้อตกลงการยอมรับร่วม (MRA) หรือไม่ อีกทั้งยังสามารถเป็นผู้ขึ้นทะเบียนให้กับบุคคลดังกล่าวประกอบวิชาชีพในดินแดนของรัฐผู้รับแรงงาน และตรวจติดตามประเมินผลการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและจรรยาบรรณ^๔

^๔ “การคุ้มครองสังคม (Social Protection)” เป็นคำที่ใช้ในเอกสารต่างประเทศ โดยเฉพาะในสาขาวิชากฎหมายแรงงานและประกันสังคม ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง รวมความถึง การที่รัฐหนึ่ง ๆ กำหนดบทบัญญัติ เงื่อนไข หรือกติกาที่เป็นการคุ้มครองแรงงานพื้นฐาน การประกันสังคม การจัดสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานหรือที่เรียกว่าการสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน/พลเมืองในรัฐนั้น ๆ ซึ่งโดยส่วนตัวของผู้วิจัย คำนี้ยังไม่มีการแปลความไว้ด้วยถ้อยคำภาษาไทยที่กระจ่างชัด จึงขอแปลด้วยการทับศัพท์ภาษาอังกฤษและอธิบายด้วยหมายเหตุไว้ (คณะผู้ดำเนินงานวิจัย)

^๕ ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมด้านรายละเอียดเงื่อนไขของการขึ้นทะเบียนแรงงานวิชาชีพแต่ละสาขาวิชา ใน รายงานการศึกษาดับสมบูรณโครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (Preparation to Flow of Labor in the ASEAN Community), ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ข) การมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมและพัฒนาการ จ้างงานเยาวชนในลักษณะที่ยั่งยืน

ในเบื้องต้นเห็นได้ว่าอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับแรงงานฝีมือในบางสาขาวิชาชีพที่รัฐสมาชิกต้องรับไปเป็นพันธกิจสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและแนวปฏิบัติภายในเพื่อการเตรียมการจัดตั้งประชาคม และแรงงานเช่นว่านี้ก็มีความถึงแค่แรงงานทั่วไปหรือแรงงานผู้ใหญ่ในวัยทำงานที่อยู่ในตลาดแรงงานเท่านั้น ข้อพิจารณาหนึ่งที่ควรนำมากล่าวไว้ในส่วนนี้ก็คือ ในทางวิชาการแรงงานนั้น การประเมินอัตราแรงงานคุณภาพหรือแรงงานฝีมือในตลาดแรงงาน ไม่สามารถวัดได้แต่เพียงจำนวนแรงงานที่มีคุณวุฒิการศึกษาและทำงานในตลาดแรงงานที่เป็นปัจจุบันเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงแรงงานคุณภาพที่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้และมีความเป็นไปได้ค่อนข้างแน่นอนที่แรงงานดังว่านี้จะเกิดขึ้น หรือก็คือความคาดหวังที่จะพัฒนาเยาวชนซึ่งมีศักยภาพทั้งทางการศึกษาและประสบการณ์ให้กลายเป็นแรงงานฝีมือ ซึ่งจะเป็ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการประมาณการอุปสงค์และอุปทานในภาคการผลิต การบริการ และตลาดผู้บริโภคนั่นเอง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้กลายเป็นข้อกังวลของที่ประชุมรัฐสมาชิก และกลายเป็นที่มาของการจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (๑) และปฏิญญามะนิลาว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการจ้างงานเยาวชนอย่างยั่งยืน (Manila Declaration on Strengthening Participation in Sustainable Youth Employment, Manila, Philippines, 4 September 2003) (๒)

(๑) การจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน

เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนเกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๔ ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ภายใต้แนวคิดที่จะสร้างเอกลักษณ์ มาตรฐาน และส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อันจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและการเชื่อมโยงเครือข่ายของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาชั้นสูงในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งผลจากการประชุมทำให้เกิดการตราปฏิญญาเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (Charter of the ASEAN University Network, Singapore, January 1992) ขึ้นเพื่อกำหนดโครงสร้างและวิธีการในการบริหารจัดการเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนด้วยมุ่งหมายที่จะให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อความร่วมมือทางการศึกษาและการวิจัยภายใต้หัวข้อที่เน้นไปในเรื่องอาเซียนศึกษา กระนั้นปฏิญญานี้ก็มิได้กล่าวถึงวิธีการที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนไว้ เพียงแต่เป็นการจุดประกายให้มหาวิทยาลัยสำคัญ ๆ ในภูมิภาคตระหนักและให้ความสำคัญในการที่จะมีความร่วมมืออันดีระหว่างกันซึ่งถือเป็นปัจจัยรากฐานในการขับเคลื่อนการรวมประชาคมอาเซียน

ครั้นต่อมาอีก ๓ ปี มหาวิทยาลัยที่เข้าเป็นสมาชิกภายใต้ปฏิญญาฯ จึงได้เริ่มประชุมเพื่อแสวงหากฎเกณฑ์ขับเคลื่อนอันจะแสดงให้เห็นประจักษ์ว่าการดำเนินการของเครือข่ายฯ ได้เกิดขึ้นจริงและเป็นไปเพื่อความสัมฤทธิ์ผลแห่งวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ จึงเกิดการกำหนดข้อตกลงว่าด้วยเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN University Network) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ในการสนับสนุนความร่วมมือที่จะให้เกิดมาตรฐานระหว่างกันของผู้ปฏิบัติงานในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ นักวิชาการ

และผู้ชำนาญการในศาสตร์ทุกแขนง ในภูมิภาค ด้วยการพัฒนาทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยภาคีจะต้องยอมรับและส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการ ทั้งส่วนที่เป็น ข้อมูลเพื่อการค้นคว้า อาทิ ห้องสมุด ข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตร นโยบายในการบริหารจัดการ ตลอดจน การแลกเปลี่ยนบุคลากร นักวิจัย และนักศึกษาระหว่างกัน ซึ่งย่อรวมรวมถึงการจัดให้มีมาตรการ และกลไกต่าง ๆ ที่ทำให้ความคาดหมายเหล่านี้บรรลุผล อาทิ การจัดการทุนการศึกษา โดยแนวคิดเหล่านี้ ได้ถูกแปลความเป็นเงื่อนไข ๑๑ ข้อตามที่มีการระบุไว้ในข้อ ๕^{๑๐} ว่าด้วยความตกลงของสมาชิกของ ข้อตกลงฯ ที่มหาวิทยาลัยสมาชิกต้องถือเป็นพันธกิจสำคัญในการนำไปปฏิบัติอันจะทำให้การจัดตั้ง เครือข่ายมหาวิทยาลัยแห่งอาเซียนนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ได้แท้จริง

ด้วยเหตุนี้ นับได้ว่าแนวคิดเรื่องเครือข่ายมหาวิทยาลัยนี้เป็นอีกจุดหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความ มุ่งหมายที่อาเซียนจะสนับสนุนให้มีการเพิ่มขึ้นของแรงงานชาติสมาชิกที่เป็นแรงงานฝีมือนั่นเอง

(๒) ปฏิญญามะนิลาว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการจ้างงานเยาวชนอย่าง ยั่งยืน (Manila Declaration on Strengthening Participation in Sustainable Youth Employment, Manila, Philippines, 4 September 2003)

นับเป็นอีกก้าวที่ผู้นำอาเซียนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาเยาวชน ด้วยมุ่งหวังว่า การพัฒนาเยาวชนในวันนี้ให้เป็นผู้ที่มีทักษะและศักยภาพในอนาคตย่อมทำให้แนวคิดที่จะให้ประชากร อาเซียนวัยแรงงานเป็นผู้ที่มีทักษะฝีมือนั้นมีโอกาสและแนวโน้มเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการ สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทักษะของเยาวชนย่อมเป็นการพัฒนาที่แท้จริงและเป็นการ พัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ไม่ใช่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนและเพิ่มความ เข้มแข็งของฐานรากของประชาคม โดยการพัฒนานี้เกิดขึ้นภายใต้ความคาดหวัง ๙ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

^{๑๐} ข้อ ๕ ความมุ่งมั่นของรัฐสมาชิกเพื่อรับรองในประสิทธิภาพของความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยที่เข้าร่วมโครงการ สมาชิกจะต้องพยายามดำเนินการให้ได้ดีที่สุดตามมาตรการเหล่านี้

- (๑) ยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายใด ๆ สำหรับหลักสูตรที่กำหนดและภายใต้จำนวนของทุนที่กำหนด
- (๒) อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษา อาจารย์ และผู้เชี่ยวชาญ ระหว่างสถาบัน
- (๓) ให้การอุดหนุนเพื่อที่พักอาศัยสำหรับบุคลากรที่เข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนระหว่างสถาบัน
- (๔) ดำเนินการใด ๆ เพื่อรับรองสถานะของบุคลากรแลกเปลี่ยน
- (๕) ให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาในการที่จะฝึกงานกับบริษัท หรือหน่วยงานเอกชน
- (๖) อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนโฮสต์ทรีน และสิ่งพิมพ์ทั้งที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารต่าง ๆ
- (๗) อนุญาตให้นักวิจัยได้เผยแพร่ผลงานที่ได้ดำเนินการอย่างไม่ถูกปิดกั้น ภายใต้แนวคิดที่ว่าการศึกษาวิจัยได้กระทำไปด้ว การอำนวยความสะดวกจากภูมิภาค
- (๘) ใช้ทรัพยากรภายใต้ความช่วยเหลือจากโครงการเพื่อความบรรลุผลของกองทุนเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน
- (๙) จัดสรรงบประมาณของมหาวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นเงินสนับสนุนโครงการฯ ภายใต้ความตกลงนี้
- (๑๐) ให้มีการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงานของโครงการฯ
- (๑๑) ให้ผู้บริหารสถาบันเป็นผู้แทนในคณะกรรมการเพื่อการบริหารงานของโครงการฯ

๑) การปรับปรุงคุณภาพของประชากร ให้ได้รับการฝึกฝนทักษะด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นผู้ที่สามารถช่วยพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศได้

๒) การประกันในการจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือให้กับเยาวชนที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เยาวชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในโรงเรียนได้อย่างปกติทั่วไป หรือเยาวชนที่อยู่ในสภาวะคล้ายคลึงกัน

๓) การให้ความสำคัญมาเป็นลำดับต้น ๆ เพื่อการพัฒนาวิชาชีพและการทำางานให้เกิดความยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้แก่เยาวชนที่มุ่งประสงค์จะสร้างสรรค์อนาคต

๔) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีเพื่อการพัฒนาเยาวชนจำพวกผู้ประกอบการให้เข้าถึงการศึกษา การพัฒนาทักษะฝีมือ ความสามารถในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการเพิ่มผลผลิต

๕) การส่งเสริมความมุ่งมั่นและวัฒนธรรมในการประกอบกิจการที่ดีของเยาวชน ซึ่งประสงค์จะประกอบธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง เพื่อก่อให้เกิดการสร้างงาน การลดภาวะอัตราการว่างงาน อันจะยังให้เยาวชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้ผลิตที่เข้มแข็งในภูมิภาค

๖) การสร้างเครือข่ายของผู้ประกอบการรุ่นใหม่ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีทักษะและศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกได้

๗) การสร้างความเข้มแข็งในเรื่องการมีส่วนร่วมของเยาวชนอาสาสมัคร และองค์กรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาเยาวชน ไม่ว่าจะองค์กรเหล่านี้จะเป็นองค์กรที่ถูกควบคุมโดยรัฐหรือเป็นองค์กรอิสระก็ตาม

๘) การเสริมสร้างเพื่อให้เกิดความแข็งแกร่งทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ในเรื่องความร่วมมือของสถาบันการศึกษาอันจะเป็นช่องทางในการพัฒนาทักษะ ความชำนาญ และความสามารถในการทำงานของเยาวชนอาเซียนได้ นอกจากนี้แล้วจะต้องช่วยให้เกิดการพัฒนาอย่างสมบูรณ์ ด้วยการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เป็นฐานในการพัฒนาเยาวชน การจ้างงานและการมีงานทำของเยาวชนในภูมิภาค

๙) กระตุ้นให้มีความเชื่อมโยงในอาเซียน ความเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ ที่มุ่งพัฒนาและส่งเสริมการจ้างงานของเยาวชน โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมและความท้าทายใหม่ ๆ

การประมวลเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ มาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่อาเซียนได้สร้างขึ้น เกี่ยวด้วยเรื่องแรงงานดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความแน่วแน่ที่ประชาคมอาเซียนต้องการให้ความสำคัญกับนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าแรงงานไร้ฝีมือจะไม่ได้รับการเหลียวแลอย่างใดเลยจากประชาคม แต่หากถูกประเมินความสำคัญในมิติที่แตกต่างและได้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมกันบริหารจัดการดังปรากฏในวิสัยทัศน์ร่วมกันของประชาคม

๒.๑.๒ แนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๕๖๘ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together)

ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามปฏิญญาควาลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน ๒๕๖๘ : มุ่งหน้าไปด้วยกัน (Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในโอกาสการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๒๗ ประกอบด้วย สารระสำคัญ คือ วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ๒๕๖๘ (ASEAN 2025: Forging Ahead Together) แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ดังต่อไปนี้

ภายใต้แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ได้ระบุถึงการเสริมสร้างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐานและการต่อต้านการทุจริต และได้ระบุการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และความยุติธรรมทางสังคม เพื่อให้ประชาชนของอาเซียนดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีสันติ ความปรองดองและความเจริญรุ่งเรือง และการเสริมสร้างศักยภาพของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ เสริมสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและการเสริมสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ การส่งเสริมความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์และการลักลอบเข้าเมือง การเสริมสร้างความร่วมมือด้านการบริหารจัดการชายแดน และการเพิ่มศักยภาพในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติและความท้าทายข้ามพรมแดน

เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานภายใต้แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) พบว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะได้รับการดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งครอบคลุมประชาชนอาเซียนทุกกลุ่ม นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะได้รับการดำเนินงานผ่านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาด้านการลักลอบเข้าเมือง และการบริหารจัดการชายแดนซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในอาเซียนและในประเทศไทย

ภายใต้แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ไม่มีการกล่าวถึงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่กล่าวถึงการเพิ่มความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือและแรงงานวิชาชีพและผู้ติดต่อทางธุรกิจ การขยายและเพิ่มข้อผูกพันภายใต้ความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียนให้กว้างและลึกซึ้ง รวมถึงการลดข้อจำกัดด้านเอกสารลง

ภายใต้แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ระบุการกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาคมที่ทุกคนมีส่วนร่วม ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น การเข้าถึงโอกาสอย่างเท่าเทียม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ ผู้พิการ แรงงานข้ามชาติ หรือกลุ่มที่เปราะบางและชายขอบ

แผนงานดังกล่าวนี้ได้มีการกล่าวถึงแรงงานข้ามชาติไว้ในหลายมิติ โดยกล่าวถึงอาเซียนว่าต้องก้าวไปสู่ประชาคมที่มีความครอบคลุม อันหมายถึง การส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ แรงงานข้ามชาติ ชนกลุ่มน้อยทางด้านชาติพันธุ์ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มคนชายขอบ ตลอดทุกช่วงอายุ โดยคำนึงถึงแนวทางพัฒนาทุกช่วงวัย และยึดหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนในการส่งเสริมนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของอาเซียน รวมทั้งกล่าวถึงอาเซียนว่าต้องจัดหาแนวปฏิบัติสำหรับการดูแลที่มีคุณภาพและให้การสนับสนุนสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ แรงงานข้ามชาติ ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มคนชายขอบ และการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ ภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และส่งเสริมให้มีความสอดคล้องกันกับยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ ภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคุ้มครองทางสังคม หลักประกันสุขภาพ ความปลอดภัยด้านอาหาร การจัดการความยากจนและการค้ามนุษย์ การจ้างงาน และการมีงานที่มีคุณค่า ดังนั้น เมื่อพิจารณาการดำเนินงานด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) แล้วพบว่า การดำเนินงานเน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการสร้างความเท่าเทียมกับระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของประชาชนอาเซียน

๒.๒ พันธกิจและนโยบายเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าอาเซียนเน้นให้ความสำคัญกับแรงงานฝีมือ โดยไม่ได้กล่าวถึงนโยบายหรือแนวทางที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไว้อย่างชัดเจนเท่าใดนัก หากแต่แรงงานจำพวกนี้ถือเป็นหน่วยแรงงานในทางวิชาการแรงงาน ทำให้สิ่งที่ประชาคมอาเซียนไม่อาจปฏิเสธได้ที่จะต้องรับรองและคุ้มครองให้กับแรงงานกลุ่มนี้คือสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชน” ดังปรากฏในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, Cebu, Philippines, 13 January 2007) (๒.๒.๑) และเมื่ออาเซียนให้ความสำคัญกับนโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานฝีมือเป็นหลักด้วยมุ่งหมายที่จะสร้างให้ประชาคมเป็นสังคมที่มีคุณภาพ พันธกิจต่าง ๆ ของรัฐสมาชิกที่เกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือ นอกจากสิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว ก็จะถือว่าเป็นเรื่องลำดับรองที่รัฐสมาชิกสามารถไปตกลงเจรจาเงื่อนไขในฐานะรัฐผู้รับแรงงานและรัฐผู้ส่งแรงงานกันเอง ซึ่งอาจเป็นการเจรจาในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีที่ไม่กระทบต่อโครงสร้างของประชาคม

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ดังที่ทราบกันดีว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังมีความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มที่มีสัญชาติของรัฐที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา และประเทศสปป.ลาว อันทำให้ไทยเองก็ได้มีการตกลงเจรจาเพื่อทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐกับประเทศทั้งสามในประเด็นเรื่องการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งในงานวิจัยนี้ขอเสนอข้อมูลบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาภายใต้รูปแบบความร่วมมือทวิภาคี มาเป็นตัวอย่าง (๒.๒.๒)

๒.๒.๑ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, Cebu, Philippines, 13 January 2007)

ในอันที่จริงแล้ว แรงงานทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือก็ตาม ย่อมได้รับการคุ้มครองตามปฏิญญาฉบับนี้ซึ่งมุ่งที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ถูกอ้างอิงในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration on Human Rights of 10 December 1948) โดยที่เนื้อหาของปฏิญญานั้นมุ่งเน้นไปที่การให้ทั้งรัฐผู้ส่งแรงงานและรัฐผู้รับแรงงานต้องให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนบุคคลในครอบครัว และเจตนารมณ์ของปฏิญญานี้จะลุล่วงได้ด้วยวิธีการที่รัฐผู้รับแรงงานต้องรับหน้าที่ ๖ ประการไปปฏิบัติให้ได้ผลแจ้ง กล่าวคือ

(๑) ความพยายามอย่างสูงสุดที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมการสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่แรงงานข้ามชาติ

(๒) การทำงานทุกวิถีทางที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือและความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐผู้รับแรงงานกับแรงงานข้ามชาติ

(๓) การจัดให้แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นสามารถเข้าถึงระบบข้อมูลที่ถูกต้อง การได้รับการฝึกฝนและพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้เข้าถึงระบบการยุติธรรม การประกันสังคมตามแนวทางที่รัฐผู้รับแรงงานได้กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายภายใน สนธิสัญญาและพันธกรณีระหว่างประเทศทั้งที่เป็นระดับทวิภาคีและพหุภาคี

(๔) ส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการจ้างงาน การได้รับการคุ้มครองแรงงาน การได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการดำรงชีพของแรงงานข้ามชาติ

(๕) การจัดการให้แรงงานข้ามชาติซึ่งอาจเป็นเหยื่อของการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติที่เป็นไปด้วยการใช้ความรุนแรง การปฏิบัติที่ถูกละเมิด เข้าถึงระบบยุติธรรมของรัฐผู้รับแรงงานได้

(๖) การจัดให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกจับกุมในรัฐผู้รับแรงงานสามารถเข้าถึงระบบการทูตหรือการกงสุลของรัฐซึ่งตนมีสัญชาติภายใต้เงื่อนไขของอนุสัญญาเวียนนาได้

ในส่วนของรัฐผู้ส่งแรงงานเองก็มีหน้าที่ต่างตอบแทนที่ต้องปฏิบัติ ๔ ประการ ได้แก่

(๑) การจัดให้มีมาตรการว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

(๒) การจัดพลเมืองของตนเข้าถึงระบบการทำงานและโอกาสในความเป็นอยู่ที่ดี และยั่งยืน

(๓) การกำหนดนโยบายและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจ้างงาน การเตรียมตัวเพื่อไปทำงานยังเขตดินแดนอื่น การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่มีสัญชาติตนเมื่อแรงงาน

นั้นได้เดินทางไปต่างถิ่นพร้อมทั้งต้องจัดการและเตรียมการวิธีการที่เหมาะสมในการนำแรงงานดังกล่าวกลับสู่ดินแดนของประเทศผู้ส่งแรงงาน

(๔) การจัดให้มีและการส่งเสริมกฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานของแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการยกเลิกการจ้างงานที่มีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวแทนจัดหางาน พร้อมทั้งขึ้นบัญชีดำสำหรับตัวแทนจัดหางานที่เลินเล่อและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ความในส่วนี้ย่อมทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะรัฐผู้รับแรงงานเกิดพันธะที่ต้องปรับปรุงแก้ไขทั้งกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยไม่ต้องประเมินว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นแรงงานฝีมือหรือไร้ฝีมือ แต่ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ความในข้อที่ ๔ แห่งปฏิญญาได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งของรัฐผู้รับแรงงานและรัฐผู้ส่งแรงงานที่มีต่อแรงงานข้ามชาตินั้น แรงงานดังกล่าวต้องเป็นเพียงแรงงานถูกกฎหมายหรือกล่าวอย่างง่ายก็คือเป็นผู้ที่มีเอกสารเข้าเมืองมาอย่างถูกต้อง ประเด็นปัญหาสืบเนื่องจากความในส่วนี้และจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏอันกลายเป็นส่วนหนึ่งของโจทย์งานวิจัยก็คือ ความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองหรือการรับรองสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารการเข้าเมืองอย่างถูกต้องนั้นมีอย่างไรบ้าง

๒.๒.๒ กรณีศึกษาการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาภายใต้รูปแบบความร่วมมือทวิภาคี

ประเทศไทยส่งเสริมการส่งออกแรงงานฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือให้ทำงานในต่างประเทศค่อนข้างน้อย โดยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศจีน เฉพาะใต้หวัน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และประเทศเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อพยายามลดค่าใช้จ่ายสำหรับแรงงานไทยในการหางานทำในต่างประเทศ นอกจากการส่งออกแรงงานไทยไปต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยมีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา และประเทศสปป.ลาว ประเทศไทยมีการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๓ ประเทศในลักษณะความตกลงรูปแบบทวิภาคี เพื่อลดการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

ในอดีตประเทศไทยไม่มีนโยบายเปิดรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ข้อกฎหมายไทยโดยทั่วไปมีการห้ามการจ้างงานและห้ามการเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐผ่อนผันให้สามารถจ้างได้ โดยต้องดำเนินการและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามมาตรา ๕๘ ระบุว่า คนต่างด้าวผู้ใดได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ อยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้ทำงานตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในลักษณะปีต่อปีตลอดช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๕)

สืบเนื่องจากการประชุมและปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นำไปสู่การลงนามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างรัฐบาลของประเทศไทยกับประเทศสปป.ลาว (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) ประเทศกัมพูชา (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) และประเทศเมียนมา (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๖) สะท้อนถึงความพยายามในการปรับสถานะแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยผ่อนผันให้ทำงานและให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย รวมถึงให้ประเทศต้นทาง ได้แก่ ประเทศสปป.ลาว และประเทศกัมพูชา เข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย และพิสูจน์สัญชาติแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมาที่ประเทศเมียนมาได้ เพื่อรับรองว่าแรงงานเหล่านั้นมาจากประเทศนั้นจริง

การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยถูกกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) นั้น อนุญาตให้บริษัทนายหน้าจัดหางานที่รัฐบาลของประเทศทวีปเอเชียยอมรับเข้ามามีบทบาทติดต่อจัดหางานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยบริษัทนายหน้าดังกล่าวจะมีหน้าที่จัดส่งและดูแลแรงงานในประเทศปลายทางรวมทั้งการรักษาสิทธิอันชอบธรรมของแรงงาน โดยรัฐบาลของแต่ละฝ่ายทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และนายจ้างไทยสามารถติดต่อโดยตรงกับบริษัทจัดหางานของประเทศผู้ส่งแรงงานได้

การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยถูกกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) นั้น มีหลักที่ต้องพึงคำนึงถึง ๒ ประการด้วยกัน คือ กระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินงาน (๒.๒.๒.๑) ประการหนึ่ง และเงื่อนไขที่รัฐภาคีพึงต้องปฏิบัติ (๒.๒.๒.๒) อีกประการหนึ่ง

๒.๒.๒.๑ กระบวนการในการดำเนินการ

เพื่อให้การนำเข้าแรงงานของรัฐผู้รับแรงงานเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) บุคคลที่เกี่ยวข้อง (นายจ้างและ/หรือนายหน้าจัดหางาน และลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติของประเทศภาคี) จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ๔ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การแจ้งความต้องการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (โควตา) โดยนายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แล้วกรมการจัดหางานออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติแก่นายจ้าง

ขั้นตอนที่ ๒ การยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศ โดยนายจ้างที่ได้รับโควตายืนยันเอกสาร ได้แก่ คำร้องขอนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (สำเนาใบโควตา) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ หนังสือแต่งตั้งบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง และตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน หลังจากนั้นกระทรวงแรงงานจะออกหนังสือแจ้งกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง

ขั้นตอนที่ ๓ การยื่นขออนุญาตทำงานแทนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เมื่อนายจ้างได้รายชื่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทางแล้ว ให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างและระบุตำแหน่งที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะเดินทางผ่านมายื่นขออนุญาต พร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ หลังจากนั้นสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางจะออกวีซ่าให้ โดยแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายจะได้รับสัญญาระยะเวลา ๒ ปี สัญญาดังกล่าวจะต่อได้ ๑ ครั้ง เมื่อทำงานในประเทศไทย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครอง และการใช้บริการสาธารณะเท่าเทียมกับแรงงานไทย

ขั้นตอนที่ ๔ การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ตัวแทนหรือนายหน้าในประเทศต้นทางพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไปยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทาง เมื่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย ๒ ปี นายจ้างจะต้องพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไปตรวจสุขภาพภายใน ๓ วัน ณ โรงพยาบาลที่กำหนด พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด โดยนายจ้างต้องดูแลการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ การรายงานตามกำหนดเวลา และการแจ้งยกเลิกการทำงาน

๒.๒.๒.๒ หลักการร่วมกันในการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือ

ตามหลักวิชาการแรงงาน การให้ความคุ้มครองต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ใช้แรงงานพึงได้รับตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง กำหนดวันเวลาทำงานขั้นสูงสุด การได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การให้ความคุ้มครองแรงงานพิเศษในส่วนของแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก การได้รับสวัสดิการพื้นฐาน การมีสิทธิในการเจรจาต่อรองสภาพการจ้าง การเข้าถึงระบบการจัดการความยุติธรรมทางแรงงาน ตลอดจนการได้รับชดเชยความเสียหายหรือความสูญเสียอันเนื่องมาจากการทำงาน และการประกันสังคม ย่อมถือเป็นสิ่งที่แรงงานทุกคนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงสถานะใด ๆ ในเชิงเอกสาร แต่เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐที่รัฐเอกราชชอบที่จะควบคุมการเข้าออกดินแดนของคน ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐแล้ว ก็อาจเกิดการตั้งคำถามขึ้นว่ารัฐเอกราชนั้นมีความจำเป็นเพียงใดที่จำต้องให้ความคุ้มครองกับผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาใช้แรงงานและแสวงหาประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่ตนในฐานะรัฐผู้รับแรงงานจัดไว้เพื่อพลเมืองและประชากรที่เข้าเมืองด้วยความถูกต้อง ซึ่งคำตอบที่ได้อาจเป็นไปได้หลายหลายภายใต้ทัศนะและเหตุผลที่แตกต่างขึ้นอยู่กับผู้ให้คำตอบนั้นจะเห็นหลักการใดสำคัญกว่ากันระหว่างหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือความเอกลัทธิของอำนาจอธิปไตย

ด้วยความมุ่งมั่นที่จะให้เกิดความเป็นเอกภาพในความหลากหลายของภูมิภาคอาเซียน ด้วยการไม่แทรกแซง การเคารพซึ่งกันและกันภายใต้หลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการพื้นฐานของอาเซียน (ASEAN Ways) ทำให้เกิดแนวคิดที่รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารหลักฐานถูกต้องนั้น ควรจะเป็นไปด้วยความตกลงและความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐผู้รับแรงงานและรัฐผู้ส่งแรงงานในรูปแบบของการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกันเพื่อเป็น

แนวทางในการปฏิบัติ โดยการเจรจาตกลงอย่างเป็นไปอย่างเสรีของรัฐทั้งสองฝ่ายภายใต้ความเสมอภาค และการไม่แทรกแซงจากประเทศสมาชิกอื่น ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยเองก็ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) แล้ว ๔ ฉบับกับประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยและประสบปัญหาการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น^{๑๑}

ในภาพรวมบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) มีองค์ประกอบสำคัญ ๑๐ ส่วนด้วยกัน (ก) ซึ่งในบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาก็ได้มีการใช้หลักการดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการกำหนดเงื่อนไข (ข)

(ก) องค์ประกอบสำคัญในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ประกอบด้วย ส่วนแรกเป็นอารัมภบททั่วไปเพื่อจะกล่าวทำความเข้าใจที่มา ส่วนที่สองเป็นวัตถุประสงค์และขอบเขตของการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ซึ่งมักจะกำหนดไว้คล้าย ๆ กันภายใต้หลักการ ๔ ประการ ดังนี้

๑) การที่รัฐภาคีจะดำเนินการเพื่อจัดให้มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน

๒) การที่รัฐภาคีจะจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายไปยังภูมิลำเนาเดิม

๓) การที่รัฐภาคีจะให้ความคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย และ

๔) การที่รัฐภาคีจะร่วมกันป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย และการค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ส่วนที่สามนั้นเป็นการกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่รัฐภาคีแต่ละฝ่ายกำหนดให้มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบพันธะต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

ส่วนที่สี่นั้นเปรียบเสมือนหัวใจของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) เพราะเป็นส่วนที่กล่าวด้วยอำนาจหน้าที่และขั้นตอน อันแสดงถึงพันธกิจที่รัฐภาคีต่างยอมรับไปปฏิบัติเพื่อการจัดการเรื่องการจ้างงาน

ส่วนที่ห้าว่าด้วยการกลับและการส่งกลับ

ส่วนที่หกเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐภาคียอมรับที่จะให้ความคุ้มครองพื้นฐานแก่แรงงานสัญชาติของรัฐผู้ส่งแรงงาน

^{๑๑} โปรดศึกษาส่วนนำในหัวข้อ ๒.๒.๒ กรณีศึกษาการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาภายใต้รูปแบบความร่วมมือทวิภาคี

ส่วนที่เจ็ดเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันในการจัดปัญหาการจ้างงานผิดกฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้แสดงให้เห็นความมุ่งหมายหนึ่งของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ที่พยายามขจัดปัญหาแรงงานที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย หรือจะกล่าวง่าย ๆ ก็คือความพยายามร่วมกันที่ทำให้แรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องนั้น กลายเป็นแรงงานที่มีเอกสารว่าด้วยการเข้าเมือง ซึ่งย่อมหมายความว่าเขาเหล่านั้นย่อมมีความชอบธรรมที่จะเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสากล และเป็นเงื่อนไขร่วมกันที่ถูกกำหนดโดยประชาคมอาเซียนนั่นเอง

ส่วนที่แปด ส่วนที่เก้า และส่วนที่สิบนั้นว่าด้วยการแก้ไข การระงับข้อขัดแย้ง และการบังคับใช้และการยกเลิกบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) อันถือว่าเป็นส่วนที่กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจัดการบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

โดยสรุปแล้วเงื่อนไขตามที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) มีส่วนทั้งที่เป็นหลักการทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และส่วนที่เป็นหน้าที่เฉพาะที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายกลายเป็นแรงงานที่มีเอกสาร ซึ่งดูเหมือนว่าพันธะในส่วนหลังนี้เองถือเป็นหน้าที่ที่ประเทศไทยพึงต้องรับมาปฏิบัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและวิธีปฏิบัติภายใน ดังจะได้กล่าวในบทวิเคราะห์ต่อไป

(ข) สารสำคัญในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

ด้วยวัตถุประสงค์ของงานวิจัยฉบับนี้มุ่งในการแสวงหาแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยการวิเคราะห์ข้อมูลกรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์และประเทศเมียนมาประกอบด้วย แต่เมื่อประเทศไทยเองก็ไม่ได้มีการบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศสิงคโปร์ มีแต่บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา คณะผู้ดำเนินงานวิจัยจึงเห็นควรนำเสนอสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมากล่าวได้แต่โดยสังเขปแต่เฉพาะส่วนที่จำเป็นดังนี้

ข้อ ๓ ของบันทึกความเข้าใจฯ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของประเทศเมียนมาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการใด ๆ ตามบันทึกความเข้าใจนี้

ข้อ ๔ ถึง ข้อ ๘ ของบันทึกความเข้าใจฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และขั้นตอน ดังนี้

(๑) การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานนั้นจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่มีการระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวข้างต้นไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศการยกเลิกหรือเพิกถอน

(๒) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

(๓) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

(๔) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) การตรวจลงตราหรือเอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น

๒) ใบอนุญาตการทำงาน

๓) การประกันหรือการบริการสุขภาพ

๔) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

๕) ภาษาหรืออื่น ๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด

๖) สัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและผู้ใช้แรงงาน ซึ่งสัญญาดังกล่าวนี้อาจต้องลงลายมือชื่อทั้งสองฝ่ายและส่งสำเนาดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดการในด้านนี้

(๕) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าวซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย ๔ ปีนับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือว่าสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

ข้อ ๙ ถึงข้อ ๑๖ เป็นเรื่องที่ว่าด้วยการกลับและการส่งกลับ อันมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กรณีที่ไม่ได้ระบุเป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนมีกำหนดไม่เกิน ๒ ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก ๒ ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน ๔ ปี และเมื่อครบ ๔ ปีแล้วให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้ การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้วจะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา ๓ ปีหลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

(๒) ภาครัฐจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม

(๓) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้น ๆ

(๔) แรงงานผู้ประสงค์เดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ ๓ เดือนก่อนเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนฯ ต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน ๗ วันนับแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน

(๕) การเดินทางข้ามพรมแดนในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงานและผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้วก็ไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตให้ทำงานต้องสิ้นสุดลง

(๖) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอเงินสะสมคืนเมื่อกลับถิ่น

(๗) สิทธิในการรับเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไปหากแรงงานไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

(๘) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

ข้อ ๑๗ ถึง ข้อ ๑๙ กำหนดสิทธิพื้นฐานที่รัฐภาคีจะให้ความคุ้มครองแรงงานขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายของรัฐผู้รับแรงงานอย่างเสมอภาคทั้งเรื่องการคุ้มครองทั่วไป เรื่องค่าจ้าง เรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ และศาสนา ตลอดจนการที่รัฐผู้รับแรงงานรับประกันที่จะจัดมาตรการต่าง ๆ ให้แรงงานจากรัฐผู้ส่งแรงงานสามารถเข้าถึงระบบยุติธรรมของรัฐผู้รับแรงงานเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น

ในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาถือว่าประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไข โดยมีปัญหาที่สำคัญ คือ กระบวนการดำเนินงานที่ซับซ้อน ยุ่งยาก ไม่สะดวก และไม่จูงใจให้แรงงานใช้บริการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงและมีนายจ้างบางส่วนผลักภาระค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไปให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทำให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเลือกที่จะลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายมากกว่าเข้าสู่กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) รวมทั้งมีปัญหาหน้าถื่นนอกหลาง

แรงงาน เรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่สูงซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่แรงงาน ทำให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ ถึงกระนั้นการนำเข้าแรงงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ถือเป็นความพยายามของภาครัฐที่ต้องการแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่ยังคงต้องดำเนินการในทางปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ ๓

ประเด็นปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน

ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นประเด็นปัญหาเรื่องการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ถือเป็นกุญแจดอกสำคัญที่จะทำให้การศึกษาแนวทางในการพัฒนาบทกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ซึ่งข้อเท็จจริงเช่นว่านี้ย่อมมีทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นสถานการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งระดับนโยบายรัฐและระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ (๓.๑) ตลอดจนสถานการณ์ทั่วไปทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวข้องด้วยความสำคัญและความจำเป็นในการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (๓.๒) กระนั้นสถานการณ์ที่เป็นปัญหาบางอย่างก็เกี่ยวข้องกับประเด็นทางกฎหมายโดยตรงไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตรวจคนเข้าเมือง (๓.๓) หรือเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานก็ตาม (๓.๔) ซึ่งในบทนี้ก็จะได้มีการนำประเด็นดังกล่าวสองประการหลังนี้มาประมวลอภิปรายด้วย ก่อนที่จะนำไปสู่บทสรุปสุดท้ายอันเป็นการประมวลภาพรวมของสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยที่เป็นโจทย์ของรายงานวิจัย (๓.๕) ต่อไป

๓.๑ ปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ

หากจะกล่าวถึงมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศในภาพรวมของอาเซียนแล้ว ปรากฏว่าอาเซียนยังไม่มีความตกลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรงและชัดเจน อันเป็นผลให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร่วมกันภายใต้บริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมของอาเซียนที่เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากโครงสร้างการผลิตของประเทศสมาชิกยังต้องอาศัยแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก อีกทั้งในปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นจริงในภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งผลจากการไม่มีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทำให้ประเทศสมาชิกมีนโยบาย มาตรการ แนวทางที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคได้สำเร็จ

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาในมิติด้านความตกลงของประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่อง การกำหนดค่าจ้าง การให้สิทธิคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงาน การให้ความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดหางาน การให้การศึกษาฝึกอบรมพัฒนาทักษะแรงงาน แต่ความตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงไม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้ปฏิบัติต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศในประเทศสมาชิกอาจจำแนกพิจารณาได้เป็น ๒ กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มประเทศกรณีศึกษาที่เป็นผู้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (๓.๑.๑) และกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งเป็นผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (๓.๑.๒)

๓.๑.๑ ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศกรณีศึกษาที่เป็นผู้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ : สาธารณรัฐสิงคโปร์และราชอาณาจักรไทย

สำหรับกรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์นั้น สามารถสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ ๔ ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง ส่งผลให้ภาคธุรกิจไม่สามารถปรับตัวได้ทัน บางรายต้องปิดกิจการหรือย้ายฐานการผลิตอันเนื่องมาจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากการต้องจ่ายภาษีและจ่ายค่าสวัสดิการแรงงานข้ามชาติที่สูงขึ้น

(๒) ประเทศสิงคโปร์ยังมีปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากความเห็นของกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และองค์กรภาคประชาชน อาทิ กรณีนโยบายของประเทศสิงคโปร์ที่จำกัดสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เรื่อง การตั้งครุฑ และแต่งงาน ตลอดจนการจำกัดพื้นที่อยู่อาศัย แม้รัฐบาลสิงคโปร์มีการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมืออยู่ในบริเวณที่จัดหาให้ แต่บางครั้งแรงงานเหล่านี้ถูกกำหนดให้อยู่ในพื้นที่แออัดและอยู่อาศัยในพื้นที่ที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายของประเทศสิงคโปร์กำหนด นอกจากนี้ แม้อำนาจต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการจ้างงาน (Employment Act) มีเพียงการทำสัญญาการจ้างงาน ทำให้นายจ้างสามารถละเมิดสัญญาและกดขี่ข่มเหงลูกจ้างได้ และในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม และฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน

(๓) ประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการยื่นขอหนังสือเดินทาง (Passport) ประเภทท่องเที่ยว และมีแรงงานข้ามชาติที่ทำงานไม่ตรงตามใบอนุญาตที่ขอขึ้นทะเบียนไว้เป็นจำนวนมากขึ้น

(๔) ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้ทำความตกลงการจ้างงานรูปแบบทวิภาคีกับประเทศต้นทางใด ๆ จึงไม่มีปัญหาเรื่องค่านายหน้าจัดหางานในประเทศต้นทาง แต่แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องจ่ายค่านายหน้าในอัตราค่อนข้างสูง

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ซึ่งเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน ก็ปรากฏประเด็นปัญหาระดับนโยบายรัฐที่ต้องพิจารณา ๙ ประเด็นหลักด้วยกัน ดังนี้^๑

^๑ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), ๒๕๕๘, โครงการวิจัยการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.

(๑) ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดแผนการพัฒนาประเทศว่าจะดำเนินการทิศทางใดในด้านการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และยังไม่สามารถกำหนดนโยบายด้านแรงงานเชิงรุกให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติได้อย่างเหมาะสม จึงส่งผลให้นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

(๒) การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีความพยายามลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทำให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ตลอดจนไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคต

(๓) นโยบายและกฎระเบียบของประเทศไทยยังไม่เหมาะสม โดยนโยบายและกฎระเบียบควรแตกต่างกันไปตามอุตสาหกรรมและพื้นที่ ทั้งค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บ และเพดานหรือโควตาการใช้แรงงาน อาทิ พื้นที่บริเวณชายแดนอย่างอำเภอแม่สอด มีปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไหลเข้าพื้นที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ประกอบการมีปัญหาขาดแคลนแรงงาน และมีต้นทุนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน อีกทั้งยังประสบปัญหาการเข้ามาใช้บริการจำนวนมากในโรงพยาบาลในพื้นที่อีกด้วย หรือกรณีภาคเกษตรกรรมที่มีลักษณะการจ้างงานชั่วคราว ดังนั้น ควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่และประเภทอุตสาหกรรม

(๔) ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยนั้นค่อนข้างสูง โดยเฉพาะสำหรับนายจ้างรายเล็กและนายจ้างที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเพียงบางฤดูกาล อีกทั้งยังมีขั้นตอนและเอกสารมากมายทำให้เกิดความสับสนและเสียเวลาดำเนินการมาก ส่งผลให้นายจ้างส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงที่จะนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไปขึ้นทะเบียน

(๕) การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้และลักลอบนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน และการผลักดันส่งกลับประเทศต้นทาง ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าการดำเนินการในปัจจุบันสามารถสกัดกั้นได้ปีละจำนวนมากกว่า ๒ - ๓ แสนคน แต่ก็ยังมีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒ - ๓ แสนคนเช่นกัน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญ คือ การที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๓ ประเทศยาวไกลหลายพันกิโลเมตร จึงไม่สามารถป้องกันและดูแลได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่รัฐ นายหน้าจัดหาแรงงานและผู้มีอิทธิพลที่ทุจริตแสวงหาผลประโยชน์จากการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยให้หลบหนีเข้าประเทศอย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นการลักลอบทำงานนั้น หากเจ้าหน้าที่เข้มงวดจริงจังจะส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องพื้นที่กักขังและค่าอาหารในการเลี้ยงดูซึ่งมีไม่เพียงพอ ส่วนการผลักดันส่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลายแสนคนกลับประเทศนั้น อาจส่งผลกระทบต่อนายจ้าง ทำให้ขาดแคลนแรงงานได้

(๖) ความไม่ชัดเจนด้านนโยบายในเรื่องครอบครัวและผู้ติดตามของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมถึงบุตรที่คลอดในประเทศไทยซึ่งมีจำนวนปีละไม่ต่ำกว่า ๔,๐๐๐ คน

(๗) การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายนั้นยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศต้นทาง เช่น ประเทศสปป.ลาวห้ามไม่ให้ใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติประกอบอาชีพคนรับใช้

ในบ้าน และการไปทำงานต้องดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานของประเทศสปป.ลาวเท่านั้น ส่วนประเทศกัมพูชากำหนดอายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่จะไปทำงานต่างประเทศต้องมีอายุไม่เกิน ๓๕ ปี และกำหนดประเภทงานที่จะไปทำด้วย เป็นต้น

(๘) การบริหารจัดการเงินกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส อาทิ กองทุนเพื่อการส่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียน ค่าตรวจสุขภาพ และค่าประกันสุขภาพ

(๙) ปัญหาการปรับปรุงช่องทางการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การดำเนินการด้านนี้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้นไม่จำเป็นต้องผ่าน บริษัทนายหน้าเพียงอย่างเดียว และควรอนุญาตให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถติดต่อทำสัญญาจ้างงาน กันได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เคยทำงานในประเทศไทยมาก่อน

๓.๑.๒ ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ : กลุ่มประเทศ CLMV

สำหรับกรณีศึกษาประเทศเมียนมา และโดยภาพรวมในประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนามนั้น สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติที่ประเทศไทยได้ลงนามความร่วมมือ รูปแบบทวิภาคีกับประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม^๒ โดยสรุปเป็น ๓ ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้^๓

(๑) ในฐานะที่ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม เป็นประเทศต้นทางของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ หรือเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไปยังประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า ปัญหาสำคัญที่ประเทศเหล่านี้ประสบ คือ ปัญหาของคุณภาพแรงงาน ที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีทักษะฝีมือในการทำงาน ไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการทำงานในต่างประเทศ ส่งผลให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ขณะเดียวกันผู้ว่าจ้างหรือผู้นำเข้าแรงงานก็เรียกร้องให้รัฐบาลประเทศเหล่านี้พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของผู้นำเข้าแรงงาน

(๒) แม้ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศไทย แต่ยังคงเกิดปัญหาในกรณีที่บริษัทนายหน้าเรียกเก็บค่านายหน้าในอัตราที่ค่อนข้างสูง ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ไม่มีเงินจ่ายค่านายหน้ายังคงลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศเพื่อนบ้านอย่าง

^๒ ประเทศเมียนมา (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๖) ประเทศกัมพูชา (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) ประเทศสปป.ลาว (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) และประเทศเวียดนาม (ลงนาม ปี พ.ศ. ๒๕๕๘)

^๓ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), ๒๕๕๘, โครงการวิจัยการพัฒนา นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา.

ผิดกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีนี้การมีความตกลงร่วมมือระดับทวิภาคีจึงอาจยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ก) กรณีของประเทศเมียนมา นโยบายการส่งออกแรงงานยังไม่มี ความชัดเจนในระยะยาว ส่งผลกระทบต่อการวางแผนการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทย เนื่องจากผู้นำรัฐบาลเมียนมาประกาศว่าจะนำแรงงานข้ามชาติกลับประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การวางแผนด้านความจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

๓.๒ ปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าความจำเป็นในการใช้แรงงานไร้ฝีมือนั้นล้วนแต่มีพื้นฐานมาจากเหตุผลในทางเศรษฐกิจ ด้วยความแตกต่างทางด้านสภาวะทางเศรษฐกิจ ความยากจนของตัวผู้ใช้แรงงานเอง ตลอดจนการขาดแคลนแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานที่ทำงานในงานสกปรก งานที่มีความเสี่ยง หรืองานที่มีความยากลำบาก เช่น งานประมงทะเล งานกรรมการ ฯลฯ แม้การเข้ามาในประเทศผู้รับของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคการผลิตภายในประเทศนั้น ๆ ในส่วนของประเทศผู้ส่งออกแรงงานเองก็จะได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกันจากการที่แรงงานสัญชาติตนเดินทางไปทำงานยังรัฐสมาชิกอื่น ในแง่ที่ว่าแรงงานจะได้ส่งเงินกลับมายังประเทศต้นทาง แต่การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติก็ยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจทั้งต่อประเทศผู้รับแรงงาน (๓.๒.๑) และประเทศผู้ส่งออกแรงงาน (๓.๒.๒)

๓.๒.๑ ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศกรณีศึกษาที่เป็นผู้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ : สาธารณรัฐสิงคโปร์และราชอาณาจักรไทย

กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ ปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสามารถประมวลได้ ๒ ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) นายจ้างต้องรับผิดชอบต้นทุนที่แท้จริงที่เกิดจากการใช้แรงงานข้ามชาติ ด้วยการจ่ายภาษี การจัดหาที่อยู่อาศัย ซื่อประกันสุขภาพ และส่งแรงงานข้ามชาติเข้าอบรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน บางกรณีนายจ้างสิงคโปร์ไม่สามารถแบกรับต้นทุนที่เกิดขึ้น ก็อาจต้องล้มเลิกกิจการหรือต้องย้ายฐานไปตั้งโรงงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

(๒) มีการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติแต่ละสัญชาติไม่เท่าเทียมกัน โดยกำหนดภาษี อาชีพ และระยะเวลาที่สามารถทำงานได้ อาทิ การเอื้อประโยชน์ต่อแรงงานจากประเทศมาเลเซียและประเทศแถบเอเชียเหนือมากกว่าแรงงานจากประเทศจีน

ในส่วนของประเทศไทย ซึ่งในภาพรวมอาจถูกมองว่า แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังเป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการและภาคการผลิตอยู่มาก แต่การใช้แรงงานประเภทนี้เองก็ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยไม่น้อย กล่าวคือ การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการพึ่งพิง

แรงงานไร้ฝีมือ ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาการผลิตโดยใช้ปัจจัยทุนและพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาจากบทความวิชาการ เรื่อง “แรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย”^๔ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกับการรักษาความสามารถการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทยและอุตสาหกรรมผลิตไทย ๙ ประเภท ผลการศึกษาพบว่า บริษัทภาคอุตสาหกรรมไทย ร้อยละ ๑๙ ใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ร้อยละ ๗๐ ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมสิ่งทอและแปรรูปอาหาร โดยบริษัทที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมีแนวโน้มสัดส่วนการส่งออกและการเติบโตของยอดขายสูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่มีสัดส่วนความเป็นเจ้าของโดยชาวต่างชาติ การใช้เครื่องจักรที่ควบคุมโดยระบบคอมพิวเตอร์ สัดส่วนทุนต่อแรงงาน และจ้างงานที่มีทักษะต่อแรงงานทั้งหมดต่ำ อีกทั้งยังจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าบริษัทที่ไม่ได้จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอีกด้วย ผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบริษัทที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติละเลยการลงทุนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตที่มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยี แต่หันมาใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเพื่อลดต้นทุนการผลิตและรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันโดยจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

นอกจากนี้ แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายยังเป็นภาระทางการคลังโดยเฉพาะเรื่องการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุข รวมถึงการศึกษา ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย จากการศึกษาวิจัย เรื่อง “ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อระบบสุขภาพและค่าใช้จ่ายของประเทศไทย”^๕ พบว่า จากการที่ภาคการผลิตไทยต้องการแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ส่งผลให้มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตามเข้ามาพำนักในประเทศไทยจำนวนมากทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ปัญหาด้านสาธารณสุขเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการจัดการอย่างเร่งด่วน ตั้งแต่นโยบายระหว่างประเทศและหน่วยบริการพื้นฐานด้านสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลสาธารณสุขจำนวน ๘ แห่งในพื้นที่ที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาพักอาศัย ในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕ มีค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขสำหรับการให้บริการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตาม จำนวนรวม ๗๑๓,๗๔๔,๐๘๕ บาท เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ ๒๕๙,๖๓๑,๐๕๔ บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๖ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยมีผู้ป่วยชาวเมียนมาเข้ามารับการรักษาพยาบาลมากที่สุด ส่วนใหญ่เป็นโรคเบาหวานและโรคความดันโลหิตสูง และเป็นผู้ป่วยที่เป็นผู้เข้ามาคลอดลูกและพบปัญหาต่อเนื่องจากการคลอดลูก อาทิ คลอดก่อนกำหนด ทารกตัวเหลือง ทารกน้ำหนักน้อยกว่าปกติ แต่ในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันโรคกลับไม่พบการบันทึกค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน กรณีแรงงานต่างชาติที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายพบว่าที่ชำระค่าประกันสุขภาพถูกต้องตามกฎหมายนั้น ยังจ่ายน้อยกว่าค่าใช้จ่ายจริงซึ่งสูงกว่ามาก หากปล่อยปัญหาดังกล่าวให้เกิดขึ้นต่อไปจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรทางการแพทย์สาธารณสุขที่มีอยู่อย่างจำกัดของ

^๔ กิริยา กุลกลการ, ๒๕๕๓, “แรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย,” วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ๒๘ (๓) : ๙๙ - ๑๑๒.

^๕ สุทัศน์ ศรีวิไล, ๒๕๕๖, ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อระบบสุขภาพและค่าใช้จ่ายของประเทศไทย [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt5/IS/IS5070.pdf> [๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙].

ประเทศไทย ซึ่งในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อคนไทยที่อาจต้องจ่ายค่าสาธารณสุขเพิ่มขึ้นและไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานได้ทันเวลา

๓.๒.๒ ข้อพิจารณาจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ : กลุ่มประเทศ CLMV

ทั้งในส่วนของประเทศเมียนมา และภาพรวมในประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนามนั้น การส่งออกแรงงานไร้ฝีมือสัญชาติตนก็ก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศผู้ส่งออกแรงงานไม่น้อยเช่นกัน ซึ่งอาจสรุปเป็นสาระสำคัญได้ ๒ ประการหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ขาดแคลนงบประมาณในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเหล่านี้ยังเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดทักษะ ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงาน นำไปสู่ปัญหาการถูกกดค่าแรงและถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงาน

(๒) รัฐบาลของทั้ง ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานายหน้าส่งออกแรงงานไปยังต่างประเทศที่เรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่สูง ทำให้เป็นภาระแก่แรงงานข้ามชาติ และส่งผลให้เกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

๓.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

การเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวโดยไม่มีเอกสารหรือมีเอกสารที่ไม่ถูกต้องถือได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงแรกๆที่นำมาซึ่งปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และเมื่อย้อนกลับไปดูกฎหมายของทั้งประเทศเมียนมา ประเทศสิงคโปร์ ประเทศไทย ก็พบว่าแต่ละประเทศมีกฎหมายและบทบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมืองทั้งสิ้น แม้ว่าอายุการบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสามประเทศมีมาก่อนข้างยาวนาน กล่าวคือ ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ สำหรับกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศเมียนมา^๖ ปี ค.ศ. ๑๙๕๙ สำหรับกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศสิงคโปร์^๗ และในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ สำหรับกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทย^๘ อย่างไรก็ตาม มีแต่เพียงกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศสิงคโปร์ที่มีการแก้ไขปรับปรุงล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘^๙ กระนั้นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของทั้งสามประเทศมีโครงสร้างที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือ กำหนดประเภทบุคคลที่จะผ่านแดนเข้ามาด้วยวัตถุประสงค์และวิธีการเข้าเมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่อาจมีความเข้มงวดแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานะและความมุ่งหมายของบุคคลดังกล่าว

^๖ ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก The Burma Immigration (Emergency Provisions) Act, 1947

^๗ Immigration Act 1959 ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://statutes.agc.gov.sg>

^๘ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

^๙ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้งด้วยกัน กล่าวคือ ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ หากแต่ประเด็นและเนื้อความที่แก้ไขนั้นเกี่ยวกับเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมเป็นสำคัญ โดยที่ไม่กระทบต่อเนื้อหาของกฎหมาย จึงไม่นับว่ามากกล่าวไว้ในส่วนนี้

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายของทั้งสามประเทศยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองและการให้การอนุญาตต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการทั่วไปและเป็นการเฉพาะในการผ่านแดน ตลอดจนมีการกำหนดบทลงโทษ และวิธีการในการส่งตัวกลับของผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือผู้ไม่มีสิทธิอยู่ในเขตดินแดนต่อไปไว้อีกด้วย แต่สถานการณ์ที่ปรากฏออกมาโดยเฉพาะกรณีประเทศไทยกลับแสดงให้เห็นจำนวนผู้หลบหนีเข้ามาในดินแดนเพื่อหางานทำอย่างมหาศาล จนเกิดการตั้งคำถามว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในนั้นมีข้อบกพร่องหรือช่องว่างที่จำต้องแก้ไขปรับปรุงหรือไม่เพียงใด

ผลการทบทวนเนื้อหาของบทกฎหมายโดยการเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ (ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา) แล้วเห็นได้ว่ากฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมืองที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นก็ยังมีเนื้อหาที่ค่อนข้างครอบคลุมและชัดเจนอยู่แล้วในทุกเรื่อง แต่สถานการณ์แรงงานอพยพที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยอื่น โดยหากมองย้อนเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ด้วยลักษณะทางภูมิประเทศที่เป็นเกาะมีด่านพรมแดนที่เข้าสู่ประเทศสิงคโปร์สามทาง คือ ทางบกที่ต้องผ่านดินแดนจากประเทศมาเลเซีย ทางทะเล และทางสนามบินซึ่งมีเพียงสนามบินเดียว ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์เองสามารถควบคุมผู้ผ่านแดนได้โดยง่าย ในทางกลับกันพรมแดนที่ประเทศไทยมีติดกับประเทศเมียนมาเหนือจรดใต้นั้นมีระยะทาง ๒,๔๐๐ กิโลเมตรโดยประมาณ และครอบคลุมเขตพื้นที่ถึง ๑๐ จังหวัด โดยที่มีส่วนติดต่อทั้งที่เป็นแผ่นดินซึ่งมีเทือกเขาและช่องเขาเป็นพรมแดนธรรมชาติกันกับทั้งส่วนที่เป็นทะเลบริเวณทะเลอันดามัน กอปรกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านการเปิดประเทศและการเมืองที่เริ่มมีเสถียรภาพขึ้น ในขณะที่สถานการณ์ของประเทศไทยนั้น ปรากฏความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและฐานรากที่แข็งแกร่งของสังคม เช่น การมีระบบประกันสุขภาพ ระบบประกันสังคม ฯลฯ ทำให้กลายเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเพื่อหางานทำของคนเมียนมาเข้าสู่ดินแดนของประเทศไทยที่กลายเป็นเรื่องปกติในความเป็นจริง หากแต่พิธีการเข้าเมืองของประเทศไทยอาจกระทำได้ยากเพราะต้องมีเหตุแห่งการเข้าเมือง การระบุวัตถุประสงค์ ระยะเวลาพำนัก ตลอดจนแหล่งที่มาของเงินหรือความสามารถในการใช้จ่ายตลอดเวลาที่พำนักในดินแดนจึงกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้คนเมียนมาไม่สามารถข้ามแดนมาเพื่อหางานทำได้โดยง่ายนัก อันทำให้เกิดสถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองที่ปรากฏเป็นภาพชัดเจนในปัจจุบันและเป็นที่มาของคำถามว่าด้วยความไร้ซึ่งประสิทธิภาพของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย นอกจากนี้ การที่ต่างด้าวจะประกอบกิจการทั้งในฐานะที่เป็นนักลงทุนและแรงงาน ก็จำต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอีก ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับก็ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาประกอบการและผู้ที่จะมาใช้แรงงานนั้นต้องมีทุนและหรือคุณสมบัติขั้นพื้นฐาน ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ก็ยิ่งกลายเป็นอุปสรรคของคนกลุ่มดังกล่าว ด้วยเหตุนี้วิธีการหลบหนีเข้าเมืองทางพรมแดนที่มีความทอดยาวจากเหนือจรดใต้อาจกลายเป็นวิธีที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดของแรงงานไร้ฝีมือชาวเมียนมาในการเข้ามาแสวงหาความมั่นคงและความมั่งคั่งในราชอาณาจักรไทย

ดังนั้นแล้วการกล่าวว่ากฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทยมีปัญหาและจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง ก็อาจจะฟังไม่ถนัดนัก เพราะปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกับการแก้ไขกฎหมายอาจถูกมองด้วยวิสัยทัศน์ของผู้ที่มีความชำนาญในนิติศาสตร์ว่า ข้อจำกัดบางประการที่ไม่อาจแก้ไขได้อาที ภูมิศาสตร์ ก็กับการนำกฎหมายที่มีอยู่ไปปฏิบัติและใช้งานจริงอย่างไม่จริงจังหรือไม่เต็มที่อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้สังคมตั้งคำถามถึงช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคนเข้าเมืองนี้ โดยพิจารณาประกอบแนวทางปฏิบัติเพื่อนำเสนอประเด็นที่น่าคิดบางประการ ที่อาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทกฎหมายในบทต่อไป

๓.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

ทั้งประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย ต่างก็เข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)^{๑๐} ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งสามจึงมีพันธะในทางระหว่างประเทศที่จะต้องพยายามรับเอาอนุสัญญาเรื่องต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานและการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานมาปรับใช้กับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติภายในประเทศตน กระนั้นอนุสัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งหมดกว่า ๒๐๐ ฉบับ มีเพียง ๘ ฉบับที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ถือเป็นหลักการพื้นฐานและหลักการสำคัญ (Core Labour Standards)^{๑๑} ที่จะยังให้เกิดสันติสุขในสังคมโลกได้ และประเทศสมาชิกควรรับเอาหลักการต่าง ๆ ในอนุสัญญาทั้ง ๘ ฉบับนี้ไปใช้กับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติภายในประเทศของตน อันได้แก่

- (๑) อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการคุ้มครองสิทธิของผู้ร่วมกลุ่มเพื่อการแรงงาน
- (๒) อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการสมาคมเพื่อการเจรจาต่อรอง
- (๓) อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ
- (๔) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ
- (๕) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการทำงาน
- (๖) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายในการจ้างแรงงานเด็ก
- (๗) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยความเท่าเทียมกันในการจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน
- (๘) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ

ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานก็มักจะถูกอิงกับหลักการต่าง ๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญาทั้ง ๘ ฉบับนี้ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยนั้นมีเพียงอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ฉบับที่ ๘๘ และฉบับที่ ๑๑๑ เท่านั้นที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ซึ่งก็มีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่ายให้รัฐบาลไทยเร่งที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสามที่เหลือ โดยเฉพาะฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ที่เป็นเรื่องที่ว่าด้วยการแรงงาน

^{๑๐} ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>

^{๑๑} ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

สัมพันธ ที่กฎหมายไทยยังจำกัดสิทธิบางประการของแรงงานต่างด้าวเอาไว้ อาทิ สิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าว

ก่อนที่จะเริ่มพิเคราะห์ลงลึกไปถึงสถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศไทยโดยการเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา สิ่งสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจกันในเบื้องต้นก่อนก็คือ สภาพการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ซึ่งคณะผู้ดำเนินงานวิจัยได้กล่าวมาบ้างแล้วในส่วนที่ผ่านมาว่ากฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานของประเทศไทยทุกฉบับมิได้มีข้อความตอนใดเลยที่จะให้ความคุ้มครองดังกล่าวที่จำกัดแต่เฉพาะแรงงานสัญชาติไทยหรือแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสารในการเข้าเมืองเท่านั้น หากแต่แนวนโยบายภายใต้เจตนารมณ์แห่งกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายโดยศาลสถิตยุติธรรมของประเทศไทยได้ถือตามแนวสากลที่ว่าแรงงานไทยได้รับการคุ้มครองตามถ้อยคำในตัวบทกฎหมายอย่างไร แรงงานต่างด้าวโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาสถานะความถูกต้องในการเข้าเมืองก็ได้รับความคุ้มครองเช่นคนชาติเสมอมา ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ อาทิ การได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำไม่เท่าเทียมกัน มักจะเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ตัวนายจ้างไม่จ่ายให้ลูกจ้างซึ่งเป็นต่างด้าวเสียมากกว่าที่จะไปกล่าวโทษความเหลื่อมล้ำของกฎหมายอย่างใดก็ดี อาจเกิดข้อคำถามว่า แล้วเหตุใดแรงงานต่างด้าวจึงไม่ดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องสิทธิของตน หรือกระบวนการยุติธรรมทางแรงงานไทยไม่มีผลบังคับใช้กับต่างด้าว คำตอบในข้อนี้ก็สืบเนื่องจากประเด็นข้อเท็จจริงอีกเช่นกัน กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมแรงงานไทยคุ้มครองทั้งแรงงานชาติและแรงงานต่างด้าวโดยไม่สนใจสถานะทางเอกสารเข้าเมือง หากแต่ด้วยการที่แรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งผู้ประสงค์จะเรียกร้องสิทธิใด ๆ ในทางกฎหมายย่อมได้รับสิทธิเช่นนั้น แต่นั่นย่อมหมายความว่าพวกเขาเหล่านั้นจะปรากฏชื่อในทางเอกสารราชการว่าเข้าเมืองไม่ถูกต้องและอาจได้รับโทษโดยการส่งตัวกลับในที่สุด นั้นย่อมหมายความว่าพวกเขาเหล่านั้นก็จะหมดโอกาสในการประกอบการงานในราชอาณาจักรไทย อันเป็นข้อเท็จจริงเบื้องหลังที่ทำให้ดูเหมือนว่าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติถูกเลือกปฏิบัติในประเทศไทยนั่นเอง

แม้กระนั้นประเด็นคำถามที่น่าจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายก็คือ การที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง ๓ ฉบับนั้นมีผลเพียงใดต่อการคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ (๓.๔.๒) และสิทธิในเรื่องของการเลือกปฏิบัติ (๓.๔.๑) ซึ่งขออธิบายรายละเอียดดังนี้

๓.๔.๑ การเลือกปฏิบัติ

ความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้เป็นหน้าที่นายจ้างในการที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงอย่างเท่าเทียมกันในกรณีที่ลักษณะหรือสภาพของงานเหมือนกัน นั้นย่อมหมายความว่าบทกฎหมายไทยใช้ฐานเรื่องความเท่าเทียมทางเพศเท่านั้นเป็นเกณฑ์ในการห้ามเลือกปฏิบัติ แต่เนื้อหาในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กลับกำหนดฐานที่กว้างกว่า ที่นายจ้างพึงต้องคำนึงและจะอาศัยความแตกต่างอันมาจากฐานดังต่อไปนี้มาเป็นเหตุอ้างให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่างในระหว่างกลุ่มลูกจ้างไม่ได้ กล่าวคือ ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความเชื่อในลัทธิการเมือง พื้นฐานทางสังคม ดังนั้นแล้ว

จึงอาจเกิดการตั้งคำถามว่าบทกฎหมายไทยเรื่องการเลือกปฏิบัติที่มีอยู่นั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักสากล และกระทบต่อสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ก็อาจเป็นข้อคิดเรื่องหนึ่งในการพัฒนาเนื้อหาของกฎหมายไทยต่อไป แต่กระนั้นหากเทียบกับสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำหรือการเลือกปฏิบัติของนายจ้างต่อแรงงานชาติและแรงงานข้ามชาติก็มักจะมาจากข้อเท็จจริงที่ตัวนายจ้างทราบถึงความไม่ถูกต้องเรื่องการเข้าเมืองของแรงงานกลุ่มนั้นจึงไม่ปฏิบัติตามหลักการที่กฎหมายกำหนด เพราะเชื่อว่าถึงอย่างไรเสียแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวก็คงไม่ดำเนินการที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องสิทธิใด ๆ อย่างไรก็ตาม หากนำข้อเท็จจริงเดียวกันนี้มาพิจารณาในมุมกลับกันโดยอิงกับประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานเป็นหลัก ก็อาจคิดไปได้ว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นสืบเนื่องมาจากเหตุที่ตัวกฎหมายเองก็ไม่ได้ให้ความชัดเจนของความเท่าเทียมระหว่างผู้ใช้แรงงานไทยกับผู้ใช้แรงงานต่างด้าวด้วยหรือไม่

๓.๔.๒ การแรงงานสัมพันธ์

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิต่าง ๆ ของแรงงาน เกี่ยวด้วยการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองให้กับแรงงานที่ทำงานในราชอาณาจักรไทยมากกว่า ๔๐ ปี แม้จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้บ้างตามวาระ แต่เนื้อหาในบางส่วนก็ยังสะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองตามแนวทางของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๙๘ อาทิ เรื่องการรวมกลุ่มเพื่อเหตุผลในทางแรงงานยังคงเป็นสิทธิที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาลไทย ไม่ใช่เสรีภาพอย่างที่กำหนดไว้ในหลักสากล ส่วนที่เป็นสิทธิของแรงงานต่างด้าวเองก็ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น คือ สิทธิของแรงงานต่างด้าวเกือบทุกอย่างเท่าเทียมกับแรงงานไทย มีแต่เพียงสิทธิในการรวมกลุ่มตั้งเป็นสหภาพแรงงานเท่านั้น ที่กฎหมายไทยยังคงจำกัดให้ผู้เริ่มก่อการตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ประเด็นคำถามที่ตามมาก็คือ หากประเทศไทยแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้แล้วจะเป็นการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติจริงหรือไม่ เพราะการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นก็เพื่อให้ฝ่ายลูกจ้างเกิดอำนาจต่อรองที่จะให้นายจ้างจัดประโยชน์และสวัสดิการอันเกี่ยวกับการจ้างงานที่มากกว่าสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นพื้นฐานภายใต้แนวคิดที่ว่าความสามารถของผู้ประกอบกิจการและความต้องการร่วมกันของลูกจ้างในแต่ละกิจการย่อมมีความแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้แล้วจากข้อเท็จจริงที่ประเทศเมียนมาได้ให้สัตยาบันและรับเอาเนื้อหาของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗^{๑๒} ไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในแล้ว แต่สถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานในการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานในประเทศเมียนมาก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่เป็นเนืองนิจ ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘^{๑๓} แต่กลับปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นแรงงานที่ชอบด้วยกฎหมายต่างพอใจในผลตอบแทนที่ตนได้รับตามกฎหมาย และไม่มีใครปรากฏเหตุการณ์ในการเรียกร้องสิทธิเพิ่มเติมจากนายจ้างเท่าใดนัก ซึ่งข้อเท็จจริงส่วนนี้ก็อาจเป็นบทเรียนอีกข้อหนึ่งที

^{๑๒} ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232

^{๑๓} ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243

ประเทศไทยเองก็จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ รวมถึงการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

๓.๕ ภาพรวมของประเด็นปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนและบริบทข้อพิจารณาอื่น ๆ เพื่อการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือในภูมิภาค

สำหรับประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ และปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ วิเคราะห์จากทั้งกลุ่มประเทศกรณีศึกษาที่เป็นผู้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติคือ ประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย และกลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ คือ กลุ่มประเทศ CLMV สามารถสรุปเป็นภาพรวมได้ดังนี้

กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์มีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ จึง ผลักภาระให้นายจ้างรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอัตราที่ค่อนข้างสูง ส่งผลให้ผู้ประกอบการสิงคโปร์ต้องเลิกกิจการและต้องย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจำนวนมาก เพื่อให้ได้เงื่อนไขการจ้างงานที่ดีกว่าสำหรับนายจ้าง นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังมีปัญหาเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยจำกัดสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เรื่อง การตั้งตกรรค์และแต่งงาน ตลอดจนการจำกัดพื้นที่อยู่อาศัย แม้รัฐบาลสิงคโปร์มีการกำหนดให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหรือกึ่งฝีมืออยู่ในบริเวณที่จัดหาให้ แต่บางครั้งแรงงานเหล่านี้ถูกกำหนดให้อยู่ในพื้นที่แออัดและอยู่อาศัยในพื้นที่ที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายของประเทศสิงคโปร์กำหนด และรัฐบาลสิงคโปร์ยังไม่ได้ทำความเข้าใจการจ้างงานรูปแบบทวิภาคีกับประเทศต้นทางใด ๆ ทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องจ่ายค่านายหน้าในอัตราที่ค่อนข้างสูง

กรณีศึกษาประเทศไทย ประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ และปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น สามารถวิเคราะห์ได้จากสถานการณ์โดยภาพรวมที่ภาคการผลิตของประเทศไทยโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้น ภาคการเกษตรและเกษตรแปรรูปยังไม่สามารถก้าวผ่านไปสู่การนำเทคโนโลยีการผลิตและนวัตกรรมสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และกำลังก้าวสู่สังคมสูงวัย จึงต้องการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทำงานในภาคการผลิตที่มีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยและสามารถรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันด้านราคาในตลาดโลกได้

อย่างไรก็ดี การพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว เนื่องจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการขาดความกระตือรือร้นในการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อยกระดับผลิตภาพการผลิตให้ยั่งยืน นอกจากนี้ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังก่อให้เกิดภาระด้านการคลังของประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยต้องแบกรับค่าใช้จ่าย ทั้ง

ค่าใช้จ่ายด้านการบริการสาธารณสุขและด้านการบริการการศึกษาแก่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตาม ปัจจุบันภาระด้านการคลังดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนและพื้นที่ตั้งของอุตสาหกรรมประมงและแปรรูป

สำหรับกรณีศึกษาประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนามนั้น ประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ วิเคราะห์ได้จากปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการตามความตกลงทวิภาคีภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ อาทิ การดำเนินงานระหว่างประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว กับประเทศไทยยังประสบปัญหาด้านความล่าช้าในการพิสูจน์สัญชาติ และการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้ง ๓ สัญชาติดังกล่าวอย่างถูกกฎหมายตามช่องทางการจัดหาอย่างเป็นทางการ ทำให้ได้แรงงานจำนวนน้อยกว่าความต้องการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่แท้จริงของประเทศไทย ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการขึ้นทะเบียนแต่ละครั้งและการต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ รวมถึงกระบวนการขึ้นทะเบียนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ทำให้ยังพบการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่ยังไม่มีคุณภาพ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยทางสังคม ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด และผลกระทบด้านภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศ สำหรับประเด็นปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น ทั้งประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน คือ การขาดแคลนงบประมาณในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานข้ามชาติ และประสบปัญหาค่านายหน้าของบริษัทนายหน้าจัดหางานเรียกเก็บในอัตราที่สูง ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังคงลักลอบเข้าประเทศเพื่อนบ้านอย่างผิดกฎหมาย

ในส่วนประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและการละเมิดสิทธิแรงงานนั้น จากข้อพิจารณาข้างต้นอาจพอสรุปในภาพรวมเป็นการเบื้องต้นได้ว่า กฎหมายทั้งสองส่วนมีประเด็นและข้อคิดต่อการพัฒนากฎหมายไทยด้วยมุ่งหมายในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ หากแต่มีข้อจำกัดบางประการโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ได้มาจากตัวกฎหมายแต่อาจจะมาจากแนวทางและวิธีปฏิบัติมากกว่า นอกจากนี้แล้วปัจจัยที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญที่จะนำไปสู่ผลสรุปสุดท้ายในการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับคนเข้าเมืองหรือไม่นั้น ก็คือ ความต้องการของผู้ประกอบการไทยต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังคงมีอยู่ อันทำให้ข้อเท็จจริงของการข้ามแดนมาเพื่อแสวงหางานทำโดยไม่มีเอกสารที่ถูกต้องย่อมเกิดขึ้นได้โดยง่ายด้วยการช่วยเหลือจากฝ่ายนายจ้างไทย หรือแท้จริงแล้วความต้องการขจัดปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นความต้องการที่แน่วแน่ของรัฐบาลในการขจัดปัญหาดังกล่าวโดยมีพิกัดคำนึงถึงตลาดการจ้างแรงงานในประเทศ อันนำมาสู่เหตุผลที่จำเป็นและสำคัญยิ่งในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้มีความชัดเจน เข้มแข็งและบังคับใช้ได้จริงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมาอย่างต่อเนื่อง แต่การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยยังคงประสบปัญหาหลายประการ เนื่องจากนโยบายและมาตรการที่ภาครัฐนำมาใช้มีวัตถุประสงค์มุ่งแก้ไขปัญหาระยะสั้น ที่เน้นเฉพาะการแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเป็นหลัก โดยไม่ได้ตั้งเป้าหมายที่จะลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานกลุ่มดังกล่าว นอกจากนี้ นโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของภาครัฐไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและขาดความต่อเนื่อง การบังคับใช้กฎหมายและแนวปฏิบัติการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความเข้มงวดและเปิดช่องให้เกิดการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยมีหลายหน่วยงานและยังไม่มี การประสานการดำเนินงานทั้งเชิงนโยบายและการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการไม่มีช่องทางให้ภาคเอกชน ผู้ประกอบการหรือนายจ้างเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้ง ๆ ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเป็นหลัก

ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามประเด็นดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐ ภาคเอกชน และทุกภาคส่วน ต้องตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว เร่งกำหนดนโยบายและดำเนินการอย่างจริงจัง รวมถึงพิจารณาการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิเคราะห์ถึงกรอบการดำเนินงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้จะนำเสนอในบทต่อไป

บทที่ ๔

แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้กรอบ การดำเนินการทางกฎหมาย

ความพยายามในการหาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากกว่าหลายสิบปี หลายฝ่ายต่างยอมรับว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น ประเทศไทยต้องมีความชัดเจนในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเป็นเบื้องต้น กล่าวคือ แรงงานประเภทนี้ยังเป็นที่ต้องการในตลาดแรงงานของประเทศไทยอยู่หรือไม่ เพราะหากไม่เป็นที่ต้องการแล้ว ก็จะเป็นการง่ายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการห้ามต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศอย่างเด็ดขาด แต่ในความเป็นจริงดูเหมือนว่าคำตอบของฝ่ายนายจ้างและผู้ประกอบการในประเทศไทยต่างยังมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำพวกนี้อยู่ไม่น้อย^๑ ในทางกลับกัน มุมมองของรัฐบาลไทยและภาพลักษณ์ที่ปรากฏต่อสายตานานาชาติ การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยกลับเป็นปัญหาที่สำคัญ เร่งด่วน และต้องการมาตรการแก้ไขที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ความต้องการที่ไม่สอดคล้องกันจึงเกิดมีขึ้นอันนำมาสู่คำถามที่ว่าประเทศไทยควรผลักดันแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานผิดกฎหมายออกไปหรือควรตอบรับแรงงานประเภทนี้ด้วยสัมพันธภาพและวิธีการที่ชอบธรรมด้วยนิติวิธี ซึ่งห้วงเวลาที่ผ่านมามีเห็นว่ารัฐบาลไทยพยายามหาวิธีการที่เป็นรูปธรรมที่จะแสดงให้เห็นถึงเจตนาธรรมและความสามารถในการจัดการเรื่องแรงงานไร้ฝีมือนี้ให้บรรลุแนวทางอย่างหลัง คือ การตอบรับการเข้ามาของแรงงานอย่างชอบธรรมเสียมากกว่า

ในเชิงปฏิบัติการจัดการปัญหานี้จึงอาจจำแนกได้อย่างคร่าว ๆ เป็น ๔ กรณีด้วยกัน^๒ คือ การยอมรับการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และประเภทกิจการประการหนึ่ง การยอมรับการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องใด ๆ เลย อันเป็นการตอบโต้ภัยตลาดแรงงานอย่างสมบูรณ์ประการหนึ่ง การยอมรับให้ต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่จำกัดแต่ไม่จำกัดประเภทกิจการ ด้วยเหตุที่หากมีการกระจายตัวในพื้นที่จะเป็นการยากต่อการควบคุมอีกประการหนึ่ง ซึ่งทั้งสามข้อนี้ การเข้ามาของต่างด้าวย่อมต้องมีความถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายคนเข้าเมืองด้วย นอกจากนั้นแล้ว ยังปรากฏแนวคิดประการที่สี่ซึ่งเป็นประการสุดท้ายว่า ควรจัดการต่างด้าวที่เข้าเมืองมาทั้งถูกและไม่ถูกกฎหมายในปัจจุบันให้เรียบร้อย กล่าวคือ หากต่างด้าวใดที่เข้าเมืองมาอย่างไม่ถูกต้องแต่ได้ทำงานหรือได้อยู่ในประเทศไทยแล้ว ซึ่งจัดอยู่ในจำพวกที่ได้รับการผ่อนผันหรืออยู่ระหว่างดำเนินการใด ๆ ก็จะต้องจัดให้มีการบริหารจัดการให้ถูกต้อง เช่น การขึ้นทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติ ฯลฯ แต่จะต้องไม่เปิดให้คนใหม่เข้ามาด้วยวิธีการ

^๑ โปรดศึกษารายละเอียดในภาคผนวก ๒ สรุปการประชุมระดมสมอง (Focus Group) “Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน” เรื่อง “แรงงานข้ามชาติ” จัดขึ้นในวันพุธที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ ณ โรงแรมต้นนา ถนนสุรวงศ์ กรุงเทพฯ

^๒ วรภา คำทา, ๒๕๕๖, ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในประเทศไทย [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://sd-group1.blogspot.com/2013/01/53242414.html> [๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].

พิเศษเช่นนี้อีก คือ ต่างด้าวไร้ฝีมือจะเข้ามา ก็ควรเข้ามาด้วยวิธีปกติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ข้อสังเกตประการหนึ่งจากความเป็นไปของแนวปฏิบัติทั้งสี่ประการข้างต้นเพื่อจัดการกับปัญหา แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวก็คือ การไม่ปรากฏแนวข้อเสนอมติที่อนุญาตให้ต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างไม่ จำกัดพื้นที่แต่มีการจำกัดงาน นั่นก็อาจเป็นสิ่งที่สะท้อนความปรารถนาที่แฝงของทั้งนักวิชาการและ นักปฏิบัติได้ประการหนึ่งว่า แม้ในเชิงเศรษฐกิจแล้วแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะเป็นที่ต้องการมาก เพียงใด แต่ความจำเป็นในการควบคุมแรงงานดังกล่าวอันเป็นมุมมองของบริบทในด้านความต้องการ เชิงสังคมและความมั่นคงนั้นก็ เป็นข้อที่นำคิดที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

หากมาตรการทางกฎหมายเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สามารถแสดงถึงวิธีการจัดการกับปัญหา แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ก็อาจจำแนกพิจารณากลไกดังกล่าวนี้ออกเป็น ๓ ส่วนหลักด้วยกัน คือ ส่วนที่เป็นกลไกว่าด้วยการจัดการเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการอยู่ใน ราชอาณาจักรของต่างด้าว (๔.๑) ส่วนที่ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติภายใต้หลัก สิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองแรงงานพื้นฐาน (๔.๒) และส่วนที่ว่าด้วยมาตรการสนับสนุนอื่นที่ทำให้ กลไกทางกฎหมายนั้นสามารถสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง (๔.๓)

๔.๑ กลไกในส่วนที่ว่าด้วยการเข้าเมืองและการอยู่ในราชอาณาจักรของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

การที่คนต่างด้าวจะเข้ามาในราชอาณาจักรไทยนั้น โดยหลักการแล้วจะต้องผ่านพิธีตรวจ คนเข้าเมืองซึ่งเป็นไปตามหลักการป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมาย (๔.๑.๑) และเมื่อ เข้ามาแล้วก็ต้องมีเหตุผลในการพำนักอยู่ในประเทศ ซึ่งอาจเป็นเหตุผลทั่วไป อาทิ เหตุผลที่ เกี่ยวกับครอบครัวหรือการสมรส เหตุผลในเชิงธุรกิจโดยต่างด้าวจะต้องนำเงินเข้ามาลงทุนตามจำนวน ที่กฎหมายกำหนดและสามารถพำนักอยู่ได้ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตกับทั้งอาจขอสิทธิพิเศษต่าง ๆ ทางธุรกิจเพิ่มเติมได้ หรือเหตุผลในการท่องเที่ยวซึ่งก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่ประเทศที่ตนมี สัญชาติได้ทำข้อตกลงไว้กับประเทศไทย เช่น เรื่องการขอวีซ่า เรื่องระยะเวลาในการพำนัก ฯลฯ นอกจากนี้แล้ว การเข้าเมืองอาจเกิดจากเหตุผลเฉพาะ เช่น การลี้ภัย การเข้ามาด้วยความสัมพันธ์ ทางการทูต หรือในฐานะคณะผู้แทนขององค์การระหว่างประเทศที่มีสำนักงานในประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว การเข้ามาเพื่อทำงานหรือประกอบอาชีพก็ถือเป็นอีกเหตุผลที่ต่างด้าวใช้อ้างเพื่อเข้ามา ในประเทศไทย และตามหลักการแล้ว การทำงานของคนต่างด้าวนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องควบคุม (๔.๑.๒) ด้วยเหตุที่รัฐมีนโยบายในการสงวนอาชีพและการทำงานนั้นไว้ให้คนไทยเป็นสำคัญ

๔.๑.๑ การป้องกันและการปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับ คนเข้าเมือง

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐย่อมมีอำนาจในการอนุญาต ห้าม หรือสั่งให้บุคคล มาปรากฏตัวในดินแดนของตน ซึ่งอำนาจดังกล่าวมิได้เกิดจากเขตอำนาจเหนือดินแดนซึ่งจะใช้ได้ก็ ต่อเมื่อบุคคลดังกล่าวเข้ามาในดินแดนของตนเท่านั้น หากแต่เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจที่มี ความสัมพันธ์เหนือบุคคล เฉกเช่นกรณีการให้สัญชาติแก่บุคคลนั่นเอง ด้วยเหตุนี้การกำหนดเงื่อนไข

ในการเข้าสู่ดินแดนจึงเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐ โดยรัฐเอกราชย่อมมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายใต้เงื่อนไขใด ๆ ให้บุคคลเข้ามาในดินแดนหรือไม่^๓ อย่างไรก็ตาม “สัญชาติ” ของบุคคลมักจะถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขที่แตกต่างของการที่บุคคลจะเข้ามาในเขตดินแดนของรัฐ กล่าวคือ หากเป็นคนชาติแล้วย่อมเป็นเรื่องปกติที่จะได้รับสิทธิในการเข้าประเทศ^๔ แต่รัฐก็ยังดำรงไว้ซึ่งอิสระในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อปฏิเสธบุคคลที่ออกจากประเทศไปและ มีท่าทีไม่ซื่อสัตย์ในการกลับเข้าประเทศ แต่เงื่อนไขดังกล่าวต้องมีความชัดเจนอันเป็นการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจรัฐในการปฏิเสธที่ไม่เป็นไปโดยอำเภอใจนั่นเอง แต่สำหรับคนชาติที่อยู่ในรัฐจะถูกขับไล่หรือเนรเทศไม่ได้ มิฉะนั้นต้องถือว่าเป็นการละเมิดเขตอำนาจของรัฐอื่น^๕ ส่วนในกรณีของ “ต่างด้าวหรือต่างชาติ” นั้น โดยหลักการแล้วสิทธิของบุคคลดังกล่าวที่จะเข้ามาในดินแดนของรัฐอื่นย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติและรัฐเจ้าของดินแดนภายใต้หลักต่างตอบแทนเป็นสำคัญ ทำให้รัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีดุลพินิจในการปฏิเสธการเข้ามาหรือพักอาศัยของต่างด้าวภายในขอบเขตที่เป็นจารีตประเพณีแห่งการปฏิบัติอย่างเสมอภาคระหว่างคนชาติของรัฐต่างด้าว ตามหลักที่ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติได้

ในส่วนของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ถือเป็นกฎหมายหลักที่วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอนุญาตให้ต่างด้าวรายใดเข้ามาในราชอาณาจักร (๔.๑.๑.๑) ซึ่งการฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวด้วยการหลบหนีเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีสิทธิพำนักอีกต่อไปย่อมเป็นความผิดที่มีวิธีการดำเนินการต่าง ๆ และบทลงโทษหนักเบาแตกต่างกันไปตามความร้ายแรงแห่งความผิด (๔.๑.๑.๒) กระนั้นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็ยังเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธไม่ให้ต่างด้าวเข้ามาในเขตดินแดนได้อีกส่วนหนึ่งด้วย (๔.๑.๑.๓) ความน่าสนใจของหัวข้อนี้อยู่ในประเด็นที่ว่าความชัดเจนและประสิทธิภาพของกลไกทางกฎหมายที่ประเทศไทยมีเพื่อห้ามไม่ให้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเข้ามาในประเทศนั้น ปรากฏช่องว่างทางหลักการหรือไม่ เพราะจากบริบทในทางข้อเท็จจริงนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศบังคับใช้มากกว่า ๓๗ ปี แต่กลับปรากฏว่ายังมีแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวไหลทะลักเข้าประเทศไทยอยู่เป็นเนือง ๆ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นประเทศผู้นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือเช่นเดียวกันในภูมิภาคกลับไม่ปรากฏภาพดังกล่าวให้เห็นอย่างประเทศไทย ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของทั้งสองประเทศในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคนเข้าเมืองก็อาจสะท้อนให้เห็นประเด็นหรือข้อเสนอแนะบางประการได้

๔.๑.๑.๑ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาในราชอาณาจักรไทย

นอกจากเขตท่าสถานีและด่านตรวจคนเข้าเมืองที่กำหนดแล้ว^๖ ต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารอื่นที่สามารถใช้แทนกันภายใต้ความยินยอมและการ

^๓ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, ๒๕๕๘, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า ๓๕๗.

^๔ ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา ๑๓ วรรค ๒ และกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรา ๑๔ วรรค ๔

^๕ P. Wesis, 1979, *Nationality and statelessness in International Law*, Sijthoff: alphen, p.47 อ้างใน จตุรนต์ ธีระวัฒน์, *เพิ่งอ้าง*, หน้า ๓๕๘.

^๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑

ยอมรับได้ของรัฐบาลไทยซึ่งเอกสารดังกล่าวจะต้องได้รับการตรวจลงตราเพื่อเข้าเมือง^๗ เว้นแต่บุคคลบางประเภทซึ่งได้รับการยกเว้นตามกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานะพิเศษ^๘ เช่น ผู้ควบคุมยานพาหนะหรือคนประจำพาหนะทั้งทางน้ำและทางอากาศซึ่งแวะเข้ามาในราชอาณาจักรและจะกลับออกไปหรือคนโดยสารรถไฟเพื่อผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอดเพียงแต่ผ่านราชอาณาจักรไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น ๆ นอกจากนี้แล้ว คนสัญชาติแห่งประเทศไทยที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยซึ่งได้เดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวโดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น ซึ่งในเชิงกายภาพย่อมแสดงในเบื้องต้นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทยนั้นตั้งกติกาเกี่ยวกับเอกสารเพื่อพิสูจน์ตัวตนและแหล่งที่มาตลอดจนสัญชาติของบุคคลต่างด้าวที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรไว้อย่างชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ ในเชิงเนื้อหากฎหมายคนเข้าเมืองยังได้กำหนดอีกว่า ต่างด้าวที่เข้าเมืองจะต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน ก่อปรกกับการเข้ามาจะต้องไม่เป็นภาระแก่ประเทศไทย อันทำให้ต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยมีปัจจัยในการเลี้ยงชีพไม่เพียงพอ^๙ เข้ามาเพื่อหางานทำเยี่ยงแรงงานไร้ฝีมือ ได้แก่ งานกรรมกร งานใช้กำลังโดยไม่อาศัยวิชาความรู้ หรือการฝึกงานวิชาการ^{๑๐} เข้ามาด้วยสภาพร่างกายที่บกพร่องด้วยความทุพพลภาพอันเนื่องจากโรคติดต่อหรือจิตใจวิกลจริต^{๑๑} หรือบุคลิกลักษณะที่เป็นภัยต่อสังคม อาทิ เคยต้องโทษจำคุก มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าอาจจะก่ออันตรายต่อสาธารณะและความสงบเรียบร้อย ตลอดจนกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียซึ่งศีลธรรมอันดีและความสงบเรียบร้อยของประเทศ อาทิ การค้าประเวณี การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การลักลอบภาษีศุลกากร^{๑๒} ย่อมถูกปฏิบัติในการเข้ามาและพำนักในราชอาณาจักรได้ นอกจากนี้แล้ว ปริมาณคนต่างด้าวที่อาจได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นยังอาจถูกกำหนดไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๑๓} ภายใต้ความยินยอมของคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ประกาศกำหนด แต่ทั้งนี้การอนุญาตให้ต่างด้าวมียถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องไม่เกินประเทศละ ๑๐๐ คนต่อปี และไม่เกิน ๕๐ คนต่อปีสำหรับคนไร้สัญชาติ^{๑๔} กระนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอาจอนุญาตให้ต่างด้าวโดยพิจารณาเป็นการเฉพาะรายเพื่อประโยชน์ของการลงทุน^{๑๕} ให้เข้าและมีถิ่นพำนักในราชอาณาจักรได้ แต่ทั้งนี้หลักในการพิจารณาก็จะอิงกับเม็ดเงินที่ต่างด้าวนั้นนำเข้ามาซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๐ ล้านบาท^{๑๖} ด้วย

^๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒

^๘ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓

^๙ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๑) (๔) มาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๔

^{๑๐} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๒)

^{๑๑} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๓) และ (๔)

^{๑๒} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๖) - (๘) และมาตรา ๔๔

^{๑๓} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

^{๑๔} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐

^{๑๕} ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://www.boi.go.th/index.php?page=index&language=en>

^{๑๖} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓

ความชัดเจนของเหตุผลในการเข้ามาในราชอาณาจักรคือเงื่อนไขที่ต่างต่างต้องสำแดง อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณากรอบระยะเวลาที่ต่างต่างจะอยู่ในประเทศไทย โดยเหตุผล ๑๔ ประการ^{๑๗} ที่กฎหมายคนเข้าเมืองอนุญาตให้ต่างต่างอาศัยเป็นเหตุเข้าเมือง คือ

- (๑) การปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตหรือกงสุล
- (๒) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (๓) การท่องเที่ยว
- (๔) การเล่นกีฬา
- (๕) ธุรกิจ
- (๖) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (๗) การลงทุนภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (๙) การเป็นผู้ควบคุมยานพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (๑๐) การศึกษาหรือดูงาน
- (๑๑) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (๑๒) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (๑๓) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร
- (๑๔) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ

สำหรับระยะเวลาที่ต่างต่างสามารถพำนักอยู่ได้ในราชอาณาจักรนั้นมากน้อยต่างกันตามประเภทของกิจกรรมซึ่งอาจเป็นเวลาสั้น ๆ เพียง ๓๐ วัน หรือระยะเวลายาวมากกว่า ๒ ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขพิเศษต่าง ๆ เป็นการเฉพาะราย เช่น การมีแหล่งเงินทุนในประเทศไทย สถานะทางครอบครัว ฯลฯ^{๑๘}

ในเบื้องต้นจึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทยเองก็มีความเข้มงวดอยู่ไม่น้อยในการอนุญาตให้ต่างต่างเข้ามาในเขตดินแดน แต่อาจมีข้อบกพร่องในทางเทคนิคเล็กน้อยเมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริงก็คือ การที่ประเทศไทยยอมให้ต่างต่างซึ่งมีสัญชาติประเทศที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทยเข้ามาโดยแสดงเอกสารอื่นที่ไม่ใช่หนังสือเดินทาง แม้ว่าจะเป็นการอนุญาตให้เข้ามาเป็นการชั่วคราว และการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะมีความถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นความสะดวกต่อพลเมืองของทั้งสองประเทศภายใต้หลักต่างตอบแทนระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกันก็ตาม แต่อาจเกิดการตั้งข้อคำถาม

^{๑๗} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๔

^{๑๘} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๕

ในเชิงปฏิบัติเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวที่แตกต่างกันไปตามกฎหมายภายในของประเทศเจ้าของสัญชาติ โดยเฉพาะเมื่อได้เปรียบเทียบกับการใช้หนังสือเดินทางที่มีความเป็นสากลมากกว่า แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการนำระบบหนังสือผ่านแดน (Border Pass)^{๑๙} มาใช้แทนซึ่งมีความเป็นสากลมากกว่าก็ตามที่ แต่จากข้อเท็จจริงก็ยังพบว่า การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากการปลอมแปลงเอกสารการเข้าเมือง และการผ่อนปรนพิธีการเข้าเมืองสำหรับต่างด้าวที่มีสัญชาติประเทศที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทย

๔.๑.๑.๒ วิธีปฏิบัติและโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

“การส่งตัวกลับประเทศ” ดูเหมือนจะเป็นบทปฏิบัติสุดท้ายซึ่งเป็นที่ยอมรับได้ในทางสากล สำหรับการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ในทางทฤษฎีกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การกระทำดังกล่าวถูกเรียกว่าเป็นการบังคับออกนอกประเทศโดยบังคับ^{๒๐} ด้วยเหตุที่บุคคลนั้นมีใบบุคคลที่ได้รับ การยอมรับเข้ามาในประเทศภายใต้เงื่อนไขที่รัฐเจ้าของดินแดนได้กำหนดไว้ ถือว่าการส่งตัวกลับเป็นการใช้ดุลพินิจผลักดันคนต่างด้าวออกไปเมื่ออยู่ที่พรมแดนหรือตามด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ทำเรือหรือท่าอากาศยาน เรียกได้ว่าเป็นการปฏิเสธไม่ให้เข้าเมืองมากกว่าการให้ออกนอกประเทศ อันมีเหตุมาจากการที่คนต่างด้าวได้ทำการผิดเงื่อนไขคนเข้าเมืองหรือไม่อาจจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อ การอยู่ในอาณาเขตของรัฐผู้รับได้อย่างสมบูรณ์ อาทิ อยู่เกินกว่ากำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต การส่งตัวกลับด้วยสาเหตุเช่นนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการขับไล่ กับทั้งต้องถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายระหว่าง ประเทศที่รัฐเจ้าของดินแดนจะปฏิบัติได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทยเองก็ได้ กำหนดให้การส่งคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาต สิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนการอนุญาตนั้นเป็นวิธีปฏิบัติที่ต้องกระทำ โดยให้เป็นภาระของต่างด้าวผู้นั้นใน การออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับด้วยวิธี ช่องทาง หรือพาหนะใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้พิจารณา ตามความสมควร^{๒๑}

ประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวเนื่องกับการส่งตัวผู้ลักลอบเข้าเมืองกลับประเทศก็คือ “การกักตัว” ซึ่งความตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ก็ได้บัญญัติรับรองให้เป็นอำนาจที่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีอำนาจในการกักตัวต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดเงื่อนไขการเข้าเมือง โดยจะกักตัว ได้ไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง ซึ่งสามารถขยายระยะเวลาการกักตัวนี้ไว้ได้ถึง ๗ วันภายใต้เหตุจำเป็นในการยืดเวลา ที่กักตัวต่างด้าวนั้นไว้ แต่หากเกินไปกว่าระยะเวลาที่ว่ามีนนี้ก็จะต้องปล่อยให้เป็นดุลพินิจของฝ่าย ตูลาการที่จะมีอำนาจสั่งกักตัวต่างด้าวได้เพิ่มขึ้นคือครั้งละไม่เกิน ๑๒ วัน หรือศาลจะสั่งปล่อยตัวไป โดยมีการเรียกหลักประกันแทนก็ได้^{๒๒} คำถามที่ตามมาก็คือ ในขณะที่กักตัวนั้นต่างด้าวต้องพำนักอยู่ที่ ไต ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่าส่วนราชการไทยเองก็ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณไว้เพื่อใช้จ่ายเพื่อ สถานที่ยกตัวแต่อย่างใด แม้ว่ากฎหมายไทยจะได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของต่างด้าวเองในการต้องออก

^{๑๙} วรภา คำทา, อ้างแล้ว.

^{๒๐} G.S. Goodwill-Gill, 1975, *Limit of power of expulsion in public international law*, B.Y.B.I.L., p. 155 - 156.

^{๒๑} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕

^{๒๒} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๒๐

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อการกักตัวเช่นนี้^{๒๓} แต่ต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีทรัพย์สินติดตัวมานั่นเอง ดังนั้นแล้วส่วนใหญ่เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้ตัวต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดเงื่อนไขมาก็จะผลักดันกลับประเทศในทันที^{๒๔} อย่างไรก็ตาม ความในมาตรา ๑๙ ประกอบมาตรา ๕๔ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ก็ยังคงกำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะให้ต่างด้าวที่เข้าเมืองมาผิดกฎหมายนั้นสามารถพำนักอยู่ ณ ที่ที่เห็นสมควรโดยให้การรับรองว่าจะมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรับทราบคำสั่งตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด หรืออาจมีการเรียกประกันหรือหลักประกันไว้แทนก็ได้ สำหรับแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวซึ่งมีสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทยนั้น จะมีช่องทางเลือกอีกทางหนึ่งคือ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มุ่งประสงค์ให้ต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ สามารถแสดงตนและพิสูจน์สัญชาติเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวได้ภายใต้หลักการแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ (๒)^{๒๕} กระนั้นการขึ้นทะเบียนต่างด้าวในข้อนี้หมายถึงต่างด้าวผิดกฎหมายที่สมัครใจในการขึ้นทะเบียน มิใช่ต่างด้าวที่ถูกจับอันเนื่องจากการเข้าเมืองผิดกฎหมาย^{๒๖} จึงทำให้เป็นประเด็นที่น่าคิดว่า การขึ้นทะเบียนต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)^{๒๗} นั้นน่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมกับทั้งสภาพความต้องการของเศรษฐกิจประเทศไทยที่ยังต้องการพึ่งพาแรงงานประเภทนี้อยู่ กับทั้งข้อกำหนดไทยที่อำนวยความสะดวกให้ต่างด้าวที่มีสถานะไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง กลับมีสถานะที่สามารถอ้างอิงโดยชอบ ก่อปรกับสามารถพำนักและทำงานในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขได้ กับทั้งยังช่วยผ่อนภาระของรัฐบาลไทยที่ต้องผลักดันต่างด้าวจำพวกนี้กลับเป็นการเร่งด่วน หรือจะกักตัวไว้ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ แต่ถึงความคิดดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่น่าส่งเสริมเพียงใด แต่ก็ยังมีประเด็นที่น่ากังวลว่า หากจะมีแนวทางในการส่งเสริมเรื่องการยอมรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้เงื่อนไขของบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) แล้ว เงื่อนไขในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ต้องมีความชัดเจนเพียงพอ อาทิ วิธีการในการดำเนินงานเพื่อขออนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศไทย หลักฐาน เอกสาร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

^{๒๓} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔

^{๒๔} วิชิตชัย บุญปัญญาถาวร, สุทัศน์ ปัจจนพงศ์ชัย, สุธี วรรณสูตร และคณะ, ๒๕๕๘, การอพยพแรงงานไร้ฝีมือในอาเซียนที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://vichitchai.blogspot.com/2015/03/blog-post.html> [๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].

^{๒๕} พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ “คนต่างด้าวซึ่งไม่อาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๙ เพราะเหตุดังต่อไปนี้อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม... (๒) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

^{๒๖} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ๒๕๕๕, จำแนกแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือหรือกึ่งไร้ฝีมือในประเทศไทย : จากข้อกฎหมายไทยสู่ข้อเท็จจริงในสังคมไทย [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://www.gotoknow.org/posts/494925?locale=th> [๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙].

^{๒๗} โปรดศึกษารายละเอียดในบทที่ ๒

ที่ควรให้เป็นไปภายใต้การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ลดการแทรกแซงด้วยระบบนายหน้าและการมีส่วนร่วมในการขออนุญาตโดยภาคเอกชน เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน กับทั้งปรับปรุงให้หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมทั้งในเรื่องการปฏิบัติงาน การให้ข้อมูล ความสุจริตในหน้าที่ อันอาจทำให้เป็นการบรรเทาจำนวนแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง และเกิดปรากฏการณ์แรงงานเข้าเมืองโดยการควบคุมได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้วิธีการที่ประนีประนอมด้วยมุ่งที่จะลดจำนวนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ผิดกฎหมายเพียงใดก็ตาม การกำหนดไว้ซึ่ง “โทษ” สำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนก็อาจเป็นอีกสิ่งหนึ่ง ที่ควรพิจารณาแก้ไขด้วยเช่นเดียวกัน ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองนั้นได้มีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทมาตรการต่าง ๆ ไว้สูงสุดมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี และโทษปรับไม่เกิน ๑ แสนบาทสำหรับความผิดของผู้ที่นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^{๒๘} และความผิดสำหรับเจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่อันส่งผลให้ต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นสามารถหลบหนีไปได้^{๒๙} แต่สำหรับต่างด้าวที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้กลับต้องระวางโทษเพราะความผิดที่เข้าข่ายของการหลบหนีเข้าเมืองที่ค่อนข้างเบากว่าคือ จำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท^{๓๐} หรือกรณีที่ได้รับการผ่อนผันให้พำนักอยู่ได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แต่กลับปฏิบัติผิดเงื่อนไข อาทิ รับจ้างทำกรงานโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่มารายงานตัว หรือเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ก็ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๓๑} กับทั้งอาจต้องเสียค่าปรับเป็นรายวันไม่เกินวันละ ๒๐๐ บาทได้อีกด้วย^{๓๒} ซึ่งนับได้ว่าเป็นอัตราโทษที่ไม่รุนแรงและอยู่ในระดับที่เอกชนทั่วไปปรับได้ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ซึ่งได้บัญญัติโทษสำหรับต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองไว้ต้องระวางโทษตั้งแต่ ๒ ปี ถึง ๔ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ บาท)^{๓๓} และหากกระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษสูงสุดไม่เกิน ๕ ปี และโทษปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ บาท)^{๓๔} ซึ่งเป็นโทษที่สูงกว่าโทษตามกฎหมายไทยหลายเท่า และปัจจัยข้อนี้ อาจเป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทยนั้น ถูกมองว่ายังไม่เข้มงวดพอ ทำให้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวกล้าเสี่ยงที่จะลักลอบเข้าประเทศต่อไป แต่การแก้ไขเรื่องบทบัญญัติโทษอาจเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และแนวคิดวิชาการเรื่องอื่น อาทิ ทักษะวิทยา ประกอบด้วย

^{๒๘} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๓

^{๒๙} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๑

^{๓๐} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๘๑

^{๓๑} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๕

^{๓๒} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๖

^{๓๓} Immigration Act (Chapter 133), section 9 (5)

^{๓๔} Immigration Act (Chapter 133), section 9 (6)

๔.๑.๑.๓ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองกับการเข้ามาในเขตดินแดน

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตเป็นการเฉพาะ ผ่อนผันเกี่ยวกับการเข้าเมืองเป็นพิเศษ^{๓๕} หรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อเป็นการจัดการกับต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย^{๓๖} ตลอดจนการยกเลิกเพิกถอนการอนุญาต หรือห้ามไม่ให้ต่างด้าวเข้ามาในอาณาเขต ด้วยเหตุจำเพาะอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและประโยชน์แห่งสาธารณะ^{๓๗} ก็ย่อมทำได้ ซึ่งในทางหลักวิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศเองก็ยอมรับเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจของรัฐเจ้าของอาณาเขตในข้อนี้ด้วย^{๓๘} แม้แต่ในกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศสิงคโปร์เองก็ยังมีปรากฏในหลายส่วนให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ เช่น การห้ามไม่ให้เข้าอาณาเขต^{๓๙} ฯลฯ เช่นกัน แต่ในข้อเท็จจริงและทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้น ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติส่วนหนึ่งเกิดมาจากการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การส่งตัวต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายกลับนั้น ในระหว่างรอการส่งตัว เจ้าหน้าที่อาจมีดุลพินิจเพื่อให้มีการกักตัว หรือกำหนดเขตให้ต่างด้าวนั้นอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวได้^{๔๐} ซึ่งหลักกฎหมายในข้อนี้อาจเกิดการตั้งคำถามย้อนกลับว่าเจ้าหน้าที่มีข้อพิจารณาใดที่จะให้ต่างด้าวรายใดถูกกักตัวไว้ หรือรายใดต้องส่งกลับเป็นการด่วน ซึ่งการเปิดช่องให้ใช้อำนาจดุลพินิจย่อมนำมาซึ่งการปฏิบัติที่แตกต่าง ความไม่ชัดเจนและขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ อันสามารถคิดไปไกลได้ว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งให้ต่างด้าวหลบหนีระหว่างทางการกักตัว หรือระหว่างที่ต่างด้าวสามารถพำนักได้เป็นการชั่วคราวในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานได้กำหนดขึ้น

การที่หลักการสากลและกฎหมายของต่างประเทศไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ไม่ได้หมายความว่าอำนาจเด็ดขาดนี้จะมีอยู่อย่างกว้างขวาง หากแต่ถ้าพิจารณาตามหลักแห่งความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายแล้ว การใช้อำนาจดุลพินิจควรมีความชัดเจนแน่นอน มีข้อจำกัด และถือว่าเป็นข้อยกเว้นมากกว่าเป็นหลักทั่วไป กล่าวคือ อย่างน้อยต้องมีการกำหนดตำแหน่งหรือลำดับชั้นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว อย่างที่ปรากฏในกรณีผ่อนผันให้ต่างด้าวเฉพาะรายเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองก็ต้องให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่ทรงซึ่งอำนาจนี้^{๔๑} แต่ในทางปฏิบัติอาจมีการมอบอำนาจให้ผู้รับผิดชอบในตำแหน่งรองปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งก็ต้องระมัดระวังการมอบอำนาจในส่วนนี้ไว้ด้วยว่าเรื่องที่มอบอำนาจกันนั้น ด้วยสารัตถะแห่งเนื้อหานั้นมีความละเอียดอ่อนกับความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้แล้ว อาจพิจารณาเป็นข้อคิดได้ว่า การพิจารณาเพื่อใช้อำนาจดุลพินิจในเรื่องอื่น เช่น กำหนดที่กักตัว การเรียก

^{๓๕} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗

^{๓๖} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๔

^{๓๗} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

^{๓๘} ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ๒๕๔๒, *สถานภาพทางกฎหมายของคนต่างด้าวในประเทศไทย*, เอกสารคำสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๔ - ๑๖.

^{๓๙} Immigration Act (Chapter 133), section 8

^{๔๐} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔

^{๔๑} พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

ประกัน ฯลฯ ควรมีระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจน เพราะถ้าเงื่อนไขอันเป็นแนวปฏิบัติยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็เท่ากับความโปร่งใสในการปฏิบัติงานยังมีมากเท่านั้น และถือเป็นอีกกระแสดึงดูดถึงความพยายามในการลดปัญหาการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน

๔.๑.๒ การควบคุมการใช้แรงงานต่างด้าว

ผลประโยชน์ชาติซึ่งครอบคลุมผลประโยชน์ของคนชาติถือเป็นอีกพันธกิจหนึ่งที่รัฐจำต้องผดุงและรักษาไว้จากการแข่งขันที่มาจากต่างชาติ อย่างน้อยในประเทศที่มีการอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวทำให้เกิดความจำเป็นในการต้องมีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองคนชาติ โดยกฎหมายภายในที่มุ่งหมายเพื่อการดังกล่าวนี้อาจเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดการทำงานของคนต่างชาติ การประกอบกิจการหรือดำเนินธุรกิจต่าง ๆ โดยต่างชาติ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการเข้ามาในดินแดนของต่างด้าวเพื่อการตั้งถิ่นฐาน ทั้งนี้ กฎหมายเช่นนี้อาจถูกขยายความหรือกำหนดเงื่อนไขภายใต้แนวคิดเฉพาะของประเทศเจ้าของดินแดนบนปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^{๔๒} หลักการดังกล่าวนี้มานานาประเทศรวมถึงประเทศไทยเองได้นำมาใช้เป็นรูปธรรม อาทิ การกำหนดให้ต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเขตดินแดนต้องได้รับอนุญาต และทำงานภายใต้ข้อจำกัดเรื่องการสงวนอาชีพที่สำคัญแก่คนชาติ ดังที่ปรากฏรายละเอียดในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

กฎหมายฉบับนี้มีการบัญญัติขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ และมีการพัฒนาเรื่อยมาถึง ๔ ฉบับด้วยกันกว่าจะมาเป็นฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๑) ด้วยมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมให้แก่คนไทย โดยกำหนดให้ถือเป็นข้อห้ามที่บุคคลธรรมดาต่างด้าว^{๔๓} จะมาประกอบกิจการใด ๆ อันถือว่าเป็นการทำงานในประเทศไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะ โดยต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานหรือ Work Permit^{๔๔} เท่านั้นที่จะทำงานในประเทศไทยได้ และต้องทำงานภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อันประกอบด้วย ประเภทและลักษณะของงานที่ทำ นายจ้างที่เป็นผู้ว่าจ้าง สถานที่ว่าจ้าง และจำนวนเวลาที่จำกัดในกิจการอนุญาต^{๔๕} จุดเด่นอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ก็คือนอกจากจะควบคุมตัวบุคคลต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานแล้ว ยังควบคุมประเภทกิจการหรือลักษณะของงานที่ต่างด้าวจะทำงานด้วย กล่าวคือ การอนุญาตให้ต่างด้าวทำงานได้นั้นจะต้องไม่ใช่งานที่ต้องห้ามเด็ดขาด ซึ่งมีทั้งหมด ๓๙ อาชีพ^{๔๖} สำหรับเหตุผลในการกำหนดงานดังกล่าวนี้เป็นงานต้องห้ามก็คือ เรื่องการอ้างและอนุรักษ์ซึ่งวัฒนธรรมประเพณีตลอดจนความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ดังจะเห็นได้ว่า การทำงานสกีกรรม งานทอผ้า งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องนาถ งานทำเครื่องดนตรีไทย งานหล่อพระพุทธรูป งานทำบาตร งานทำเครื่องถม งานมัดคุเทศก์นำเที่ยว ตลอดจนงานด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม การว่าความในศาล ฯลฯ ล้วนแต่เป็นอาชีพต้องห้ามทั้งสิ้น กระนั้นงานบางอาชีพในบัญชีงานต้องห้าม ๓๙ ประเภทนี้ได้กลายเป็นงานที่

^{๔๒} จตุรงค์ ธีระวัฒน์, ๒๕๕๘, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า ๓๖๓.

^{๔๓} พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕

^{๔๔} พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗

^{๔๕} พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ - มาตรา ๒๓

^{๔๖} พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒

น่ารังเกียจ งานสกปรก ในสายตาของคนไทย เพราะด้วยลักษณะงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางวิชาการ หากแต่ต้องใช้แรงกายในการแบกหาม และความมานะบากบั่นที่ต้องอดทนต่อสภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศ เช่น งานกรรมกร งานในเรือประมง ฯลฯ ทำให้แรงงานสัญชาติไทยต่างตั้งข้อรังเกียจที่จะรับทำงานดังกล่าว แต่ตลาดเศรษฐกิจและการค้าของประเทศไทยที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยยังคงเป็นดินแดนที่นักลงทุนต่างชาติเลือกที่มาประกอบกิจการ ทำให้ความต้องการเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างอาคาร สาธารณูปโภค ตลอดจนการลงทุนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องพึ่งพางานก่อสร้าง อีกทั้งภูมิประเทศของประเทศไทยที่มีส่วนที่ติดกับทะเลสองฝั่งทำให้การประมงในทะเลยังเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ แต่ด้วยความลำบากในการทำงานที่คนทำงานในเรือประมงทะเลอาจต้องเผชิญกับเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่อาจคาดฝัน อีกทั้งความต้องการแม่บ้านงานบ้านของคนในชุมชนเมืองเอง กลายเป็นแรงผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวมาทดแทนแรงงานสัญชาติไทยที่ปฏิเสธงานดังกล่าวมานี้ ซึ่งหากพิจารณาจากที่ตั้งของประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว ประเทศเมียนมา และประเทศเวียดนาม หรือที่เรียกว่า กลุ่มประเทศ CLMV แล้ว ทำให้การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานสัญชาติกลุ่มประเทศ CLMV จึงไม่ใช่เรื่องยากและเรื่องแปลกใหม่สำหรับประเทศไทยแต่อย่างใด แต่ด้วยความเปิดกว้างทางพรมแดนและพันธกิจของการรวมประชาคมอาเซียนทำให้ประเทศไทยต้องหันมาทบทวนแนวทาง นโยบาย และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวเสียใหม่

สาเหตุหนึ่งที่กฎหมายว่าด้วยการทำงานของต่างด้าวมีการแก้ไขปรับปรุงและประกาศใช้ฉบับใหม่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็คือเหตุผลในเรื่องการให้ความสำคัญกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่มีสัญชาติของประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยและเป็นประเทศกลุ่มประเทศ CLMV ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ที่เข้ามาเมืองมาโดยผิดกฎหมายและทำงานในกิจกรรมกร งานรับใช้ในบ้าน หรือกลุ่มงานอื่นที่ได้รับอนุญาต อาทิ งานในเรือประมงทะเล งานในโรงน้ำแข็ง ได้รับการผ่อนผันให้พำนักและทำงานในราชอาณาจักรได้ภายใต้เงื่อนไขของการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติหรือที่เข้าใจโดยทั่วกันว่าเป็นแรงงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ภายใต้ข้อตกลงที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศต้นทางหรือประเทศที่แรงงานเหล่านั้นมีสัญชาติ ระยะเวลาเกือบ ๑๐ ปีที่กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงด้วยมุ่งหมายที่จะบรรเทาและขจัดปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ผลลัพธ์ที่ได้ก็น่าจะอยู่ในระดับที่พอรับได้ แต่ในทางข้อเท็จจริงนั้นก็ยังปรากฏอยู่เนื่อง ๆ ว่ามีแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมาย คำถามที่ย้อนกลับไปก็คือ การที่ประเทศไทยเปิดให้แรงงานกลุ่มที่มีปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้พิสูจน์สัญชาติและดำเนินการต่าง ๆ อันทำให้แรงงานที่ผิดกฎหมายตั้งแต่ขั้นตอนของการเข้าเมืองนั้น กลายเป็นแรงงานประเภทที่ได้รับการยกเว้นและการอนุเคราะห์ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) หรืออาจถือได้ว่าเป็นแรงงานที่มีตัวตนหรือสถานะในทางกฎหมายและมีความชอบธรรมที่จะพำนักอยู่และทำงานในราชอาณาจักรมากขึ้นก็ตามที แต่สิ่งที่ยังเป็นเรื่องที่ควรกังวลก็คือการได้รับอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศของแรงงานเหล่านั้น กลายเป็นโอกาสหนึ่งในการเคลื่อนย้าย ย้ายถิ่น และการเปลี่ยนงาน โดยไม่ปฏิบัติตามหนังสืออนุญาตให้ทำงาน ซึ่งความในข้อนี้แม้จะต้องถือว่าหากได้เกิดขึ้นแล้วก็จะกลายเป็นการละเมิดกฎหมายการทำงานคนต่างด้าว แต่ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณและ

ทางกายภาพในการตรวจสอบความถูกต้องของบัตรทำงานนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ทำให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือมีการเปลี่ยนงานและเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่มีการแจ้ง ข้อเท็จจริงในส่วนนี้เอง ทำให้หวนกลับมาคิดประเด็นหนึ่งได้ว่า การรวมประชาคมอาเซียนที่ส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและด้วยมุ่งมั่นที่จะให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนไปด้วยกันเพื่อความเติบโตของภูมิภาคแล้ว การที่จะปฏิเสธแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหรือการยอมรับอย่างแบ่งรับแบ่งสู้ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ นั้นอาจเป็นเรื่องที่ยากและต้องทบทวนตามสถานะของเศรษฐกิจและสังคมที่มีพลวัตตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ในส่วนของข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว อาจจำเป็นต้องพิจารณาถึงอาชีพต้องห้ามทั้ง ๓๙ สาขาอาชีพว่าอาชีพใดบ้างที่จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ซึ่งอาจเป็นงานที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของอาชีพนั้น ไม่ได้เป็นการถ่ายโอนความรู้ทั้งหมด หรืออาจเป็นงานที่มีความเชื่อมโยงและเกาะเกี่ยวกันในเรื่องของวัฒนธรรม เช่น งานหล่อพระพุทธรูป งานช่างทอง ฯลฯ ซึ่งหากพิจารณาในเชิงศิลปะ กระบวนการสร้างสรรค์ และวัฒนธรรม ระหว่างประเทศไทย - ประเทศสปป.ลาว - ประเทศเมียนมา - ประเทศกัมพูชา แล้วก็อาจปรากฏส่วนที่คล้ายกัน หรือแม้แต่ในงานก่อสร้าง งานช่างไม้ งานกลสิกรรม ก็แทบจะกล่าวได้ว่าเทคนิคและองค์ความรู้ในการประกอบกรนั้นมี ความแตกต่างกันน้อยมาก การสงวนงานบางอย่างไว้โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้เชิงฝีมือ ศักยภาพ ความชำนาญของต่างด้าวที่มีสัญชาติของกลุ่มประเทศ CLMV ก็อาจกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้แรงงานเหล่านั้นเป็นแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ มิใช่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่เป็นการทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงน่าจะคิดว่าบัญชีงานต้องห้ามทั้ง ๓๙ อาชีพนั้น ควรเปิดให้แรงงานไร้ฝีมือที่มีสัญชาติของกลุ่มประเทศ CLMV สามารถทำงานในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ได้มากขึ้นภายใต้ข้อจำกัดที่อยู่บนฐานของอารยธรรม ชนชาติ และประโยชน์สูงสุดของประเทศไทย ก็อาจเป็นกลไกที่แสดงถึงการยอมรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเหล่านั้นได้ ซึ่งกลไกข้อนี้มิใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ได้เริ่มปฏิบัติกันมาแล้วอย่างเช่นการขึ้นทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติ เพียงแต่ข้อเสนอเช่นนี้เป็น การเสริมแต่งกลไกที่มีอยู่แล้วให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้น และหากมีการดำเนินการในส่วนนี้เกิดขึ้นได้จริงก็อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนความคิดที่ว่าทำให้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) มีความเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับใช้ได้จริง อาจถือเป็นทางออกที่ดีที่สุด ณ เวลานี้ในการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติก็ได้

นอกจากนี้แล้ว ข้อวิพากษ์ที่นักกฎหมายระหว่างประเทศ^{๔๗} เป็นกังวลถึงความสมบูรณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานคนต่างด้าวก็คือ บทกำหนดโทษสำหรับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงาน กับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ได้ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ไม่มีการแยกบทลงโทษที่ชัดเจน ซึ่งก็เป็นอีกประเด็นที่น่าคิดว่าเมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีจุดมุ่งหมายสูงสุดแตกต่างกันก็ควรมีกลไกเพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแตกต่างกันออกไปด้วย กล่าวคือ ความชัดเจนระหว่างการเข้าเมืองผิดกฎหมายตามกฎหมายคนเข้าเมือง และการทำงานผิดกฎหมายตามกฎหมายทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งหากเป็นความผิดของกฎหมายทั้ง

^{๔๗} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ๒๕๕๕, *จำแนกแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือหรือกึ่งไร้ฝีมือในประเทศไทย : จากข้อกำหนดไทยสู่ข้อเท็จจริงในสังคมไทย* [ออนไลน์], สืบค้นจาก <http://www.gotoknow.org/posts/494925?locale=th> [๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙].

สองเรื่องร่วมกัน ความผิดก็น่าจะมีความแตกต่างกันไปกว่าบุคคลที่ทำผิดแต่เพียงกฎหมาย
เรื่องเดียว

๔.๒ ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติภายใต้หลักการปฏิบัติขั้นต่ำและการคุ้มครองแรงงาน พื้นฐาน

หลักกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับในหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้หลักประกันกับคนต่างด้าวว่า จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม อีกทั้งรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องงดเว้นไม่กระทำการใดกับคนต่างชาติ อย่างผิดปกติ อาทิ การกระทำด้วยความโหดร้าย กักขังตามอำเภอใจ ต้องมีมาตรการทางปกครองเพื่อ ป้องกันความเสียหายต่อคนต่างชาติที่อาจคาดการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผล ต้องเปิดให้คนต่างชาติใช้ วิธีการทางการศาลเพื่อมิให้มีการลงโทษด้วยวิธีไม่ชอบ ตลอดจนต้องปล่อยให้คนต่างชาติได้มีโอกาสใน การติดต่อกับหน่วยงานของรัฐของคนต่างชาติ^{๔๘} หลักการดังกล่าวมานี้ กระบวนการยุติธรรมของ ประเทศไทยถือเป็นแนวทางพื้นฐานในการปฏิบัติเรื่อยมาต่อต่างด้าว แต่ภาพความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อ ต่างด้าวในทางข้อเท็จจริงนั้น อาจมาจากการกระทำระหว่างคนต่างด้าวที่อพยพเข้าเมืองมาด้วยตนเอง บ้าง เกิดจากการกระทำของนายจ้างต่อต่างด้าวที่เป็นแรงงานข้ามชาติบ้าง หรือเกิดในระหว่างการ เดินทางเพื่อหลบหนีเข้าเมืองของต่างด้าวเองบ้าง อีกทั้งอาจปรากฏบางกรณีที่เป็นการกระทำโดย เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยอันแสดงถึงพฤติกรรมการทารุณแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็น ข้อเท็จจริงเชิงพฤติกรรมที่ไม่อาจจะแก้ไขกฎหมายอันเป็นข้อเท็จจริงในเชิงหลักการและ ทฤษฎีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักกฎหมายแรงงานไทยเอง ไม่ได้มีการแบ่งแยกการให้ความคุ้มครอง แรงงานต่างด้าวกับแรงงานสัญชาติไทยแต่อย่างใด ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทาง กฎหมายของแรงงานทั้งสองประเภทจึงถูกรับรองอย่างชัดเจนด้วยเนื้อหาแห่งกฎหมายอยู่แล้ว แม้แต่ ฝ่ายตุลาการโดยคำพิพากษาของศาลฎีกาเองก็ได้บัญญัติรับรองความเป็นจริงข้อนี้ไว้ ยิ่งไปกว่านั้น สถานะการเข้าเมืองของต่างด้าวที่ไม่เคารพต่อเงื่อนไขของกฎหมายคนเข้าเมืองก็ไม่ทำให้ต่างด้าวที่ หลบหนีเข้าเมืองนั้นถูกปฏิเสธความยุติธรรมในทางแรงงานแต่อย่างใด หากแต่สภาพบังคับของ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่กำหนดข้อปฏิบัติการส่งกลับประเทศของต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิด กฎหมายไว้ ได้กลายเป็นเงื่อนไขให้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเลือกที่จะยอมรับสภาพปฏิบัติที่แตกต่าง แต่ ยังสามารถทำงานในประเทศไทยต่อไปได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการเรียกร้องสิทธิในทางแรงงานอย่าง เท่าเทียมและชอบด้วยกฎหมายแรงงานไทย ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่กฎหมายไทยรับรองไว้ในฐานะ ต่างด้าวนั้นเป็นมนุษย์คนหนึ่งพึงได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักการสากลอย่างเท่าเทียมกัน แต่การ ดำเนินกระบวนการยุติธรรมย่อมทำให้สถานะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองของต่างด้าว รายนั้นปรากฏขึ้น ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องถูกดำเนินการตามพิธีการส่งกลับประเทศอันเป็นการตัดทาง ทำมาหาได้ของต่างด้าวนั้นซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

^{๔๘} จตุรนต์ ภิระวัฒน์, ๒๕๕๘, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า ๓๖๖ - ๓๖๗.

ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติภายใต้หลักกฎหมายแรงงานระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติจึงไม่ใช่ข้อพิจารณาในทางทฤษฎีกฎหมายแรงงานแต่อย่างใดเลย ยิ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ด้วยแล้วที่มีการกล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองวันและเวลาในการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการพื้นฐาน การคุ้มครองแรงงานพิเศษ อันได้แก่ แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก ก็จะได้เห็นว่าหลักการต่าง ๆ นี้เป็นไปตามแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดไว้และประสงค์จะให้ประเทศสมาชิกถือเป็นแบบอย่างครครองในการนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายและแนวปฏิบัติภายใน

ข้อที่พึงกังวลเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในทางกฎหมายแรงงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติก็คือ เรื่องความบริบูรณ์ในสิทธิทางการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งถือเป็นอีกสาระหนึ่งที่จำเป็นยิ่งในทฤษฎีกฎหมายแรงงาน ด้วยเชื่อว่าความแตกต่างทั้งทางความต้องการของฝ่ายลูกจ้างและความสามารถหรือศักยภาพของนายจ้างในแต่ละกิจการนั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป แม้นายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันแต่ก็อาจมีแนวคิดและวิธีการในการบริหารจัดการองค์กรธุรกิจและการจำหน่ายสินค้าที่แตกต่างกัน อันทำให้ประโยชน์ตอบแทนก็ย่อมแตกต่างกัน สิ่งทีกฎหมายแรงงานจะกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ก็คือเรื่องทั่วไปที่เป็นพื้นฐานการใช้แรงงาน อาทิ เรื่องวันและเวลาในการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยนั้นเป็นเรื่องที่ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างในกิจการย่อมทราบถึงความต้องการและความสามารถของกันและกัน จึงกลายเป็นแนวคิดของการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งกฎหมายแรงงานไทยก็ได้ให้ความสำคัญในส่วนนี้โดยมีการรับรองไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ด้วยปัจจัยทางการเมือง ความเกรงกลัวต่อการแทรกแซงกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้วยอำนาจทางการเมือง ทำให้กติกาที่ถูกตั้งไว้ในกฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่เป็นหลักการและมาตรฐานสากล ดังที่ปรากฏภาพการเรียกร้องให้ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ด้วยมุ่งหวังว่าการให้สัตยาบันยอมทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันในการแก้ไขทั้งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ให้ถูกต้องตามหลักการสากล

แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเองก็ได้รับผลจากความไม่บริบูรณ์ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยอยู่ไม่น้อย อาจสืบเนื่องจากภาพประวัติศาสตร์ที่ครั้งหนึ่งรัฐบาลไทยเคยเกิดความหวาดกลัวว่าเศรษฐกิจประเทศไทยจะถูกครอบงำโดยต่างดาว โดยเฉพาะคนจีนเสียหมด นอกจากจะมีกฎหมายการทำงานของคนต่างดาวที่กำหนดอาชีพที่ห้ามต่างดาวทำดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ก็จำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มแรงงานบางประการไว้ให้กับแต่เฉพาะคนไทย อาทิ สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นของบุคคลสัญชาติไทย^{๔๙} และการเป็นกรรมการบริหารสหภาพแรงงานนั้นต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดเท่านั้น^{๕๐} แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะยอมให้แรงงานต่างดาวสามารถสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ได้ถูกตั้งขึ้นแล้วก็ตาม^{๕๑} แต่ด้วยการรวมกลุ่มในทางแรงงานนั้น

^{๔๙} พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๘

^{๕๐} พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๑ (๒)

^{๕๑} พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๙๕

ตามหลักการสากลยอมรับโดยคุณู๊วว่าเป็น “เสรีภาพ” ที่จะมเ็ื่อนใจใตมาจำกัคมีใด้^{๕๒} อึกัั้งในทาง ปรุฎึบัตินั้ัน สถานประกอบการบางท่างม็ลูกจ้งต้งด้าวมกัถึงร็อยละ ๘๐ ของลูกจ้งท้งกัการ และ ยั้งหากปรากฎขั้อเท้จจรั้งว่านายจ้งจ้ดลัทธิประโยชนั้ใ้แก่ร่งงานสััญชาติไทยและต้งด้าวมต้งกัต่าง กัันดัวอย่างความต้งกัต่างท่างด้าวมลัษณะของงานท้ทำ ซึ่กัก็ยากต้อการพึสูจันในทางความเป็นจรั้งว่า ลัษณะของงานต้งกัต่างกัันหร็อไม่ ลูกจ้งต้งด้าวมจ้ดต้อยอมรับสภาพเช่นนั้ัน ดัวไม่มีอำนาจใน การรวมกลุ่มเพ็้อต้อร่ง หากต้งต้อการการต้อร่งกัต้อใ้คนไทยรวมกลุ่มเป็นสหภาพร่งงานซึ่ัน แล้้วร่งงานต้งด้าวมจ้จจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกเพ็้อร่วมต้อร่งและยั้นขั้อเรียกร็องต้อนายจ้งใ้ เท้ากัว่าเสรีภาพในการสมาคมส่วนนี้้ของลูกจ้งต้งด้าวมนั้ันขาดหายไป

นอกจากนี้้แล้้ว แม้ลูกจ้งต้งด้าวมใ้รับการรับรองตามกฎหมายร่งงานสัมพันธ์ถึงการเข้า ร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพร่งงานใ้กัก็ตาม แต่ดัวมเ็ื่อนใจในการบริหารสหภาพร่งงานท้กฎหมาย กัำหนดใ้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขั้อกัำหนดของลูกจ้งผู้เร้่มก้อการและผู้บริหารสหภาพ ร่งงาน^{๕๓} ซึ่จ้อจมีการกัำหนดคคิตากัว่าสหภาพร่งงานท้ต้งซึ่ันนั้ันสามารถปรุฎึเสถการเข้าร่วมเป็น สมาชิกของร่งงานต้งด้าวมกัย้อมทำใ้เพราะถ็ือว่าเป็นการบริหารงานภายใ้ต้ท้บทกฎหมายไม่เข้าไป ยุงเก็ย แม้ว่ากฎหมายร่งงานสัมพันธ์เองยอมใ้นายทะเลเบียนเข้าไปเก็ยขั้องกักับกัการของ สหภาพร่งงานท้ช้ดต้อวัตถุประสงค์ในเรื่องความสงบเร็ยบร็อย ซึ่กัก็รวมเรื่องการเล็อกปรุฎึในการ ใ้เรื่องสััญชาติและเช็ือชาติมาเป็นเหตุท่างการปรุฎึต้งดัวกัก็ตาม^{๕๔} แต่กัก็มักปรากฎในทาง ขั้อเท้จจรั้งว่าหากมีกัำหนดมเ็ื่อนใจหร็อวัตถุประสงค์ของสหภาพร่งงานอย่างท้กล่าวมาจรั้ง นายทะเลเบียนกัจะไม่ใ้คูลพินิจของตนเข้าไปเก็ยขั้อง จั้เป็นขั้อท้พอสรุปร็ได้ว่าการค้คุมครองร่งงาน ไร้ฝัมีมือขั้ามชาติในประเต้ันกฎหมายร่งงานนั้ันน่าจะมีขั้อเสนอใ้แก้ไ้รายละเอ็ียดบางประการใน กฎหมายร่งงานสัมพันธ์ซึ่ผลท้ใ้รับจะไม่เป็นเพ็ยการร่งรับลัทธิของร่งงานต้งด้าวมลัษณะการ สากลท่างนั้ัน หากแต่เป็นการแก้ไขขั้อบกร่งของกฎหมายร่งงานสัมพันธ์ไทยใ้สอดรับกักับหลักท่าง อนุสััญญาองค์การร่งงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับท้ ๘๗ และฉบับท้ ๘๘ ท้ถ็ือเป็นลัษณะการ พั้ันฐานท้จ้องค้การฯ เร็ยกร็องใ้ประเทศสมาชิกใ้ความสััญญเป็นพั้ันฐานและควรใ้สตัยบัันใน อนุสััญญาท้งสองฉบับท้งกล่าวนี้้ดัว

เรื่อง “การประกัันสังคัม” อาจเป็นขั้อถกถ็ยอึกัส่วนหนึ่งบนพั้ันฐานของลัทธิของร่งงาน ไร้ฝัมีมือขั้ามชาติโดยเฉพาร่งงานท้เข้าเม็องผิดกฎหมายและการเข้าถึงลัทธิต้ง ๆ ของกองทุน ประกัันสังคัม อันท้จรั้งแล้้วฐานความคิดของกฎหมายประกัันสังคัมและกฎหมายร่งงานนั้ันมีความ ต้งกัต่างในส่วนท้เป็นเบ็องหลังบางประการ แต่ถ็ือได้ว่าเป็นสาระสััญญท้พอจะยกมาอภึปรายเพ็้อ แสดงใ้เห็นความชอบธรรมของขั้อกฎหมายไทยว่าดัวการประกัันสังคัมต้อร่งงานไร้ฝัมีมือขั้ามชาติใ้ กล่าวค็ือ กฎหมายร่งงานว่าดัวการค้คุมครองร่งงานนั้ันมีพั้ันฐานมาจากการค้คุมครองซึ่ันพั้ันฐานของ ร่งงานซึ่ถ็ือเป็นหนึ่งหน่วยสังคัม รัฐมีหน้าท้ในการจ้ดความค้คุมครองต้งกล่าวใ้ใ้ในฐานะเป็นปรึการ สาธารณะพั้ันฐานท้เก็ยกักับความม้ันคงของชัีวิตมณุษย์ แต่ความม้ันคงในทางกฎหมายประกัันสังคัม

^{๕๒} อนุสััญญาองค์การร่งงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับท้ ๘๗

^{๕๓} พระราชบัญญัติร่งงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘

^{๕๔} พระราชบัญญัติร่งงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑๑ และมาตรา ๘๓ (๑)

นั้นเกิดมาจากฐานความคิดของการอดออม และการเฉลี่ยทุกข์สุขกัน ดังนั้น ทำให้เกิดพันธะในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งเงินนั้นก็กลับไปยังสมาชิกกองทุนเมื่อตนเกิดความจำเป็นหรือความต้องการขึ้น เช่น ประสพภัยที่ไม่ใช่จากการทำงาน การคลอดบุตร การชราภาพ ฯลฯ ด้วยเหตุที่มีเงื่อนไขในการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนอย่างประจำและสม่ำเสมอนี้เองทำให้ผู้ที่จะเป็นสมาชิกกองทุนนั้นควรจะมี ความชัดเจนในสถานะความเป็นแรงงานและแหล่งเงินได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งหากเป็นแรงงานต่างด้าวแม้จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือก็ตาม แต่หากมีนายจ้างถูกต้อง และเข้าเมืองตามกฎหมายแล้วก็ย่อมถือเป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน แต่สำหรับต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและไม้อาจเรียกร้องสิทธิใด ๆ ทางประกันสังคมได้ ก็จำต้องเข้าใจถึงหลักพื้นฐานที่ว่าความชัดเจนของคนกลุ่มนี้ในเรื่องของแหล่งรายได้เพื่อใช้จ่ายเข้าเป็นเงินสมทบนั้นไม่มี ดังนั้นแล้วแนวคิดที่ว่า การเฉลี่ยทุกข์สุขจะเกิดขึ้นได้อย่างไรจากคนกลุ่มนี้ ด้วยเหตุนี้ข้อกล่าวอ้างต่าง ๆ ที่เรียกร้องให้ระบบประกันสังคมควรครอบคลุมไปถึงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น จำต้องพิเคราะห์แยกกันว่าแรงงานนั้นมีสถานะในการเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ถ้ามีก็ย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยตามกฎหมายอยู่แล้ว

๔.๓ มาตรการสนับสนุนอื่นที่ทำให้กลไกทางกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัมฤทธิ์ผลแท้จริง

นอกจากเงื่อนไขวิธีการขึ้นทะเบียนเพื่อใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติแล้ว อัตราค่าธรรมเนียมนต่าง ๆ อาจถือเป็นกลไกในทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถช่วยจำกัดปริมาณความต้องการการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของนายจ้างผู้ประกอบการไทยได้ ข้อมูลที่ปรากฏในปัจจุบันการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติของลูกจ้างต่างด้าวนั้นจะมีราคาค่าใช้จ่ายอยู่ที่ประมาณ ๓๐,๐๐๐ บาทต่อลูกจ้าง ๑ คน สำหรับระยะเวลาการทำงาน ๒ ปี นอกจากนี้ ในส่วนค่าธรรมเนียนด้านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมืองก็จะมีราคาเฉลี่ยที่ ๕๐๐ บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นราคาที่ค่อนข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่นายจ้างในประเทศสิงคโปร์ต้องเสียแก่รัฐบาลเพื่อการจ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวนั้นในอัตราที่ ๕,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ ๑๒๕,๐๐๐ บาท) สำหรับการจ้างแรงงานไร้ฝีมือ ๑ คนต่อ ๒ ปี ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียนในประเทศสิงคโปร์สูงกว่าประเทศไทยถึงกว่า ๔ เท่า จึงอาจถือเป็นอีกทางหนึ่งที่ประเทศไทยจะนำมาพิจารณาใช้เป็นกลไกในการจำกัดจำนวนแรงงานไร้ฝีมือที่เดินทางเข้ามาอย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดประการหนึ่งของประเทศไทยก็คือ การตั้งอัตราค่าธรรมเนียนที่สูงเกินไปย่อมเป็นเหตุแห่งการเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ภาพของปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผิดกฎหมายก็จะกลายเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ไม่หมดในประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาทางได้ทางเสีย และต้องพิจารณาประกอบวิธีการอื่น ๆ ด้วยนั่นเอง

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งลักษณะทั่วไปในระดับภูมิภาคอาเซียนและเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา รวมถึงกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา และได้ศึกษาพันธกรณีและนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (๕.๑) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมายของประเทศอาเซียน เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สุดท้ายในการเสนอแนะทิศทาง แนวปฏิบัติ และกรอบกติกา รวมถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาและบูรณาการกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมอาเซียน ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (๕.๒)

๕.๑ บทสรุปการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน และประเทศกรณีศึกษา แนวทางการดำเนินงานในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

การรวมกลุ่มระดับภูมิภาคของอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างให้ภูมิภาคมีสันติภาพ นำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประสานความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรม วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการรวมกลุ่มอาเซียน คือ การกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรมในภูมิภาคให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงส่งเสริมให้เกิดสันติภาพและความมีเสถียรภาพทั้งด้านกฎหมาย กฎระเบียบ กระบวนการยุติธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งประเด็นด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคของอาเซียน

การเคลื่อนย้ายสินค้าและทุนอย่างเสรีในภูมิภาคอาเซียนกระตุ้นให้เศรษฐกิจและการจ้างงานในภูมิภาคนี้ขยายตัว และนำไปสู่การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติในภูมิภาค ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนเกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากความต้องการจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามโครงสร้างการผลิตในภูมิภาค ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายการสร้างความมั่งคั่งและประสบความสำเร็จในการเป็นประชาคมที่ก้าวไปด้วยกันนั้น ต้องร่วมกันกำหนดมาตรการเพื่อเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดกฎหมาย แม้อาเซียนมีความตกลงด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานกลุ่มนี้จะเกิดขึ้นในระยะปานกลางและระยะยาว แต่ในระยะสั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจะเกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ

จากรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนต้องครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๖ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) พันธกิจในการเชื่อมโยงการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติให้เป็นความร่วมมือระดับชาติและระดับภูมิภาค

(๒) ความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่มีความสำคัญต่อการจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

(๓) การออกแบบมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยตระหนักถึงความแตกต่างด้านนโยบายตลาดแรงงานของทั้งประเทศผู้ส่งแรงงานข้ามชาติและประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ

(๔) การกำหนดกฎระเบียบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติซึ่งต้องพิจารณาความสามารถด้านการบริหารจัดการ

(๕) ความจำเป็นของอาเซียนในการขยายขอบเขตความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

(๖) พันธกิจในการตรวจสอบประสิทธิผลของมาตรการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนมีจำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากจำนวน ๑.๕ ล้านคน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็น ๖.๕ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นผลจากปัจจัย ๒ กลุ่ม ปัจจัยกลุ่มแรก ได้แก่ ความแตกต่างของระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิก ปัจจัยกลุ่มที่สอง ได้แก่ ความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรของประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย โดยทั้ง ๓ ประเทศนี้เป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๐ ของจำนวนแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนทั้งหมด ประเทศที่เป็นต้นทางสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ตั้งอยู่ในอาเซียนแผ่นดินใหญ่ ประกอบด้วย ประเทศเมียนมา ประเทศสปป.ลาว และประเทศกัมพูชา ส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนที่ตั้งอยู่ในทะเลที่เป็นต้นทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ประกอบด้วย ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อาเซียนยังไม่สามารถบริหารจัดการด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ยังไม่มีการจัดทำมาตรฐานร่วมกันในการบริหารจัดการด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการค้าและการดำเนินงานอื่น ๆ โดยเฉพาะการรวมตัวด้านการค้าและการลงทุนที่ได้ปรับกฎระเบียบการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน มาตรฐานสินค้า พิธีการศุลกากร และโลจิสติกส์ ให้สอดคล้องกันมากขึ้น อันทำให้เกิดห่วงโซ่การผลิตที่เข้มแข็งระดับภูมิภาค รวมถึงการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพ แต่การดำเนินการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังถือว่าไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่มีมาตรการดำเนินการระหว่างประเทศสมาชิกที่ชัดเจน และประเทศสมาชิกอาเซียนยังมองมิตินี้ว่าเป็นเรื่องของความมั่นคงระดับชาติ การเปิดเสรีตลาดแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังเป็นการ

ตัดสินใจในระดับรัฐบาลของแต่ละประเทศ ทั้งการออกวีซ่า การอนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสามารถทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ การดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาทำงานเกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกัน จึงทำให้ความร่วมมือเพื่อการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับระหว่างประเทศยังคงมีค่อนข้างน้อย ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ และปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับภูมิภาคอาเซียนได้อย่างแท้จริง

ผลการศึกษาวิจัยได้เน้นศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน โดยศึกษากรณีประเทศสิงคโปร์ ประเทศเมียนมา และประเทศไทย รวมถึงในกลุ่มประเทศอื่นที่เป็นบริบทกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม เพื่อเสนอแนะข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค โดยมีรายละเอียดสรุปสาระสำคัญของกรณีศึกษาได้ดังนี้

กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) เน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน พัฒนาเทคโนโลยีและประสิทธิภาพการผลิต โดยให้เงินอุดหนุนธุรกิจเอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือและสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นสูงได้ รวมถึงอุดหนุนการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อทดแทนการจ้างแรงงาน

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ได้รับการวางรากฐานมาอย่างต่อเนื่องเกือบ ๔๐ ปี จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ประเทศสิงคโปร์ต้อนรับแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือ โดยการกำหนดนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ซับซ้อนและเข้มงวด มีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติให้อำนวยประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงขึ้น อาทิ ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ และเงินประกันซึ่งจัดเก็บเท่ากับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทาง กำหนดให้นายจ้างจัดหาหรือออกค่าที่พักสำหรับแรงงานข้ามชาติ เพื่อลดภาระต้นทุนทางสังคม นอกจากนี้ ยังพยายามกีดกันแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผ่านการจำกัดอิสรภาพของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามาอยู่อาศัยด้วยได้ และพยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ในบางอุตสาหกรรม ประเทศสิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานข้ามชาติโดยกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือโดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้าง ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการลดจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีเพียงร้อยละ ๒ เท่านั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะทาง

ภูมิศาสตร์และขนาดของประเทศสิงคโปร์ที่เป็นเกาะและมีขนาดเล็ก การป้องกันการลักลอบเข้าประเทศและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจึงกระทำได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ก็ยังมีปัญหาหลายประการ อาทิ กฎหมายแรงงานของประเทศสิงคโปร์ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้าน จึงยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแรงงานกลุ่มนี้ ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้ทำข้อตกลงการจ้างงานแบบทวิภาคีกับประเทศต้นทางใด ๆ ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องจ่ายค่านายหน้าในอัตราค่อนข้างสูง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำทลายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์อย่างยิ่ง

กรณีศึกษาประเทศเมียนมา

ประเทศเมียนมาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดในโลก ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) อยู่ในลำดับที่ ๑๕๐ จาก ๑๘๐ ประเทศ มีรายได้ต่อหัวของประชากรน้อยที่สุดในอาเซียน ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือเลือกที่จะลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายผ่านทางชายแดนประเทศโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวเพื่อหางานทำและหารายได้ที่ดีกว่า มีข้อมูลประมาณการว่ามีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศเมียนมาเข้ายังประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศอื่น ๆ ประมาณ ๓ - ๔ ล้านคน

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมายังไม่ครอบคลุมและขาดความชัดเจน การดำเนินการของรัฐบาลเมียนมาด้านการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเดินทางออกนอกประเทศโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดทักษะความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศที่เดินทางไปปฏิบัติงาน เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาทักษะฝีมือและให้ความรู้แก่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา รวมทั้งประเทศเมียนมายังมีปัญหาค่าจ้างไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจาว่ามีสัญชาติเมียนมา ส่งผลให้ประสบปัญหาด้านการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทย

กรณีศึกษาประเทศไทย

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจประเทศไทยภายใต้การขับเคลื่อนของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนควบคู่กับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ได้เป็นปัจจัยดึงดูดที่ทำให้แรงงานต่างชาติไหลเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรซึ่งเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยและยังคงมีปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรทุกช่วงวัยทำให้มีความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับสูง

ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยพัฒนานโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จากการตั้งรับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่หลั่งไหลเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรไทยมาเป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุกโดยการกำหนดทิศทางของ

นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างมีคุณภาพด้วยการฝึกอบรมและการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลง ด้วยการกำหนดเขตแดนอาชีพและการจัดเก็บภาษีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการและนโยบายไม่สะท้อนความพยายามลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ส่งผลให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคต ถึงแม้จะมีการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยมีความตกลงระดับทวิภาคีระหว่างประเทศด้านการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) แต่ยังคงประสบปัญหาหลายประการ อาทิ ค่านายหน้าที่มีราคาสูง ขั้นตอนการดำเนินงานยุ่งยาก และซับซ้อน ส่งผลให้ยังคงมีปัญหากลักลอบเข้ามาเมืองผิดกฎหมายและเมื่อเข้ามาผิดกฎหมายทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมและถูกเอารัดเอาเปรียบ นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาด้านการดำเนินงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาเมืองตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้และลักลอบนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน การผลักดันส่งกลับประเทศต้นทาง รวมถึงปัญหาความชัดเจนด้านนโยบายการจัดการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

ปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายของประเทศไทย คือ ประเด็นภาระทางการคลังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการรักษาพยาบาล การสาธารณสุข และการศึกษา ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย จากการศึกษาพบว่า การที่ภาคการผลิตไทยยังมีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตามเข้ามาพำนักในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ดังนั้น ปัญหาด้านสาธารณสุขจึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการดำเนินการอย่างเร่งด่วน

กรณีศึกษาประเทศกัมพูชา ประเทศสปป.ลาว และประเทศเวียดนาม

ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานไร้ทักษะฝีมือ แม้รัฐบาลของประเทศเหล่านี้มีนโยบายพัฒนาทักษะฝีมือ แต่การดำเนินการยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ รัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลสปป.ลาวมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่การลงทุนส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ อัตราค่าจ้างยังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของประเทศไทย ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเหล่านี้ยังเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ กรณีประเทศเวียดนาม แม้เป็นประเทศที่มีกำลังแรงงานจำนวนมาก แต่รัฐบาล

เวียดนามไม่มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงาน และกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศ โดยกระจายการลงทุนไปในพื้นที่ชนบทห่างไกลเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน

แม้ทั้ง ๓ ประเทศดังกล่าวได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน (MOU) กับประเทศไทย ซึ่งสามารถบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ระดับหนึ่ง แต่ยังคงประสบปัญหาด้านการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงของบริษัทเอกชนที่เป็นนายหน้าจัดหาแรงงาน มีบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือบริษัทนายหน้าหลอกลวงแรงงาน และแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทย

แนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียน

ในระดับภูมิภาคอาเซียน ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามปฏิญญาควาลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน ๒๕๖๘ : มุ่งหน้าไปด้วยกัน (Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together) ซึ่งระบุถึงแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) เกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติว่า จะต้องดำเนินการภายใต้ความร่วมมือด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งครอบคลุมประชาชนอาเซียนทุกกลุ่ม การดำเนินงานด้านปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาด้านการลักลอบเข้าเมือง และการบริหารจัดการชายแดนซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในอาเซียนและในประเทศไทย สำหรับแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ได้กล่าวถึงแรงงานข้ามชาติไว้ในหลายมิติ ทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติ โดยยึดหลักการพื้นฐานสิทธิมนุษยชน จัดหาและดำเนินการด้านแนวปฏิบัติสำหรับการดูแลที่มีคุณภาพแก่แรงงานข้ามชาติ การคุ้มครองทางสังคม หลักประกันสุขภาพ ความปลอดภัยด้านอาหาร การจัดการความยากจนและการค้ามนุษย์ การจ้างงาน และการมีงานที่มีคุณค่า ส่วนแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) ไม่มีการกล่าวถึงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

การบริหารจัดการด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในระดับนโยบายรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับอาเซียน มีประเด็นปัญหาสำคัญ คือ อาเซียนยังไม่มีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยตรง ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร่วมกัน ประเทศสมาชิกมีนโยบาย มาตรการ แนวทางที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถกำหนดมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพได้สำเร็จ แม้ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่อง การกำหนดค่าจ้าง การให้สิทธิคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงาน การให้ความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดหางาน การให้การศึกษาฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน แต่ความตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงไม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้ปฏิบัติต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนได้

๕.๒ การวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้กรอบการดำเนินการทางกฎหมาย : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อปัญหา “แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ” ไม่เป็นแต่เพียงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ บริบทแวดล้อมของสังคม และความมั่นคงภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงถึงแนวโน้มความสำเร็จและเสถียรภาพในการรวมกลุ่มทางภูมิภาคของประชาคมอาเซียนอีกด้วย กอปรกับปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นจุดบอดของประเทศไทยในสายตานานาชาติ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นภาพการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนของแรงงานกลุ่มนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าวและถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สำคัญยิ่งในการแก้ไข

“กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติหลากหลายด้าน” ถูกยกตั้งขึ้นเป็นข้อคำถามถึงความบกพร่องและไม่บริบูรณ์ ตลอดจนความจำเป็นอันเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อจกได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือที่มีคุณค่าและความชัดเจนในการขจัดและ/หรือบรรเทาปัญหาแรงงานกลุ่มนี้ได้ หากแต่ด้วยลักษณะของปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินั้น มีกฎหมายหลายเรื่อง และเป็นกฎหมายที่หลายหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องด้วยกัน การแก้ไขกฎหมายเพื่อประเด็นปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องมองอย่างองค์รวม ไม่อาจจำแนกแยกแยะจะแก้ไขหรือปรับปรุงบทกฎหมายใดก่อนหลังได้ มิเช่นนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่าการแก้ปัญหามุ่งเน้นการกวนน้ำในอ่างที่จะไม่มีวันสิ้นสุด

ก่อนที่จะพิจารณาว่าบทกฎหมายฉบับใดที่ควรมีการปรับปรุงเพื่อรองรับสภาพปัญหาดังกล่าว ความเข้าใจในธรรมชาติของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายและความเคร่งครัดแตกต่างกัน ถือเป็นเรื่องจำต้องพึงคำนึงถึงด้วยเสมอ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้เป็นแต่เครื่องมือที่จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วด้วยมาตรการการลงโทษเท่านั้น หากแต่กฎหมายยังถือเป็นกลไกที่สังคมได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกัน คุ้มครอง หรือควบคุมปัญหาต่าง ๆ อีกด้วย ดังนั้น ผู้ที่จะใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหา จำต้องมีบทสรุปที่ชัดเจนและแน่นอนเสียก่อนว่า ต้องการใช้อำนาจในลักษณะใดหรือหลายลักษณะร่วมกันเพื่อแก้ไขเยียวยาปัญหา

รายงานวิจัยฉบับนี้มีลักษณะเป็นการวิจัยที่เร่งด่วน วิจัยฉบับย่อสรุปในแบบที่เรียกว่า Quick Research โดยไม่ได้มุ่งจะปูพื้นให้ผู้ศึกษาได้ทราบที่มา สภาพการณ์ และข้อมูลแง่ต่าง ๆ ใหม่ทั้งหมด แต่มุ่งประสงค์เป็นการต่อยอดงานศึกษาและวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ “แรงงาน - ไร้ฝีมือ - ข้ามชาติ” ที่มีอยู่แล้วอย่างแพร่หลายในสังคมไทย ณ ขณะเวลาที่ได้ทำการศึกษา หากแต่ต้องการสรุปประเด็นปัญหาและสกัดสิ่งที่เป็นสาระสำคัญและประเด็นที่น่าจะเป็นช่องว่างในมุมมองของคณะผู้ดำเนินงานวิจัย เพื่อจะได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยกลไกในทางกฎหมาย นั้นหมายความว่ารายงานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงกลไกประการอื่นไว้เป็นสำคัญ อาทิ การใช้กลไกเชิงนโยบายในการเจรจาการค้า ข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ด้วยเหตุนี้คณะผู้ดำเนินงานวิจัยจึงขอตั้งข้อสงวนไว้ให้กับผู้ที่จะนำงานเขียนฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ว่าจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์กลไกอื่นที่มีความน่าจะเป็นในการนำมาใช้ร่วมกับกลไกทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประสบผลสัมฤทธิ์ดังที่มุ่งหวังไว้อย่างแท้จริง

จากงานศึกษาทั้งที่เป็นสภาพปัญหา แนวคิด ทฤษฎี บทวิเคราะห์ทั้งเชิงสังคมวิทยาและเชิงนิติศาสตร์ อีกทั้งส่วนที่เป็นนโยบายภายใน และระดับภูมิภาค ตลอดจนการศึกษากฎหมายภายในเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นรัฐสมาชิกอาเซียนบางประเทศ อันได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเมียนมา แล้ว คณะผู้ดำเนินงานวิจัยใคร่อยากตั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นที่น่าจะนำไปเป็นข้อคิดในการพัฒนากฎหมายในภาวะที่เร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติดังต่อไปนี้

(๑) กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้ในภาพรวมจะมีความสมบูรณ์ในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาในราชอาณาจักร โดยเฉพาะเรื่องการมีแหล่งเงินได้เลี้ยงชีพของต่างด้าวและแหล่งทำมาหาได้หรือการทำงานแล้วก็ตามที่ แต่เรื่องบทลงโทษ ทั้งโทษปรับและโทษจำคุกสำหรับต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง อาจจะไม่มากพอที่จะทำให้เกิดความยำเกรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้ทำการเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบปัญหาในทำนองเดียวกับประเทศไทย คือ ประเทศสิงคโปร์ด้วยแล้วปรากฏว่าบทลงโทษในกฎหมายไทยมีความเข้มงวดน้อยกว่ากฎหมายสิงคโปร์เกือบ ๕ - ๖ เท่า แต่การเสนอแก้ไขโทษดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๔ ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงความพร้อมของทัณฑสถานและกระบวนการยุติธรรมไทยด้วยว่าอาจต้องรับภาระหนักขึ้น จนอาจทำให้เกิดภาวะที่เรียกว่าได้ไม่คุ้มเสีย นอกจากนี้แล้ว การจำกัดดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะ “กักกัน” หรือ “เรียกประกัน” ต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งโดยสภาพทำให้ต่างด้าวสามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้นั้นย่อมหมายถึงโอกาสในการหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอีกครั้ง การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเพื่อตัดรอนการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐก็อาจเป็นข้อคิดที่น่าสนใจ และจะทำให้ประเทศไทยไม่ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูคนกลุ่มนี้เพราะด้วยสภาพที่ต้องผลักหรือส่งกลับประเทศต้นทางในทันที

(๒) กฎหมายที่มุ่งควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เองก็เปรียบเสมือนปราการด่านที่สองที่จะทำให้ความคลุมเครือหรือสถานะการเข้าเมืองของต่างด้าวมีความชัดเจนด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องไม่เข้ามาเพื่อแสวงหาการทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกใบอนุญาตทำงาน กระนั้นงาน ๓๙ อาชีพที่เกี่ยวข้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจไทยโดยตรงก็ถือเป็นข้อห้ามเด็ดขาดที่ไม่ให้ต่างด้าวทำ แต่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้นเอง อาชีพ “กรรมกร” ซึ่งเป็นหนึ่งในอาชีพต้องห้ามกลับถูกได้รับการอนุญาตให้กับแรงงานที่มีสัญชาติของประเทศที่เป็นภาคีแห่งบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) เกี่ยวด้วยเรื่องการแรงงานให้ทำได้ อันได้แก่ กลุ่มประเทศ CLMV หากพิจารณาถึงความจำเป็นที่ผู้ประกอบการและนักลงทุนในประเทศไทยยังมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้อยู่ไม่น้อย จึงเป็นข้อที่น่าพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอาชีพต้องห้าม ๓๙ อาชีพนั้น ควรได้รับการทบทวนถึงการกำหนดข้อยกเว้นให้อาชีพต้องห้ามบางอาชีพจำต้องยอมรับให้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวที่มีสัญชาติของประเทศที่ประเทศไทยทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) นั้นสามารถทำได้ ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ว่าด้วยการเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง

หรือการเข้าเมืองมาเพื่อทำงานทำตามเงื่อนไขของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

(๓) กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว ซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น เพราะเมื่อต่างด้าวเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายแล้ว เหตุใดกฎหมายภายในจึงต้องครอบคลุมเพื่อคุ้มครองคนกลุ่มนี้ด้วย ในประเด็นนี้ต้องทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นว่าหมายรวมถึง การคุ้มครองเพื่อสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่ถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และหากพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะการประนามจากนานาประเทศถึงการเลือกปฏิบัติกับลูกจ้างต่างด้าว และการรื้อถอนสิทธิของผู้ใช้แรงงานของคนกลุ่มนี้ ก็จะพบว่าแท้จริงแล้วกฎหมายแรงงานไทยทุกฉบับไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิที่นายจ้างสามารถเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างต่างด้าว ไม่ว่าจะสถานะการเข้าเมืองของพวกเขาเหล่านั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ แรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะไร้ฝีมือมีฝีมือ เข้าเมืองถูกกฎหมาย หรือไม่ถูกกฎหมาย ก็ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐานทางแรงงานอยู่แล้ว มีแต่เพียงสิทธิบางประการตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อันได้แก่ การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ที่ยังถูกจำกัดอยู่อันสืบเนื่องมาแต่แนวคิดดั้งเดิมของความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะมีการทบทวนแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้ หากแต่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเองจำเป็นต้องพิจารณาถึงความพร้อมของประเทศเมื่อแรงงานต่างด้าวรวมกลุ่มเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องทางด้านแรงงานด้วย

(๔) มาตรการด้านเศรษฐกิจในการปรับขึ้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เมื่อมีการนำแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเข้ามาทำงานก็อาจเป็นอีกข้อคิดหนึ่งที่ประเทศไทยจะได้แลกเปลี่ยนกับประเทศสิงคโปร์ แต่ด้วยแนวพรมแดนที่ติดกับเพื่อนบ้านเป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร และสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการหลบหนีเข้ามาในบางช่วงเวลาของปี อาจทำให้มาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศสิงคโปร์ กลับกลายเป็นมหันตภัยต่อประเทศไทย อันจะทำให้มีแรงงานหลบหนีเข้าเมืองมากขึ้น จนถึงขั้นกลายเป็นขบวนการค้ามนุษย์ที่ปรากฏให้เห็นในทุกวันนี้

ข้อเสนอแนะทั้ง ๔ ประการข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของห้วงความคิดทางวิชาการที่มีเจตนาจิตอันบริสุทธิ์ในการช่วยให้ประเทศไทยมีทางออกที่หลากหลายในการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่การแสวงหาคำตอบว่ากลไกทางกฎหมายข้อใดเป็นกลไกที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาดังกล่าว รายงานวิจัยฉบับนี้อาจไม่ใช่คำตอบท้ายสุด แต่อาจเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถใช้ศึกษาต่อยอดเพื่อความบริบูรณ์ของแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงแรงงาน. ๒๕๕๖. **โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ จัดทำโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอกระทรวงแรงงาน. กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงาน.
- กิริยา กุลกลการ. ๒๕๕๓. “แรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย”. วารสาร **เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**, ๒๘ (๓) : ๙๙ - ๑๔๒.
- ข้อเสนอแนะเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ ครั้งที่ ๗ ๒๐-๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗, กรุงเนปิดอร์ ประเทศเมียนมาร์**. ๒๕๕๗. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_326877.pdf [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. ๒๕๕๘. **กฎหมายระหว่างประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. ๒๕๕๑. **รู้จักและเข้าใจปฏิญญาเซบู ว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2008/10/18685> [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ๒๕๔๒. **สถานภาพทางกฎหมายของคนต่างด้าวในประเทศไทย**, เอกสารคำสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรานม สมวงศ์. ๒๕๕๔. **ข้อเสนอต่อปฏิญญาอาเซียน ว่าด้วยการปกป้อง - ส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2011/04/34257> [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].
- ป๋องปอนด์ รักอำนวยกิจ. ๒๕๕๒. **บทสังเคราะห์นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย**, ILO Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๕. **จำแนกแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือหรือกึ่งไร้ฝีมือในประเทศไทย : จากข้อกฎหมายไทยสู่ข้อเท็จจริงในสังคมไทย** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://www.gotoknow.org/posts/494925?locale=th> [๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙].
- วิจิตชัย บุญปัญญาถาวร, สุทัศน์ ปัจจนพงศ์ชัย, สุธี วรรณสุตร และคณะ, ๒๕๕๘. **การอพยพแรงงานไร้ฝีมือในอาเซียนที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://vicitchai.blogspot.com/2015/03/blog-post.html> [๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). ๒๕๕๘. **โครงการวิจัยการพัฒนากรอบนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้ประชาคมอาเซียนเพื่อความ**

- มันคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย.** รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๘. **ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒.** เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็น ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ [ออนไลน์]. สืบค้นจาก http://www.nesdb.go.th/article_attach/Book_Plan12.pdf [๒๘ เมษายน ๒๕๕๙].
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน. ๒๕๕๙. **สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec_may59.pdf [๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๙].
- สุทัศน์ ศรีวิไล. ๒๕๕๖. **ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อระบบสุขภาพและค่าใช้จ่ายของประเทศ ไทย** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt5/IS/IS5070.pdf> [๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙].
- อดิศักดิ์ ศรีสม. ๒๕๕๘. **ปฏิญญาอาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/aseanthai/ewt_news.php?nid=1012&filename=index [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].
- Aldaba, T. Fernando. 2015. **The impact of economic integration on labor migration in ASEAN** [online]. Retrieved from <http://www.businessmirror.com.ph/the-impact-of-economic-integration-on-labor-migration-in-asean/> [April 25, 2016].
- ASEAN Secretariat. 2015. **ASEAN Selected Key Indicators** [online]. Retrieved from http://www.asean.org/storage/2015/09/selected_key_indicators/table1_as_of_Aug_2015.pdf [June 30, 2016].
- ASEAN. 2015. **ASEAN 2025: Forging Ahead Together**. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- G.S. Goodwill-Gill. 1975. **Limit of power of expulsion in public international law**, B.Y.B.I.L.
- Huelser, Sarah and Heal, Adam. 2014. **Moving Freely? Labour Mobility in ASEAN**. Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT). Policy Brief No. 40, June 2014. UNESCAP.
- International Labour Organization and Asian Development Bank. 2014. **ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity**. Geneva: ILO Publications.
- Jailani, Abdulkadir. 2015. **The Need for an ASEAN Treaty on Migrant Workers (ความจำเป็นของสนธิสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติอาเซียน)** แปลและเรียบเรียงโดย ภาคิน นิมนานนรงค์ [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://aseanwatch.org/2015/02/05/the-need-for-an-asean-treaty-on-migrant-workers/> [๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙].

- Martin, Philip and Abella, Manolo. 2014. **Reaping the economic and social benefits of labour mobility: ASEAN 2015** [online]. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_321003.pdf [April 27, 2016].
- Orbeta, Jr., Aniceto and Gonzales, Kathrina. 2013. **Managing International Labour Migration in ASEAN: Themes from a Six-Country Study** [online]. Retrieved from <http://www.unrisd.org/> [April 27, 2016].
- P. Wesis. 1979. **Nationality and statelessness in International Law**. Sijthoff: alphen.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ

ประเด็นคำถาม

(๑) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทย มีข้อดี/ข้อเสียอย่างไร มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยกับประเทศผู้ส่งออกแรงงานหรือไม่ และควรปรับปรุงพัฒนาในด้านใดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

(๒) ระบบสวัสดิการของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยทั้งด้านสาธารณสุขและการศึกษาของบุตรและผู้ติดตาม มีความเหมาะสมหรือไม่ และควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงอย่างไร

(๓) ปัญหาที่สำคัญของการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนในทะเลและอาเซียนในแผ่นดินใหญ่ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุหรือปัจจัยพื้นฐานใด

(๔) ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหรือไม่ และควรครอบคลุมเรื่องใดบ้าง

(๕) ประเทศไทยควรปรับแก้กฎหมายหรือกฎระเบียบใดเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

(๖) ประเทศสมาชิกอาเซียนควรกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ภาคผนวก ๒

การประชุมระดมสมอง (Focus Group)



กำหนดการประชุมระดมสมอง (Focus group) เรื่อง
“โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน”
วันพุธที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ น.
โรงแรมวันนา ถนนสุขุมวิท กรุงเทพฯ

- ๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น. ลงทะเบียนและรับเอกสาร
- ๐๙.๐๐ - ๐๙.๑๕ น. กล่าวต้อนรับและเปิดประเด็นการประชุมระดมสมอง
โดย ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา
- ๐๙.๑๕ - ๐๙.๓๕ น. นำเสนอข้อมูลความเป็นมาของโครงการวิจัย และ ข้อมูลรายงานวิจัยเรื่อง
“การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”
โดย ดร.กมลินทร์ พิณีจิวาดล
ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
- ๐๙.๓๕ - ๑๐.๓๕ น. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ข้อคิดเห็นตามประเด็นคำถาม
- ๑๐.๓๕ - ๑๐.๕๐ น. พักรับประทานอาหารว่าง
- ๑๐.๕๐ - ๑๒.๐๐ น. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ข้อคิดเห็นตามประเด็นคำถาม (ต่อ)
- ๑๒.๐๐ - ๑๒.๑๕ น. สรุปการประชุมระดมสมอง (Focus Group)
- ๑๒.๑๕ - ๑๓.๑๐ น. รับประทานอาหารกลางวัน
- ๑๓.๑๕ - ๑๖.๓๐ น. ประชุมระดมสมองกลุ่มย่อย โดยแยกกลุ่มตามประเด็น Quick Research
จำนวน ๓ ห้อง ดังนี้
ห้องที่ ๑ : ประชุมระดมสมองกลุ่มย่อย “Quick Research ประเด็น
เร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ”
ห้องที่ ๒ : ประชุมระดมสมองกลุ่มย่อย “Quick Research ประเด็น
เร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง ความมั่นคงทางทะเล”
ห้องที่ ๓ : ประชุมระดมสมองกลุ่มย่อย “Quick Research ประเด็น
เร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืน”

สรุปการประชุมระดมสมอง (Focus Group)

“Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ”

วันพุธที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ น.

โรงแรมวันนา ถนนสุรวงศ์ กรุงเทพฯ

ผู้เข้าร่วมการประชุม จำนวน ๑๐ ท่าน (รายชื่อปรากฏตามใบรายชื่อผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมการประชุมระดมสมอง (Focus Group) ที่แนบท้ายนี้)

ประเด็นคำถามที่ ๑ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทย มีข้อดี - ข้อเสียอย่างไร มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยกับประเทศผู้ส่งออกแรงงานหรือไม่ และควรปรับปรุงพัฒนาในด้านใดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

ผลการประชุมระดมสมอง

(๑) ข้อเสียของนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทย คือนโยบายขาดความชัดเจน ไม่แน่นอน ประเด็นที่ผู้ประกอบการต้องการให้ภาครัฐกำหนดให้ชัดเจนและบังคับใช้ให้ต่อเนื่อง ประกอบด้วยระยะเวลาที่กำหนดให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสามารถทำงานในประเทศไทย นโยบายเกี่ยวกับผู้ติดตามว่าจะอนุญาตให้เข้ามาได้หรือไม่ จำนวนแรงงานที่จะอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้ามาได้ สาขาภาคการผลิตและภาคบริการที่อนุญาตให้จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้

(๒) การพิสูจน์สัญชาติแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมีปัญหาในทางปฏิบัติมากและยังไม่มีประสิทธิภาพ อาทิ กรณีประเทศเมียนมา ซึ่งเป็นประเทศส่งออกแรงงานมายังประเทศไทย มีหลายเชื้อชาติและมีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ทำให้มีการดำเนินงานพิสูจน์สัญชาติมีความล่าช้า

(๓) ปัญหาประการสำคัญของการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) คือ ค่านายหน้าสูง ขั้นตอนการดำเนินงานยุ่งยากและซับซ้อน ส่งผลให้นำไปสู่ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เมื่อเข้ามาผิดกฎหมายทำให้แรงงานข้ามชาติต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมและถูกเอารัดเอาเปรียบได้ นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ประเด็นคำถามที่ ๒ ระบบสวัสดิการของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทย ทั้งด้านสาธารณสุขและการศึกษาของบุตรและผู้ติดตาม มีความเหมาะสมหรือไม่ และควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงอย่างไร

ผลการประชุมระดมสมอง

ตามกฎหมาย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองสิทธิและได้รับสวัสดิการไม่ต่างจากคนไทย อย่างไรก็ตาม ระบบสวัสดิการภายใต้กฎหมายประกันสังคมอาจยังไม่เหมาะสมกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เนื่องจากทำให้สวัสดิการต้องคำนึงความเป็นธรรมกับ

คนไทยส่วนใหญ่ด้วย ในขณะที่ปัจจุบันคนไทยส่วนหนึ่งยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย ประกันสังคม การผลักดันให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้รับสวัสดิการประกันสังคมจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับคนไทยด้วย นอกจากนี้ การจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเป็นการจ้างงาน ระยะสั้น ระบบบำนาญภายใต้ประกันสังคมจึงไม่มีความจำเป็น ดังนั้น ควรมีการออกกฎหมาย เกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเป็นการเฉพาะ

ประเด็นคำถามที่ ๓ ปัญหาที่สำคัญของการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนทั้งการ เคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนในทะเลและอาเซียนในแผ่นดินใหญ่ ปัญหา ดังกล่าวเกิดจากสาเหตุหรือปัจจัยพื้นฐานใด

ผลการประชุมระดมสมอง

(๑) ปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในอาเซียน คือ การลักลอบเข้าเมือง อย่างผิดกฎหมาย กรณีอาเซียนในแผ่นดินใหญ่เป็นปัญหาที่แก้ได้ยาก เนื่องจากมีเขตชายแดน ติดต่อกันสามารถเดินทางด้วยการข้ามเข้ามาได้เลย ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายรุนแรง มากขึ้นเมื่ออัตราค่าจ้างแตกต่างกันในกรณีของประเทศไทยและประเทศเมียนมา ขณะที่ประเทศ อาเซียนในทะเล กรณีประเทศสิงคโปร์สามารถควบคุมการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากต้องเดินทางเข้ามาทางเรือและเครื่องบินเท่านั้น

(๒) คุณภาพของแรงงานยังเป็นเป็นปัญหาที่สำคัญ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังมีทักษะฝีมือ ต่ำ ไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานจากภาครัฐ ทั้งจากประเทศผู้นำเข้าแรงงานและประเทศ ผู้ส่งออกแรงงานแรงงาน รวมถึงยังไม่ได้ร่วมดำเนินงานเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างจริงจัง และ แต่ละประเทศก็ดำเนินการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีความต้องการใช้ แรงงานไม่เหมือนกัน อาทิ ประเทศเพื่อนบ้านต้องการให้ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือฝึกอบรม ทักษะฝีมือแรงงานด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมใน ประเทศ แต่ประเทศไทยต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติด้านการก่อสร้าง ดังนั้น จึงควรมีการ กำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานสาขาใดเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย มี การออกประกาศนียบัตรรับรองให้แรงงานข้ามชาติเพื่อใช้ประกอบการสมัครทำงานที่ประเทศไทย

ประเด็นคำถามที่ ๔ ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ข้ามชาติที่ควรครอบคลุมเรื่องใดบ้าง

ผลการประชุมระดมสมอง

ภายใต้ความเป็นวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ที่ไม่แทรกแซงการดำเนินนโยบายภายในของ ประเทศสมาชิก ความเป็นไปได้ในการสร้างความร่วมมือ คือ การบริหารจัดการการดำเนินงานระดับ ทวิภาคีตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ไร้ฝีมือข้ามชาติให้มี ประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน และร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพทักษะฝีมือแรงงานเพื่อ ตอบสนองการใช้แรงงานในสาขาอาชีพที่ประเทศผู้นำเข้าแรงงานต้องการ

ประเด็นคำถามที่ ๕ กฎหมายหรือกฎระเบียบใดที่เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย และประเทศไทยควรปรับแก้กฎหมายหรือกฎระเบียบใดเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลการประชุมระดมสมอง

ปัญหาของประเทศไทย คือ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านแรงงานข้ามชาติมีหลายหน่วยงาน ทั้ง กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานด้านความมั่นคง แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน ทำให้การบังคับใช้ขัดกันเอง บางกรณีกฎหมายไม่เหมาะสมกับบริบทของแรงงานข้ามชาติ อาทิ กรณีกฎหมายประกันสังคม ซึ่งครอบคลุมการว่างงาน กองทุนทดแทน และการคุ้มครองแรงงานต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรมีการบูรณาการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

ประเด็นคำถามที่ ๖ ประเทศสมาชิกอาเซียนควรกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ผลการประชุมระดมสมอง

ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความเป็นไปได้ คือ การร่วมมือของภาคเอกชน อาทิ ความร่วมมือระหว่างนายจ้างในการพัฒนาคุณภาพทักษะฝีมือแรงงานข้ามชาติจากแรงงานไร้ฝีมือเป็นแรงงานกึ่งทักษะฝีมือ

รูปภาพการประชุมระดมสมอง (Focus Group)



ใบรายชื่อผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมการประชุมระดมสมอง (Focus Group)



ประชุมระดมสมอง (Focus Group) การพัฒนาคุณภาพภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน
 "Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ"
 วันพุธที่ 22 มิถุนายน 2559 เวลา 13.15-16.30 น. ห้อง ครีเอทีฟฮอลล์ ชั้น 2 โรงแรมทาวน์นา อ.สุรนารี กรุงเทพฯ



ลำดับ	ตำแหน่ง	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ที่อยู่	โทรศัพท์	มือถือ	โทรสาร	อีเมล	ลายเซ็น
1	นาย หน้า	อภาพ นันทขว้าง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานฯ	กลุ่มงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร					
2	นาย	หริมันทร สุระบุตร	นักทรัพยากรบุคคล ชำนาญการพิเศษ	ช่วยราชการศูนย์ ประชาคมอาเซียนฯ	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร					H
3	นางสาว	บุศรา เฝิงนุ่น	วิทยากรชำนาญการพิเศษ	ช่วยราชการศูนย์ ประชาคมอาเซียนฯ	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร					
4	นางสาว	ปิติกานต์ สอนดี	วิทยากรชำนาญการพิเศษ	ช่วยราชการศูนย์ ประชาคมอาเซียนฯ	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร					
5	นาง	บงกช สุคันธมาลัย	วิทยากรชำนาญการพิเศษ	ช่วยราชการศูนย์ ประชาคมอาเซียนฯ	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร					
6	นางสาว	กนกวรรณ อรุณศรี โสภณ	นักวิเคราะห์นโยบายและ แผนชำนาญการ	ช่วยราชการศูนย์ ประชาคมอาเซียนฯ	สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร					ANASUN



ประชุมระดมสมอง (Focus Group) การพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน
"Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ"
วันที่ 22 มิถุนายน 2559 เวลา 13.15-16.30 น. ห้อง คริสต์บอลรูม ชั้น 2 โรงแรมดิwana อ.สุรวงศ์ กรุงเทพฯ



ลำดับ	คำนำหน้า	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ที่อยู่	โทรศัพท์	มือถือ	โทรสาร	อีเมล	ลายเซ็น
7	นางสาว	เรณูมาศ รักษาแก้ว	นิติกรชำนาญการ	สำนักกฎหมาย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร					
8	นาย	รัฐชัย สาทรกิจ	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักกรมการเมือง 3	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร					



ประชุมระดมสมอง (Focus Group) การพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านประชาคมอาเซียน
"Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ"
วันที่ 22 มิถุนายน 2559 เวลา 13.15-16.30 น. ห้อง คริสต์บอลรูม ชั้น 2 โรงแรมดิwana อ.สุรวงศ์ กรุงเทพฯ



ลำดับ	ตำแหน่ง	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ที่อยู่	โทรศัพท์	มือถือ	โทรสาร	อีเมล	ลายเซ็น
1	นาย	ประโยก กุลเจริญ	นิตกรชำนาญการ	สำนักงานประกันสังคม	88/28 ม.4 อ.สวนนท์ ต. ดาดกวัฏ อ.เมือง จ.นนทบุรี	02 956 2658		02 525 1897		
2	นางสาว	ภัทราวรรณ สุขคันธรักษ์	ผู้อำนวยการสำนักจัดการองค์ความรู้	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	อาคารวิทย์พัฒนา ชั้น 8 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปทุมวัน กทม. 10330	02 216 1894-7 ต่อ 126	084 947 9795	02 216 1898-9		
3	นางสาว	สุทธิรัตน์ วรรณศรี สวัสดิ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	962 อ.กรุงเกษม ซ.วัดโสม มนัส เขตป้อมปราบ กทม. 10110	02 280 4085 ต่อ 6403		02 280 8005	suthirat@mesd b.go.th	
4	ดร.	สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง					081 835 3987		suthad.setboon sarakang@gmail. com	
5	นางสาว	อภินันท์ สุทธิบุญ	นิตกร 6 ฝ่ายกฎหมาย	สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)		02 298 3028			apantree@ssme .go.th	
6	ดร.	อังคณา กมลเพชร	นักวิจัยอาวุโส	ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	อาคารประชุมชินประชา-ราโพ พรณี ชั้น 3 วังใหม่ ปทุม วัน กทม.	02 218 7462 / 02 218 7415			aunghanak.ah otmail.com	



ประชุมระดมสมอง (Focus Group) การพัฒนากฎหมายใหม่เพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน
 "Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ"
 วันที่ 22 มิถุนายน 2559 เวลา 13.15-16.30 น. ห้อง คริสต์ศัลยธรรม ชั้น 2 โรงแรมศวันนา ถ.สุรวงศ์ กรุงเทพฯ



ลำดับ	ตำแหน่ง	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	ที่อยู่	โทรศัพท์	มือถือ	โทรสาร	อีเมล	ลายเซ็น
7	นางสาว อังคณา ฉายวิริยะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ		สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	963 ถ.กรุงเกษม ซ.วัดโสมมนัส เขตป้อมปราบ กทม. 10110	02 280 4085 ต่อ 3224			angkana@nesd.b.go.th	
8	นาย อุฤษณ์ กาญจนเขต	ที่ปรึกษา		สภาอัครนารายช่างแห่งประเทศไทย		02 385 7117		02 385 8577	ukrishk@hotmail.co.th	
9	นางสาว อราพันธ์ เหมียมแก้ว	นิติกร		สำนักงานประกันสังคม	88/28 ม.4 ถ.เดิวนนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี	02 956 2658	096 572 0049	02 525 1897		
	วิทยากร เรื่องร้องขอ	นิติกร		สภาอัครนารายช่างแห่งประเทศไทย		02 385 7117				
	บริษัท	บริษัท		สภาอัครนารายช่างแห่งประเทศไทย		02 385 7117				
	บริษัท	บริษัท		สภาอัครนารายช่างแห่งประเทศไทย		02 385 7117				
	บริษัท	บริษัท		สภาอัครนารายช่างแห่งประเทศไทย		02 385 7117				
	บริษัท	บริษัท		สภาอัครนารายช่างแห่งประเทศไทย		02 385 7117				