

ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมอาเซียน

นางสาวศิริลักษณ์ ศิริวิชัย

นิติกรชำนาญการ

บทนำ

ประชาคมอาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยประเทศที่เป็นรัฐสมาชิกทั้งหมด ๑๐ ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม โดยผู้นำของรัฐสมาชิกได้มีการลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน ประกอบด้วยความร่วมมือสามเสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community หรือ APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

โดยเฉพาะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ อาเซียนมีความมุ่งประสงค์เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียว ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้าย ที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน ซึ่งการขับเคลื่อน ด้านเศรษฐกิจดังกล่าว แรงงานถือเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางเศรษฐกิจที่จะได้รับการอำนวยความสะดวก ในการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศรัฐสมาชิก นอกจากนี้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนยังมี เป้าประสงค์ให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมและสิทธิในการคุ้มครองและ ส่งเสริมแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน ทำให้รัฐสมาชิกมีการเปิดเสรีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยได้มีการ จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพด้านบริการ โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ ซึ่งปัจจุบันรัฐสมาชิกอาเซียนได้ทำข้อตกลงร่วม ๘ ฉบับ ในสาขาวิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การสำรวจ นักบัญชี และการท่องเที่ยว การหาจุดยอมรับร่วมกัน ดังกล่าวเพื่อให้ นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวก โดยไม่ต้อง ตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำ ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่ เข้าไปทำงานด้วย หลักการดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการของสหภาพยุโรป แต่อาจมีข้อแตกต่างใน บางเรื่อง โดยสหภาพยุโรปอนุญาตให้ประชากรของสหภาพยุโรปทั้ง ๒๗ ประเทศ สามารถเข้าไปอาศัยและ ทำงานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work permit) และต้องได้รับการปฏิบัติในการจ้างงาน สวัสดิการสังคม และประโยชน์ด้านภาษีที่เท่าเทียมกันกับประชาชน ชาตินั้นๆ นอกจากนี้ยังสามารถนำสมาชิกในครอบครัวไปพำนักอาศัยด้วยได้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของ สมาชิกในครอบครัว และจะต้องได้รับการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพซึ่งกันและกัน ตลอดถึงสามารถเดินทางเข้าออกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ทั้ง ๒๗ ประเทศได้อย่างเสรี

สภาพปัญหา

เมื่อประชาคมอาเซียนเป็นการรวมตัวในระดับภูมิภาค ซึ่งตามกฎหมายอาเซียนรัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่ต้องมีมาตรการที่จำเป็นทุกประการอันรวมถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสม เพื่ออนุวัติบทบัญญัติของกฎบัตรอย่างมีประสิทธิภาพ และพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก นอกจากนี้ ตามกฎบัตรอาเซียนรัฐสมาชิกมีพันธกรณีต้องเปิดเสรีการค้าและการบริการระหว่างกัน จึงมีการเปิดเสรีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ และจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน ซึ่งรัฐสมาชิกที่ร่วมทำข้อตกลงต้องปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงดังกล่าว แต่การปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

๑. เมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในภูมิภาคอาเซียนอย่างเสรี แต่ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียน การแลกเปลี่ยนข้อมูลการปฏิบัติที่เป็นเลิศในการสอน และฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพ โดยใช้สมรรถนะเป็นหลัก (Competency-based) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความร่วมมือและเสริมสร้างความสามารถในรัฐสมาชิกอาเซียน และช่วยยกระดับมาตรฐานและการลดช่องว่างความแตกต่างของบุคลากร จึงทำให้รัฐสมาชิกต้องตระหนักถึงหลักการในการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ซึ่งได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศ ทำให้การคุ้มครองแรงงานในประชาคมอาเซียนมีลักษณะแตกต่างกันไปตามปัจจัยภายในของแต่ละประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแรงงานของเวียดนามให้สิทธิแรงงานหญิงลาคลอดได้ ๖ เดือน แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของไทยกำหนดสิทธิในการลาคลอดได้เพียง ๙๐ วัน นอกจากนี้รัฐสมาชิกอาเซียนยังได้ให้การรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ที่รัฐสมาชิกจะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งเสริมสวัสดิการและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ แต่ปฏิญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ทำให้แนวทางการจัดการเรื่องสิทธิและสวัสดิการของแรงงานระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงานและประเทศผู้รับแรงงานมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งประเทศผู้ส่งแรงงานย่อมต้องการให้คนในชาติของตนได้รับความคุ้มครองอย่างสูงสุด

๒. การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในภูมิภาคอาเซียนอย่างเสรี แรงงานดังกล่าวอาจไม่ได้ย้ายถิ่นที่อยู่ไปพำนักที่ประเทศผู้รับแรงงาน แต่ใช้วิธีการเดินทางไปมาระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงาน และประเทศผู้รับแรงงานในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งมีสาเหตุมาจากบริษัทหรือหน่วยงานมีสาขาทั้งประเทศผู้ส่งแรงงาน และประเทศผู้รับแรงงาน โดยในการปฏิบัติงานของแรงงานดังกล่าวอาจเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทแรงงานขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลและกฎหมายของประเทศผู้ส่งแรงงานหรือประเทศผู้รับแรงงานในฐานะที่เป็นรัฐที่มีอำนาจเหนือตัวบุคคล หรือสถานที่ตั้งของทรัพย์สินนั้น แต่เนื่องจากเป็นคดีเกี่ยวกับแรงงาน ซึ่งเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่ความสัมพันธ์ไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง จึงต้องมีการตั้งศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษด้านแรงงานขึ้นเพื่อพิจารณาคดีแรงงานเป็นการเฉพาะ

เพื่อให้ได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มีองค์ความรู้และทักษะเฉพาะในปัญหาแรงงาน ซึ่งในหลายประเทศในรัฐสมาชิกอาเซียนได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานเพื่อให้พิจารณาคดีแรงงาน แต่ประเทศบรูไน และสิงคโปร์ ให้อำนาจการพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลทั่วไป เช่น ศาลแขวง และศาลสูง หากพิจารณาตามหลักสากลเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่มีอยู่เหนือบุคคล หรือสถานที่ตั้งทรัพย์สินแล้ว อาจทำให้แรงงานวิชาชีพที่ทำงานในประเทศบรูไน หรือสิงคโปร์ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานเทียบเท่ากับการทำงานในประเทศรัฐสมาชิกอื่นด้วย

๓. สำหรับประเทศไทย การปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน ประเทศไทยจะต้องไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางด้านแรงงาน แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แรงงานชาติอื่นมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แต่ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย แม้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการด้านแรงงานหลายฉบับ แต่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หากเกิดข้อพิพาทด้านแรงงานของแรงงานวิชาชีพขึ้น บุคคลดังกล่าวอาจไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิบางประการเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมอาเซียน มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานในรัฐสมาชิกอาเซียนสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองแรงงานสากล และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ประชาคมอาเซียนควรสร้างมาตรฐานร่วมในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและการเข้าเมือง เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเสมอภาคกัน และมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักการสิทธิมนุษยชนและแรงงานสากล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกรัฐสมาชิกอาเซียนโดยรวม

๒. เพื่อให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานในกรณีที่เกิดปัญหา หรือข้อพิพาทแรงงาน ประชาคมอาเซียนควรกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษแยกออกจากศาลยุติธรรม เพื่อให้แรงงานได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคในสังคม

๓. เพื่อขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติทางด้านแรงงาน ประเทศไทยควรแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้สอดคล้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพอย่างเสรี โดยควรเปิดโอกาสให้แรงงานวิชาชีพข้ามชาติมีสิทธิรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองได้ เพื่อให้เกิดการปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตน

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. ๒๕๕๘. ยกระดับการคุ้มครองสิทธิคนทำงาน : มาตรฐานเดียวในอาเซียน. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. กรุงเทพฯ.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๘. โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ๙ ประเทศ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพฯ.