



ASEAN

Community Center of
the Secretariat of the House
of Representatives

การเคลื่อนย้ายแรงงานและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน
ประเด็นศึกษา : ปัญหาแรงงานข้ามชาติ (Economic Migrants)
ภายใต้การรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน :
ผลกระทบและแนวทางสำหรับประเทศไทย

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
โครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559
หลักสูตร “การสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะ สมรรถนะแก่บุคลากร
ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียน
ครอบคลุมสามเสาหลักประชาคมอาเซียน”

สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(1)

บทคัดย่อ

ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ เป็นปัญหา ระหว่างประเทศที่มีผลทั้งต่อประเทศผู้รับแรงงานและประเทศผู้ส่งออกแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะใน ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีการลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิด กฎหมายจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสังคม ความมั่นคง และสาธารณสุข ซึ่งยากต่อการบริหาร จัดการ นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศไทยได้รับการจับตามองจากต่างชาติว่ามีการค้ามนุษย์ และละเมิดสิทธิ มนุษยชนอันทำให้ส่งผลถึงความเชื่อมั่นทางการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ ในขณะที่ปัจจุบัน อาเซียนยอมรับการย้ายถิ่นของแรงงานมีฝีมือ โดยมีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกในการ เคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) เป็นต้นไป แต่ก็ยังไม่มีข้อตกลงการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งแต่ละ ประเทศในอาเซียนมีแนวทางในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดจากการย้ายถิ่นลักษณะนี้แตกต่างกัน

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ เอกสารกฎหมาย ของอาเซียน ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือในภูมิภาคอาเซียน เพื่อ เสนอแนะแนวทางในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในประเทศไทยและจัดทำแผนนิติบัญญัติ แห่งชาติ ด้านการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งผล การศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ควรมีการจัดทำกฎหมายกลางที่เปรียบเสมือนธรรมนูญของชาวอาเซียน ดังเช่นกฎหมายของ สหภาพยุโรปที่รวมตัวเป็นประชาคมชาวยุโรป ซึ่งมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่ถูกระบุไว้ใน มาตรา 5 ของอนุสัญญายุโรปเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (European Trafficking Convention)

2. ควรปรับปรุงประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายภายในและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องโดยคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่และมีการพัฒนาความรู้ ความ ชำนาญในวิชาชีพและวิทยาการทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ

3. ควรวางแผนสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบแรงงานต่างด้าว ในระยะยาว โดยกำหนดมาตรการในการจำกัดจำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่จะเข้ามาทำงานในประเทช ไทยให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่รองรับ และกำหนดมาตรการคัดเลือกแรงงานที่มีคุณภาพเข้ามาทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาคะบวนการค้ามนุษย์และการลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาปัญหาแรงงานข้ามชาติ (Economic Migrants) ภายใต้การรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน : ผลกระทบและแนวทางสำหรับประเทศไทย เรื่อง การจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ เป็นโครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน จัดโดย ศูนย์อาเซียน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะผู้ศึกษาขอขอบคุณสำนักงานฯ ที่ให้โอกาสได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว มา ณ โอกาสนี้

คณะผู้ศึกษา ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการศึกษาเรื่องนี้เป็นอย่างดี จนสามารถจัดทำรายงานได้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณวิทยากรทุกท่านที่มาบรรยายให้ความรู้แก่ผู้ศึกษา ในหลักสูตร การสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ สมรรถนะ แก่บุคลากรในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ครอบคลุมสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน รวมทั้งขอบคุณสมาชิกในกลุ่มที่ได้ร่วมกันศึกษา ค้นคว้า และช่วยกันจัดทำรายงานฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงได้ตามกำหนดเวลา และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์อาเซียน ที่คอยช่วยเหลือ เอาใจใส่ และแก้ไขข้อขัดข้องให้กับผู้เข้ารับการอบรมมาตลอดระยะเวลาการอบรมครั้งนี้

มิถุนายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ	(2)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 สภาพปัญหา / ความสำคัญของเรื่อง	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน	2
1.4 วิธีวิจัย	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎี	3
2.1 แนวคิดทฤษฎี ความเป็นมา และสถานการณ์ปัจจุบัน	3
2.1.1 ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ	3
2.1.2 ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ	4
2.1.3 ความเป็นมาในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ	5
2.1.4 สถานการณ์แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือปัจจุบัน	9
2.2 กรอบกติการะหว่างประเทศ	10
2.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	10
2.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ พ.ศ.2508	11
2.2.3 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนระหว่างคนงานในชาติบังคับและคนต่างชาติ	12
2.2.4 ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ	12
2.2.5 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	19
2.3 หลักการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในมุมมองของ ASEAN	19
2.3.1 กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)	19
2.3.2 ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (MRAs)	22
2.3.3 การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)	42

บทที่ 3 ปัญหาแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน	56
3.1 ปัญหาด้านสังคม	53
3.1.1 ปัญหาด้านอาชญากรรม	53
3.1.2 ปัญหาสิ่งแวดล้อม	55
3.1.3 ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง	56
3.1.4 ปัญหาด้านการศึกษา	58
3.2 ปัญหาด้านความมั่นคง	59
3.2.1 ปัญหาการค้ามนุษย์	60
3.2.2 ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด	62
3.2.3 ปัญหาการก่อการร้าย	63
3.2.4 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ	65
3.3 ปัญหาด้านสาธารณสุข	71
3.3.1 โรคติดต่อจากกลุ่มแรงงานเถื่อน	72
3.3.2 การแพร่กระจายของโรคติดต่อ	73
3.3.3 การเกิดโรคระบาดในเด็ก	73
3.3.4 การเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงของโรค	73
3.3.5 ผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ	74
3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย	75
3.4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว	75
3.4.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์	76
3.4.3 ปัญหาการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด	79
3.4.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ	80
บทที่ 4 แนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติสำหรับประเทศไทย	84
4.1 แนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	84
4.2 การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ	86
4.3 แนวทางปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อสร้างความเป็นไปได้ ในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ	88
4.3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในภูมิภาคอาเซียน	89
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามาในประเทศไทยและการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองและการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	89
4.3.3 ปัญหากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ	90

4.3.4 แนวทางการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทย ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ	91
4.4 แนวทางการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในอาเซียน	92
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	96
5.1 บทสรุป	96
5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	100
เอกสารแนบ	
- แผนนิติบัญญัติ	
บรรณานุกรม	

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเป็นปรากฏการณ์ปัญหา ระหว่างประเทศที่มีผลทั้งต่อประเทศผู้รับแรงงานและประเทศผู้ส่งออกแรงงานอย่างต่อเนื่องและเป็นลูกโซ่ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ปัญหานี้ควรจะได้การจัดการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ทั้งในประเทศผู้รับแรงงาน และประเทศซึ่งเป็นที่มาของแรงงานที่ผิดกฎหมายเหล่านั้น เมื่อปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอาเซียน คำถามที่กลุ่มประเทศสมาชิกจำเป็นต้องหาคำตอบให้ได้คือ อาเซียนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขกับ ปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นปัญหาที่ชัดเจน และส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอย่างเป็น รูปธรรมและเป็นระบบได้หรือไม่ และอย่างไร

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและไม่ได้รับใบอนุญาต ทำงานของไทย เป็นสาเหตุสำคัญยิ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการจับตามองจากต่างชาติว่ามีการค้ามนุษย์ และ ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อันทำให้ส่งผลถึงความเชื่อมั่นทางการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ

ในขณะที่อาเซียนยอมรับการย้ายถิ่นของแรงงานมีฝีมือ มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวก ในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรีตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เป็นต้นไป แต่ก็ยังไม่มีข้อตกลงการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ แต่ละประเทศ มีแนวทางในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดจากการย้ายถิ่นลักษณะนี้แตกต่างกัน

แรงงานถือเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญในการผลิตและเป็นปัจจัยที่นายจ้างหรือ ผู้ประกอบการอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองสูงทั้งต่อการต่อรองเชิงนโยบายกับภาครัฐและการต่อรองกับ แรงงานโดยตรง โดยเฉพาะแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาในอาเซียน ดังเช่น กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และ เวียดนาม และเป็นกลุ่มประเทศที่มีแรงงานเป็นจำนวนมากและรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์รองรับแรงงานที่ดี เพียงพอ

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ในปัจจุบันได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้น โดยสามารถแบ่งได้ เป็น 3 ด้าน

ด้านที่ 1 ปัญหาทางด้านสังคม อาทิ ปัญหาด้านอาชญากรรม และปัญหาสิ่งแวดล้อม

ด้านที่ 2 ปัญหาด้านความมั่นคง อาทิ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์

ด้านที่ 3 ปัญหาด้านสาธารณสุข อาทิ ปัญหาการไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพได้ และ การแพร่กระจายของโรคติดต่อ

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ เป็นประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการ โดยลำพัง หรือการดำเนินการในระดับทวิภาคี ปัญหานี้จะคลี่คลายไปได้ก็โดยที่ประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องหันมา สร้างกรอบความร่วมมือที่จะประกอบไปด้วยแนวทางในการปฏิบัติ มาตรฐาน กฎเกณฑ์ ที่เป็นที่ยอมรับและ ปฏิบัติตามของทุกฝ่ายเพื่อร่วมรับภาระและจัดสรรค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยทุกประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กำหนดบรรทัดฐานของการปรึกษาหารือร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาเหล่านั้นขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนแรงงาน และเอกสารกฎหมายของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาของการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียน และผลกระทบที่เกิดกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติสำหรับประเทศไทยสู่การเป็นรัฐประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

ศึกษาถึงประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติภายใต้การรวมกลุ่มอาเซียน ในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ เพื่อศึกษาด้านมาตรการทางกฎหมายและกรอบความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียน เพื่อหาแนวทางในการจัดทำแผนนิติบัญญัติแห่งชาติ ด้านการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน

1.4 วิธีวิจัย

รายงานฉบับนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Techniques) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิจัยเอกสารกฎหมาย อาทิ การวิเคราะห์กรอบความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการวิจัย การศึกษาวิเคราะห์เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายอาเซียน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของไทย และกลุ่มประเทศอาเซียน รวมตลอดทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นอกเหนือจากประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ รายงานฉบับนี้ยังคาดว่าจะเกิดผลพลอยได้ดังต่อไปนี้

1.5.1 เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนในการดำเนินงานแก่สมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ

1.5.2 สร้างองค์ความรู้ความเข้าใจในส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นเรื่องการจัดการและการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติภายใต้การรวมกลุ่มของภูมิภาคอาเซียน

1.5.3 สร้างระบบกฎหมายให้มีมาตรฐานในระดับเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน

1.5.4 สู่การจัดทำแนวทางและการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางนิติบัญญัติของประเทศไทยกับประเทศต่างๆในภูมิภาคอาเซียน

บทที่ 2 กรอบแนวคิด และทฤษฎี

2.1 แนวคิดทฤษฎี ความเป็นมา และสถานการณ์ปัจจุบัน

2.1.1 ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ¹

สาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งอาจเกิดจากปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกหรือมีปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

2.1.1.1 ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก ซึ่งมีสาเหตุโดยทั่วไปคือ

1) อัตราการว่างงานสูง (unemployment) และการทำงานต่ำกว่าระดับ (underemployment) ทำให้แรงงานที่ไม่สามารถหางานทำได้กลายเป็นผู้ว่างงานและแรงงานบางส่วนไม่สามารถหางานที่ตรงความสามารถได้ในขณะที่มีโอกาสทำงานในต่างประเทศ จึงมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายออกสู่ต่างประเทศ

2) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ถ้าแรงงานได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมากก็มีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

3) การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ เช่น การขาดแหล่งค้นคว้าวิจัย การคัดเลือกเข้าทำงานและเลื่อนตำแหน่งที่อาศัยระบบอุปถัมภ์ การถูกกีดกันในการใช้อำนาจตัดสินใจในแรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูง ทำให้แรงงานเกิดความรู้สึกอยากจะเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศที่มีโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าถ้าสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี

4) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่มีแผนพัฒนากำลังคนหรือ มีการวางแผนที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้ประเทศไม่สามารถใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ ทำให้กำลังคนส่วนหนึ่งไม่มีงานที่เหมาะสมกับความสามารถให้ทำในขณะที่ประเทศอื่นมีความต้องการแรงงานประเภทดังกล่าว จึงมีแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายออกถ้ามีโอกาส

5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจมีความต้องการที่จะอพยพออกไปนอกประเทศ เนื่องจากไม่พอใจสภาพสังคมและการเมือง อันเนื่องมาจากความวุ่นวายทางการเมือง การถูกกดขี่ และถูกกีดกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา

2.1.1.2 ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ที่เป็นสาเหตุให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่งโดยทั่วไป คือ

1) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงานมาก ถ้าแรงงานในอาชีพต่างๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

2) การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา หากมีการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับตลาดแรงงานได้ทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนเป็นอย่างดี ก็จะเป็นการดึงดูดแรงงานในต่างประเทศในประเภทเดียวกับที่ขาดแคลนให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ถ้าระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงพอ

¹ รศ.สุณี ฉัตรารคม, เศรษฐศาสตร์แรงงานระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), น.37.

3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ประเทศที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีรวมทั้งมีวิธีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักย่อมเป็นที่ดึงดูดใจให้ผู้มีความรู้ความชำนาญจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพของตน

4) การให้นักศึกษาต่างประเทศ มีโอกาสเข้ามารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นสิ่งดึงดูดใจที่มีกำลังคนต่างประเทศเข้ามาตั้งหลักแหล่งทำงานขึ้นซึ่งอาจเป็นเพราะแบบแผนและเนื้อหาของการศึกษาอบรมเหมาะสมกับสภาพของประเทศที่ให้การศึกษานั้นมากกว่าประเทศบ้านเกิดของผู้มาศึกษาหรือเพราะได้รับความสะดวกสบายจากมาตรฐานการครองชีพที่สูงกว่าประเทศที่จากมา ทำให้ไม่ปรารถนาจะกลับไปสู่ประเทศบ้านเกิด

5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง อาจได้แก่การไม่มีการกีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว ฯลฯ ในประเทศที่เคลื่อนย้ายเข้ามา รวมถึงการยินดีที่จะต้อนรับผู้ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานเป็นอย่างดี ความผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ และการมีเสรีภาพมากขึ้น

2.1.2 ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ²

การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นกระบวนการปรับตัวของตลาดแรงงานเพื่อการจัดสรรแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมแต่ปัจจัยที่มีความสำคัญคือ โอกาสในการหางานทำและรายได้ของแรงงาน ถ้าหน่วยงานหรือองค์กรขาดแคลนแรงงานหรือแรงงานมีความประสงค์จะหางานใหม่ การเคลื่อนย้ายแรงงานก็จะเกิดขึ้น โดยมีลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงานดังนี้

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง เป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม เนื่องจากในเขตเมืองมีโอกาสหางานทำเพิ่มรายได้มากกว่าเขตชนบทจึงเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากเขตชนบทเข้ามาหางานทำในเมือง ซึ่งทำให้สังคมเมืองมีปัญหามากมาย

2) การลักลอบเข้ามาหางานทำของแรงงานอพยพจากต่างประเทศ การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานอพยพจากต่างประเทศที่ลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทย เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา สหภาพพม่า เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและความเป็นอยู่ที่ดีกว่าประเทศไทย

3) การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ประเทศไทยเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวโดยแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งทั้ง 2 ประเภท คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งทั้ง 2 ประเภทนี้มีสิทธิขออนุญาตทำงานได้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

4) การทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ถ้าประสบความสำเร็จจะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับครอบครัวและประเทศชาติในทางตรงข้าม ถ้านายจ้างเลิกจ้างก่อนครบสัญญาปิดกิจการหรือมีปัญหาต่างๆ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียเช่นกัน

² ศิวีไล ชยางกูร, “แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย,” (รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2555), น.12-13.

2.1.3 ความเป็นมาในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

2.1.3.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในประวัติศาสตร์ แบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา³

ดังนี้

1) ระยะเวลาก่อนปี ค.ศ. 1600

ลักษณะการอพยพสำคัญในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1600 มักเกิดจากการบุกรุกเข้ายึดครองดินแดนเพื่อแผ่ขยายอำนาจซึ่งบางครั้งการบุกรุกทำโดยกลุ่มคนที่มีความก้าวหน้ามากกว่าเข้ายึดครองดินแดนที่ก้าวหน้าน้อยกว่า แต่บางครั้งก็ทำโดยพวกป่าเถื่อน การอพยพที่เกิดเนื่องจากการยึดครองดินแดนนี้มีได้ 2 ลักษณะคือ การกวาดต้อนเอาคนในดินแดนที่พ่ายแพ้ไปเป็นทาส และการหนีหรือลี้ภัยของกลุ่มคนในดินแดนที่ถูกกรุกรานเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในที่ใหม่ สาเหตุอื่นของการอพยพ เช่น การส่งคนไปประจำตามสถานีการค้าเนื่องจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ การค้นพบดินแดนใหม่

2) ระยะเวลาจากปี ค.ศ. 1600 – 1940

การอพยพส่วนใหญ่ภายหลังปี ค.ศ. 1600 มีลักษณะเป็นการอพยพโดยอิสระของเอกชนและครอบครัว โดยไม่มีการสนับสนุนหรือบังคับของฝ่ายปกครอง ประเทศต้นทางของการอพยพที่สำคัญคืออังกฤษโดยมีเหตุการณ์ชักนำคือการที่ประชากรมีความหนาแน่นมากขึ้น ความทุกข์ยากของแรงงานในการผลิตตามระบบอุตสาหกรรมแบบใหม่ ฯลฯ ทำให้ชาวยุโรปรู้สึกว่าการแสวงหาชีวิตใหม่ที่น่าพอใจและมองดินแดนโพ้นทะเลเป็นดินแดนแห่งความหวังใหม่ โดยในช่วงปี ค.ศ. 1820 – 1930 มีผู้อพยพจากยุโรปไปยังโพ้นทะเลถึงราว 55 ล้านคน ส่วนการอพยพระหว่างประเทศในทวีปเอเชียด้วยกันก็มีไม่น้อย เช่น การที่ชนเผ่าทมิฬจากมดราสในอินเดียถูกจ้างไปทำงานในไร่ชาที่ลังกา และการที่อังกฤษส่งเสริมให้มีแรงงานชาวจีนและอินเดียอพยพไปตั้งถิ่นฐานในมาเลเซียตะวันตก ในส่วนของการอพยพในทวีปแอฟริกาจะแตกต่างไปจากการอพยพของทวีปอื่นเพราะส่วนใหญ่จะเป็นไปโดยไม่สมัครใจในรูปของทาสที่ถูกขนส่งสู่ทวีปอเมริกาเพื่อเป็นแรงงานสำหรับการเกษตร ส่วนการอพยพในช่วงใกล้จะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 จะเป็นการอพยพในลักษณะของการลี้ภัยอันเป็นผลจากการปฏิวัติในรัสเซียในปี ค.ศ. 1917

3) การอพยพหลังจากปี ค.ศ. 1940

การอพยพในช่วงนี้เป็นช่วงที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงระยะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงใหม่ โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นการอพยพลี้ภัยหรือการอพยพโดยไม่สมัครใจเมื่อเหตุการณ์ค่อยๆ กลับคืนสู่สภาวะปกติแล้ว การอพยพโดยสมัครใจจึงกลับมามีความสำคัญอีกครั้ง

(1) การอพยพโดยไม่สมัครใจ

การอพยพโดยไม่สมัครใจได้เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก โดยในยุโรปเป็นการอพยพของประชากรในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางประมาณ 20 ล้านคนระหว่างยุโรปด้วยกันหรือไปสู่ประเทศโพ้นทะเล เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นการอพยพในรูปการลี้ภัยการเนรเทศและการแลกเปลี่ยนโอนประชากรกันระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย การอพยพที่สำคัญในทวีปเอเชีย เช่น การโอนประชากรกันระหว่างอินเดียกับปากีสถานหลังจากการแบ่งแยกประเทศ ราว 6-7 ล้านคนในปี ค.ศ. 1947 การที่ชาวญี่ปุ่น 5 ล้านคนนอกราชอาณาจักรกลับคืนประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การที่ชาวเกาหลี 4 ล้านคนหนีจากเกาหลีเหนือมาสู่เกาหลีใต้ในช่วงสงครามเกาหลี การลี้ภัยของชาวเวียดนาม

³ รศ.สุณี ฉัตราคม, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1, น.37.

จากเวียดนามเหนือสู่เวียดนามใต้ในช่วงสงครามกลางเมือง การลี้ภัยของชาวจีนไปสู่ไต้หวันและฮ่องกงในช่วงการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน การอพยพของชาวปาเลสไตน์ในช่วงสงครามยิว-อาหรับในตะวันออกกลาง การลี้ภัยจากอินโดจีนหลังสงครามเวียดนามสิ้นสุดในปี ค.ศ. 1975 ในแอฟริกาเช่น การอพยพของผู้ลี้ภัยกว่า 4 แสนคนจากสงครามในแองโกลาเพื่อให้ได้อิสรภาพจากโปรตุเกส ด้านทวีปอเมริกาใต้มีการลี้ภัยที่สำคัญเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติในคิวบาเมื่อปี ค.ศ. 1959 โดยชาวคิวบาลี้ภัยไปสู่ประเทศสเปน ปอโตริโก ละตินอเมริกา และสหรัฐอเมริกา

(2) การอพยพโดยสมัครใจ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เขตที่มีการอพยพเข้ามากกว่าอพยพออกคือเขตทวีปอเมริกาเหนือและเขตโอเชียเนีย (ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) ส่วนเขตที่มีการอพยพออกมากขึ้นได้แก่เอเชีย ส่วนละตินอเมริกาและแอฟริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นใหม่ๆ มีการอพยพเข้ามากกว่าอพยพออกแต่ในระยะต่อมาได้เปลี่ยนเป็นอพยพออกมากกว่าเข้า ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจอพยพเนื่องจากความดึงดูดใจในค่าจ้างและโอกาสในการทำงาน

2.1.3.2 รูปแบบในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ⁴

รูปแบบในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมี 2 รูปแบบ คือการพิจารณาการเคลื่อนย้ายจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก และการพิจารณาการเคลื่อนย้ายตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ

1) พิจารณาการเคลื่อนย้ายจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นหลัก สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในเอเชียด้วยกัน ประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายออกที่สำคัญคือประเทศที่มีประชากรสูงมาก ได้แก่ จีนและอินเดีย โดยส่วนใหญ่การเคลื่อนย้ายจากอินเดียนั้นมุ่งสู่ลังกา พม่า และมาเลเซีย ส่วนการเคลื่อนย้ายจากประเทศจีนในระยะก่อนจะมีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์นั้น มีการอพยพมายังประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาก โดยแรงงานที่เคลื่อนย้ายมีทุกระดับตั้งแต่แรงงานไร้ฝีมือไปจนถึงนักธุรกิจประเภทต่างๆ แต่ในระยะหลังประเทศต่างๆ ในเอเชียได้จำกัดการอพยพของแรงงานจากจีนและอินเดียนลง ทำให้การเคลื่อนย้ายมีน้อยลงมาก โดยเฉพาะจีนหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์แล้วก็ไม่มีการเคลื่อนย้ายออกเลย

2) พิจารณาการเคลื่อนย้ายตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งแรงงานข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจแล้วถือได้ว่าเป็นการที่แรงงานในประเทศกำลังพัฒนาเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน มี 2 ลักษณะคือ

(1) การเคลื่อนย้ายไปมาของแรงงานตามชายแดนเพื่อแสวงหางานทำในประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน เนื่องจากประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันโดยเฉพาะในเขตชายแดนนั้นผู้คนมักมีความผูกพันใกล้ชิดทั้งด้านขนบธรรมเนียมประเพณี และภาษา จึงทำให้มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายแรงงานบริเวณดังกล่าวสูง ลักษณะงานที่ทำในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเภทแรงงานไร้ฝีมือ เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานพม่าเข้ามาทำงานที่จังหวัดชายแดนของไทย

(2) การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันอาจเนื่องมาจากความต่างระดับกันในความมั่งคั่งหรือโอกาสทางเศรษฐกิจทำให้มีการเคลื่อนย้ายไปเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งในอีกประเทศหนึ่งและหนีจากสภาพการว่างงานที่เผชิญอยู่ เช่น การที่แรงงานไทยจำนวนมากต้องการไปทำงาน

⁴ รศ.สุณี ฉัตราคม, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.37.

ในประเทศแถบตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นเพราะได้รับค่าจ้างสูงเป็นสิ่งดึงดูดใจ แรงงานประเภทนี้ มักเป็นแรงงาน กึ่งฝีมือ

2.1.2.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน⁵

1) ปัจจัยผลักดันจากภายนอกประเทศ

(1) ระบอบการเมือง การปกครองของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา พม่า หลังจากได้รับเอกราชจากการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสและอังกฤษ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เป็นแบบสังคมนิยม ปกครองโดยรัฐบาลทหาร มีการผูกขาดทางอำนาจ จำกัดสิทธิ ทำให้มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ เช่น ในพม่าได้มีการแบ่งเป็น 3 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายรัฐบาลทหาร ฝ่ายองชานซุจี และชนกลุ่มน้อย อันได้แก่ กะเหรี่ยง ชะวีน ไทยใหญ่ มอญ ทำให้เกิดการประท้วง สู้รบและปราบปรามกันอยู่เนืองๆ เกิดความไม่สงบต่างๆ ประกอบกับการปกครองระบบเผด็จการ ทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความไม่มั่นคง แสวงหาเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

(2) ภาวะเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน จากนโยบายการเปิดประเทศ ไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ประกอบกับยังมีความไม่สงบจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทยในรัฐฉานและรัฐกะเหรี่ยงของพม่า และความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ประชาชนว่างงานมีการเกณฑ์แรงงานไปสร้างถนนและรถไฟ รวมทั้งไปเป็นทหารเพื่อปราบปรามชนกลุ่มน้อย มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกต่อต้านจากประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรปและอเมริกาในรูปแบบของการยุติ หรือชะลอความสัมพันธ์ทางการค้าทำให้ไม่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านการลงทุน ทั้งภายในประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่างๆ ไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร จึงไม่ก่อให้เกิดการสร้างงานภายในประเทศ ตลอดจนสภาพความผันผวนทางเศรษฐกิจ มีภาวะเงินเฟ้อค่าเงินตกต่ำ ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จึงทำให้มีแรงงานหลังไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งมีภาวะเศรษฐกิจที่ดีกว่า

(3) มาตรการการควบคุมการออกนอกประเทศ รัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านไม่มี มาตรการและการควบคุมที่ชัดเจนเข้มงวดในการจัดระเบียบการออกนอกประเทศของประชาชนในส่วนของ ประชาชนที่หลบหนีออกนอกประเทศก็ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย เพราะพม่าถือว่า พวกนี้ทรยศต่อประเทศชาติและถ่วงความเจริญก้าวหน้า

2) ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศไทย

(1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความต้องการแรงงานมากขึ้น ในขณะที่ อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกมีสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูกจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง ที่ง่ายที่สุดของผู้ประกอบการและก่อให้เกิดโอกาสของแรงงานในการทำงานเพื่อหารายได้ เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจและอัตราค่าจ้างน้อยกว่า

(2) ภาวะการขาดแคลนแรงงานอันเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของประชากรไทยที่มีสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานชะลอลงในช่วงเวลาที่การผลิตในระบบเศรษฐกิจ ที่กำลังขยายตัว การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือบางประเภท เนื่องจากคนไทยมีการศึกษาสูงขึ้นและมีค่านิยมที่ไม่ทำงาน

⁵ กุศล สุนทรธาดา อุมารณณ์ ภัทรวณิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, (นครปฐม,2540), น.18-25.

ประเภทที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก หรืองานที่สกปรก และการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยที่นิยมคือ ประเทศในแถบตะวันออกกลาง

(3) มาตรการสกัดกั้น และควบคุมคนเข้าเมืองของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความเข้มงวด และเที่ยงตรง มีการทุจริตคอร์รัปชัน การจับกุมส่งกลับประเทศเดิมทำได้ยากและการดูแลผู้ที่รอการส่งกลับทำให้รัฐเสียบประมาณไปจำนวนมาก จึงมีการใช้แรงงานต่างด้าวระหว่างรอการส่งกลับไปก่อน เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน

(4) นโยบายผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างชาติ รัฐบาลมักจะมีนโยบายออกมาในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างชาติหลายครั้ง โดยล่าสุด ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่องการจัดระบบแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา เห็นชอบในหลักการให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรในทุกประเภทกิจการทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี และจะต่ออายุการทำงานอีกได้ครั้งละ 2 ปี ไม่เกิน 4 ครั้ง รวมแล้วไม่เกิน 8 ปี โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง

2.1.3.4 ความเป็นมาของการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพและอยู่อาศัย ได้อย่างอิสระ ที่เห็นได้ชัดเจนคือชาวจีนที่เข้ามามีบทบาททางการค้าและเศรษฐกิจของไทยมาจนถึงปัจจุบันโดยปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่ามีแรงงานข้ามชาติเข้ามาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ซึ่งพอจะแบ่งการอพยพเข้ามาของคนต่างชาติได้เป็น 2 สมัย คือ

1) สมัยโบราณ⁶

ในสมัยโบราณจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่าประเทศไทยใช้วิธีจูงใจให้คนต่างด้าวเข้าเมืองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่สมัยสุโขทัยโดยมีชาวจีนเป็นกำลังที่สำคัญในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จนถึงสมัยอยุธยามีคนต่างชาติเข้ามาหลายชาติ เช่น ชาวตุรกี เปอร์เซีย อินเดีย แวก มัวร์ โปรตุเกส ฮอลันดา ฝรั่งเศส อังกฤษและจีนโดยมีบทบาทในสมัยพระนารายณ์มหาราช ส่วนในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ยังมีการติดต่อกับคนต่างด้าวในหลายๆ ประเทศ โดยมีการลงนามในสัญญาการค้ากับประเทศอังกฤษเป็นชาติแรกในปีใน พ.ศ. 2399⁷ ตามด้วยอีกหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส ฮอลันดา และเยอรมัน โดยเฉพาะชาวจีนที่นอกจากจะค้าขาย ครอบครองเศรษฐกิจของไทยแล้วยังดำรงตำแหน่งสำคัญในทางราชการอีกด้วยทำให้มีความใกล้ชิดกับคนไทยมากประกอบกับนโยบายของรัฐที่ผสมกลมกลืนระหว่างคนไทยและจีนจนทำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยในที่สุด นอกจากนี้ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สองเกิดการอพยพแรงงานในกลุ่มอินโดจีนประเทศไทยได้กลายเป็นแหล่งพักพิงเป็นการชั่วคราวจากผู้พลัดถิ่นจากเวียดนาม ลาว กัมพูชา พม่าและเนปาล อันเป็นผลจากการสงครามสู้รบในประเทศเหล่านั้น

⁶ เขียวเทพ สุนทรนนท์, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย, (2549), น.9.

⁷ นันทวัน เจริญศักดิ์, “การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงานอพยพ: ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 21.

ทั้งยังเป็นแหล่งงานของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานทั้งที่เป็นการถาวรและชั่วคราวและเป็นฐานเพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม⁸

2) สมัยปัจจุบัน

นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปัจจุบันคือฉบับที่ 11 เศรษฐกิจประเทศไทยมีการเจริญเติบโตและมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตไปตามสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ มีการส่งเสริมการลงทุน มีการปรับระบบการผลิต ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการจ้างงาน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการมีความต้องการแรงงานมากขึ้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้อัตราค่าจ้างและค่าครองชีพของแรงงานไทยสูงขึ้นมาก เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในกิจการที่ใช้แรงงานระดับล่างหรือที่เรียกว่าแรงงานไร้ฝีมือซึ่งหมายถึงผู้ทำงานซึ่งใช้กำลังกายเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ⁹ ทั้งภาคการผลิต เช่น เกษตรกรรม ประมง การก่อสร้าง และภาคนอกการผลิต เช่น คนทำงานบ้านหรือดูแลผู้สูงอายุ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา มีสภาพความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ประกอบกับอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าไทยจึงทำให้มีการเคลื่อนย้ายเข้ามาทดแทนแรงงานไทยประเภทไร้ฝีมือที่ขาดแคลน ดังนั้นการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจะมีแนวโน้มมากขึ้น¹⁰

2.1.4 สถานการณ์แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือปัจจุบัน

ในการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าออกในประเทศอาเซียน มี 2 ประเภทคือ ประเทศผู้นำเข้าแรงงาน และประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ประเทศผู้นำเข้าแรงงานคือประเทศที่พึ่งพาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งประเทศซึ่งเป็นผู้นำเข้าแรงงานเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทยและบรูไน สำหรับประเทศผู้ส่งออกแรงงานได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม พม่า กัมพูชา และลาว โดยแรงงานที่เคลื่อนย้ายส่วนใหญ่จะอยู่ในประเภทกึ่งทักษะฝีมือและไร้ฝีมือ¹¹ แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ทักษะฝีมือ โดยอพยพมาจากประเทศพม่า กัมพูชา ลาว ส่วนแรงงาน ที่มีทักษะมีจำนวน 104,045 คนเท่านั้นหรือคิดเป็นร้อยละ 9.6 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด

ณ สถานการณ์เดือนเมษายน 2559 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วราชอาณาจักรไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 1,557,778 คน¹² โดยเป็นจำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 9¹³ จำนวน 3 ประเทศได้แก่ พม่า ประเทศฟิลิปปินส์

⁸ กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 5, น. 16

⁹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการจัดหางาน กองวิชาการและแผน “ศัพท์แรงงาน” กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์อักษรไทย,2543,น.42

¹⁰ ศิวีไล ชยางกูร, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น. 21

¹¹ โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2556), น.6-8

¹² สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ฉบับเดือนเมษายน 2559. “สถานการณ์แรงงานต่างด้าว” เมษายน 2559 <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/labor/59/se0459.pdf>

¹³ วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับอนุญาตทำงานประจำเดือน (มีนาคม 2559).

สัญชาติ¹⁴ จำนวน 898,132 และนำเข้า MOU¹⁵ จำนวน 149,511 คน กัมพูชา ประเภทพิจูจน์สัญชาติ จำนวน 107,093 และนำเข้า MOU 125,971 คน และลาว ประเภทพิจูจน์สัญชาติ 52,785 คน และนำเข้า MOU 30,978 คน โดยประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานมากที่สุด ได้แก่ กิจการก่อสร้าง การให้บริการต่างๆ เกษตรและปศุสัตว์ กิจการต่อเนื่องการเกษตร กิจการ ประมงทะเล การค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย

2.2 กรอบกติการะหว่างประเทศ¹⁶

2.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal declaration of human rights หรือ UDHR)

สิทธิมนุษยชน (Human rights) หมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติตั้งแต่มนุษย์กำเนิดมา แต่ด้วยมนุษย์มีความต้องการความอยู่รอดจึงมีการรวมกลุ่มเป็นครอบครัว เป็นสังคม และรัฐตามลำดับ ความไม่เป็นธรรมก็เกิดขึ้นจากการเอาเปรียบความขัดแย้งถึงขนาดเป็นการป่าเถื่อนไม่มีมนุษยธรรม มนุษย์จึงมีความต้องการที่จะได้รับปกป้องคุ้มครอง มีความปลอดภัยตลอดจนได้รับสิทธิต่าง ๆ ของตนเองอันจะพึงมี มนุษย์จึงได้พิจารณาถึงสิทธิตามธรรมชาติ เป็นที่มาอันสำคัญยิ่งของสิทธิมนุษยชน มีสาระสำคัญตามแนวคิดดังกล่าวที่ว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกันมนุษย์มีสิทธิบางประการมาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตายสิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิไม่อาจโอนให้แก่กันได้และใครจะละเมิดมิได้หากมีการละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตราย หรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ได้

ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จึงมีหลักประกันของคนต่างด้าวโดยตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศลักษณะหนึ่งกับกฎหมายจารีตประเพณีอีกลักษณะหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุก ๆ คน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา ทั้งในสิทธิและหน้าที่ และสิทธิที่ไม่ได้รับเลือกการปฏิบัติตามที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรับรองไว้ โดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 มีคำปรารภว่า ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกัน และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นรากฐานของเสรีภาพความยุติธรรมและสันติภาพในพิภพ

ด้วยเหตุที่การเมินเฉยและดูหมิ่นเหยียดหยามสิทธิมนุษยชนได้ก่อให้เกิดการ อันป่าเถื่อนโหดร้ายทารุณ ซึ่งได้กระทบกระเทือนมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง และโดยเหตุที่ได้มีการ

¹⁴ พิจูจน์สัญชาติ หมายถึง คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาซึ่งเปลี่ยนสถานะจากคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรอการส่งกลับเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยการขอรับการพิจูจน์สัญชาติและได้รับหลักฐานเอกสารรับรองสถานภาพได้แก่หนังสือเดินทางชั่วคราวหรือเอกสารรับรองบุคคลจากเจ้าหน้าที่ประเทศตน โดยนำเอกสารดังกล่าวมาเป็นเอกสารประกอบในการขออนุญาตทำงานได้ 2 งานคืองานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน

¹⁵ Memorandum Understanding on Employment Corporation คือ บันทึกความเข้าใจความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งออกแรงงาน ได้แก่ ลาว กัมพูชา และพม่า เพื่อจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยให้ถูกกฎหมายและสร้างความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน การส่งกลับเมื่อครบสัญญาจ้างและการป้องกันปราบปรามการข้ามแดน การค้าแรงงาน และการจ้างแรงงานโดยผิดกฎหมาย

¹⁶<http://dllibrary.spu.ac.th:8080/dspace/bitstream/123456789/2602/6/6chap2.pdf>
เข้าถึงวันที่ 18 พฤษภาคม 2558

ประกาศปณิธานอันสูงสุดของสามัญชนว่าถึงวาระแห่งโลกแล้วที่มนุษย์จะมีเสรีภาพในการพูดและ
ในความเชื่อถือ รวมทั้งมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็น สิทธิมนุษยชน
ควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรมถ้าไม่พึงประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออก โดยการกบฏ
ต่อพระราชและการกดขี่อันเป็นที่พึงแห่งสุดท้าย ด้วยเหตุที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตร
ถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคลและในความเสมอกันแห่งสิทธิของ
ทั้งชายและหญิง และได้ตัดสินใจที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม ตลอดจนมาตรฐานแห่งชาติให้ดีขึ้นได้
มีเสรีภาพมากขึ้น และการถือปฏิบัติโดยสากลต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วยความเข้าใจ
ตรงกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้ปฏิญานี้เกิดสัมฤทธิ์ผล อย่างเต็มเปี่ยมดังนั้น บัดนี้
สมัชชาจึงประกาศให้ปฏิญานี้สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จ สำหรับ
ประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคลทุกผู้ทุกนาม และองค์กร
ของสังคมทุกหน่วยโดยการระลึกเสมอ ๆ ถึงปฏิญานี้ พยายามสั่งสอนและให้การสอนและให้การศึกษา
เพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และด้วยมาตรฐานที่เจริญก้าวหน้าไปข้างหน้าทั้งในและ
ระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านั้นสากล และได้ผลทั้ง
ในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเองและในหมู่ประชาชนแห่งดินแดนที่อยู่ภายใต้ดูแลของรัฐบาลสมาชิกดังกล่าว

2.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ พ.ศ.2508

ปฏิญานี้สหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2506 ยืนยันอย่างหนักแน่นถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะขจัดการเลือกปฏิบัติ
ทางเชื้อชาติที่มีอยู่ทั่วโลกในทุกรูปแบบ และทุกแง่มุมและการสร้างเสริมความเข้าใจ และความเคารพ
ในศักดิ์ศรีของมนุษย์เชื่อมั่นว่าลัทธิใด ๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ว่าคนเชื้อชาติหนึ่งเชื้อชาติใด
เหนือกว่าชนเชื้อชาติอื่นเป็นความคิดที่ผิดในทางวิทยาศาสตร์และในทางจริยธรรมของสังคม ทั้งยังเป็นลัทธิที่
ยุติธรรมและอันตรายและไม่มีเหตุผลใด ๆ ที่อาจรองรับการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติได้ไม่ว่าในทางทฤษฎีหรือ
ในทางปฏิบัติไม่ว่าจะแห่งหนใดยืนยันว่า การเลือกปฏิบัติระหว่างมนุษย์บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิวและ
เผ่าพันธุ์กำเนิดเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อความสัมพันธ์ฉันมิตรและสันติภาพระหว่างชาติ และอาจก่อความ
ความสงบสุข และสวัสดิภาพในหมู่ชนและความสมานฉันท์ระหว่างผู้ที่อาศัยอยู่เคียงข้างกัน แม้แต่ภายใน
รัฐหนึ่งรัฐเดียวกันเชื่อมั่นว่าการคงอยู่ของอุปสรรคขวางกั้นทางเชื้อชาติไม่สอดคล้องอย่างยิ่งกับอุดมการณ์ของ
สังคมมนุษย์ใด ๆ การอนุวัติหลักการ ซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญานี้สหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติ
ทางเชื้อชาติ ในทุกรูปแบบ และประกันให้มีการจัดวางมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อการอนุวัติการดังกล่าวได้ตก
ลงกันดังต่อไปนี้ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ หมายถึง การจำแนก การกีดกันการจำกัดหรือการเลือก
โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสายหรือชาติกำเนิดหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้เกิด
การระงับ หรือกีดกันการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมืองเศรษฐกิจสังคม
วัฒนธรรม และในด้านอื่น ๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม รวมทั้งการระงับหรือกีดกันการใช้สิทธิเหล่านั้น
อย่างเสมอภาคของบุคคล อนุสัญญานี้จะไม่ใช้กับการจำแนกการกีดกันการจำกัดหรือการเลือกโดยรัฐภาคีของ
อนุสัญญานี้ระหว่างพลเมืองและบุคคลที่มีเชื้อพลเมือง ข้อ 6 รัฐภาคี จะรับประกันต่อทุกคนในเขตอาณา
ที่จะได้รับการคุ้มครองและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพโดยผ่านศาลระดับชาติและองค์กรของรัฐอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้องต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ซึ่งได้ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้น อันไม่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้และสิทธิในอันที่จะขอจากศาลนั้น การทดแทน
อย่างยุติธรรมและพอเพียงและการชดใช้ความเสียหายอันเป็นผลจากการเลือกปฏิบัตินั้น

2.2.3 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนระหว่างคนงานในชาติบังคับและคนต่างชาติ (Convention concerning equality of treatment for national and foreign workers as regards workmen's compensation for accidents, 1925)

ในปี ค.ศ.1919 (พ.ศ.2462) ได้มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO (international labour organization) ขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยมีการประชุมใหญ่ประจำปีเป็นประจำทุกปี ประเทศที่เป็นสมาชิกมีการพิจารณาและอนุมัติอนุสัญญาและข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน และวางมาตรการการใช้แรงงานของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกันประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าว ต้องปรับปรุงกฎหมายของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญา หรือตราพระราชบัญญัติให้ใช้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในของตน อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนระหว่างคนงานในชาติบังคับและคนต่างชาติ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ดำเนินการอนุญาตให้ชนในชาติประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้หรือผู้นำพักอาศัย ผู้ซึ่งได้รับบาดเจ็บทางร่างกายเนื่องจากอุบัติเหตุในงานอุตสาหกรรมที่เกิดในดินแดนของตนได้รับการปฏิบัติเรื่องค่าทดแทนของคนงานเช่นเดียวกับที่มีในชาติของตนโดยปราศจากเงื่อนไขในเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัย

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 19 ในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2511 ประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งเป็นหลักนิติธรรมสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งเป็นหลักที่รับรองไว้ทั้งในมาตรฐานภายในประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติในกรณีเกิดอุบัติเหตุ ดังนี้

1. ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติกับคนงานต่างชาติเป็นพลเมืองในประเทศที่ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาหรือผู้ติดตามของพวกเขาอย่างเท่าเทียมกับแรงงานที่เป็นพลเมืองในชาติของตนเองในแง่ของการจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานที่อยู่ในประเทศของตน
2. การคุ้มครองการปฏิบัติที่เท่าเทียมเช่นนี้สำหรับแรงงานต่างชาติและผู้ติดตามจะต้องเป็นไปโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการมีสิทธิพำนักอาศัยในประเทศ
3. ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการให้มีความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้โดยการแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ทราบในกรณีที่มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินทดแทนให้แรงงาน

2.2.4 ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN declaration on the protection and promotion of the rights of migrant workers)

ปฏิญญาฉบับนี้ประกาศว่าประเทศสมาชิกของอาเซียนจะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งเสริมสวัสดิการและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติโดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้ให้คำมั่นว่าจะใช้มาตรการที่ชัดเจนในการจัดการกับการลักลอบขนย้ายและการค้ามนุษย์ มีการนำบทลงโทษขั้นรุนแรงมาใช้กับผู้กระทำความผิด รวมทั้งประเทศที่ว่าจ้างแรงงานจะต้องให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ถูกแสวงประโยชน์ละเมิดสิทธิหรือถูกร้าย

ในกรณีที่แรงงานดังกล่าวถูกจับกุม ประเทศที่เจ้าจ้างจะต้องอำนวยความสะดวกในการให้เจ้าหน้าที่กงสุลหรือเจ้าหน้าที่การทูตของประเทศลูกจ้างเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือร่วมด้วย หลักการทั่วไป

1. ทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องสร้างพื้นฐานหลักทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาคมอาเซียนให้มีความแข็งแกร่ง โดยการส่งเสริมศักยภาพสูงสุดและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ ในสภาพแวดล้อมที่มีเสรีภาพความยุติธรรม และความมั่นคงโดยที่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ

2. ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการที่จะแก้ปัญหาของกรณีแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้กลายเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารรับรองโดยไม่ได้เป็นความผิดของพวกเขา ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการที่จะแก้ปัญหาของกรณีแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้กลายเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารรับรองโดยไม่ได้เป็นความผิดของพวกเขา

3. ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องคำนึงถึงสิทธิพื้นฐาน และศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว ซึ่งพำนักอยู่กับแรงงานเหล่านั้นอยู่แล้ว โดยที่ไม่เป็นการทำความเสียหายต่อการที่ประเทศผู้รับจะบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของตน

4. จะไม่มีสิ่งใดในปฏิญญาฉบับปัจจุบันที่จะถูกตีความ โดยนัยในการแปลงสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยปราศจากเอกสารที่ถูกต้อง

พันธกิจของประเทศผู้รับ

ข้อ 5 เพิ่มความพยายามที่จะคุ้มครองสิทธิความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมสวัสดิการ และดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ

ข้อ 7 อำนวยความสะดวกให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากร และหนทางแก้ไข จากการได้รับข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมและการศึกษา การได้รับความยุติธรรมตลอดจนการบริการด้านสวัสดิการสังคมตามที่เหมาะสม และโดยที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศผู้รับ ทั้งนี้โดยที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่ใช้บังคับอยู่ของประเทศนั้น ๆ ตลอดจนข้อตกลงทวิภาคี และสนธิสัญญาพหุภาคี

ข้อ 8 ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้ได้รับการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างที่เหมาะสมและยุติธรรม และมีโอกาสเพียงพอในการได้ทำงานที่มีคุณค่าและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี

ข้อ 9 จัดให้แรงงานข้ามชาติซึ่งอาจจะตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติ การละเมิด การถูกแสวงประโยชน์ เอารัดเอาเปรียบ ความรุนแรง ได้รับโอกาสอย่างเพียงพอในการที่จะเข้าถึงระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศผู้รับ

2.2.5 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration-AHRD) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 42 เมื่อเดือนกรกฎาคม 2552 โดยที่ประชุมประสงค์ให้ปฏิญญาฉบับนี้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่การเป็นกรอบความร่วมมืออาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศอาเซียน ในปฏิญญาได้ระบุให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันและได้รับการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายได้รับความยุติธรรมจากการถูกละเมิดสิทธิ แรงงานมีสิทธิที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อดูแลผลประโยชน์ต่างๆ ที่แรงงานทุกคนควรจะได้รับอย่างเป็นธรรม ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของ

อาเซียน ที่มีความแตกต่างในด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนและภูมิภาคอาเซียน¹⁷

ประวัติความเป็นมาของคนต่างด้าวที่เข้ามาและทำงานในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้นมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจที่ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพและอยู่อาศัยได้อย่างอิสระ คนต่างด้าวบางประเภทเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานจนสามารถโอนสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ในเวลาต่อมา ที่สามารถเห็นได้ชัดเจนได้แก่ ชาวจีน ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทต่อการค้าและเศรษฐกิจของไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน บางประเทศการเข้ามาก็เป็นลักษณะขาดตอน เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส บางประเทศก็เข้ามามีบทบาทมากแต่ก็ได้ลดลงจนเหลือเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์เป็นลักษณะค้าขายกันธรรมดา เช่น ฮอลันดา โปรตุเกส และบางชนชาติก็เพิ่งเข้ามาติดต่อกับประเทศไทยหลังจากปี พ.ศ.2388 ซึ่งเป็นปีที่ไทยเริ่มทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษเป็นต้นมา และได้เข้ามามีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ประเทศเหล่านี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวีเดนรัสเซียเบลเยียม อิตาลี ออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่นและไต้หวัน (เกียรติเทพ สุนทรนนท์, 2548, หน้า 9) เป็นต้น

บทบาทการเข้ามาของคนต่างด้าวในระยะแรกจะไม่มีบทบาทมากนัก เพราะรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ผูกขาดทางการค้า แต่ภายหลังจากที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา คนต่างด้าวได้เข้ามามีบทบาทด้านการลงทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยในสมัยที่เริ่มมีการพัฒนายังอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนทุน เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์ที่จะสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพึ่งปัจจัยเหล่านี้จากต่างประเทศ โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการจูงใจต่าง ๆ เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนเพิ่มทั้งในรูปของการถือหุ้น และบริษัทลงทุนข้ามชาติ ทำให้ชาวต่างชาติ เข้ามามีบทบาทด้านการผลิต การค้าและการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น ส่วนการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันโดยส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ามาในลักษณะทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ เพราะในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านประเทศไทยมีอัตราค่าครองชีพสูงกว่าจึงให้ค่าจ้างได้มากกว่าในประเทศที่คนต่างด้าวนั้น ๆ อยู่ซึ่งในการอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้นแบ่งได้เป็น 2 สมัยคือ

สมัยโบราณ ในสมัยโบราณประเทศไทยมีประชากรอาศัยอยู่ไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ ซึ่งตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าประเทศไทยเราได้ใช้วิธีจูงใจให้คนต่างด้าวเข้าเมืองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจได้ดำเนินมาโดยมีขาดสาย ซึ่งคนต่างด้าวชาวจีนนั้นมีความสำคัญต่อชาวไทยในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จนมาสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ได้มีคนต่างด้าวเข้ามาตั้งภูมิลำเนาอยู่หลายเชื้อชาติ เช่น ชาวตุรกี เปอร์เซีย อินเดีย แวก โปรตุเกส ฮอลันดา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก และเยอรมัน โดยเฉพาะชาวจีนนอกจากจะค่อย ๆ ครอบคลุมนเศรษฐกิจของไทยแล้วยังดำรงตำแหน่งสำคัญในทางราชการอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ชาวจีนมีความใกล้ชิดกับคนไทยมาก ประกอบกับทางรัฐมีนโยบายผสมกลมกลืนระหว่างคนไทยและคนจีน จนทำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยในที่สุดนับแต่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาการค้ากับนานาประเทศจนมาถึงปัจจุบันเป็นเวลานานมาแล้ว ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างที่ทหารของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเพื่อเป็นฐานทัพต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม เศรษฐกิจของไทยได้เจริญเติบโตก้าวหน้าขึ้น

¹⁷ สุธธิตลักษณ์ แสงสุวรรณ สิทธิแรงงานและความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ ในอาเซียน สถาบันพระปกเกล้า (2558) น.214

อย่างมากมาย การไปมาระหว่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้น จากสถิติของสำนักตรวจคนเข้าเมืองกรมตำรวจ ปี พ.ศ.2506 ปรากฏว่าชาวอเมริกันเข้าออกประเทศไทยมากเป็นอันดับหนึ่ง ชาวมาเลเซียเป็นอันดับสอง ชาวญี่ปุ่นเป็นอันดับสาม ชาวอังกฤษเป็นอันดับสี่ ชาวออสเตรเลียเป็นอันดับห้า และชาวเยอรมันเป็นอันดับหก ซึ่งจากหลักฐานที่ปรากฏดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า คนต่างด้าว นั้น มีความสำคัญทำให้เศรษฐกิจของไต้หวัน เจริญก้าวหน้าเป็นอันมาก จะเห็น ได้ว่าในอดีต คนต่างด้าว มีบทบาทเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทย โดยคนต่างด้าวจะเข้ามาประเทศไทย โดยลักษณะการทำการติดต่อการค้าหรือเป็นเจ้าของกิจการ ไม่ได้เข้ามาในลักษณะเป็นลูกจ้างหรือรับจ้างแรงงาน เนื่องจากตลาดแรงงานไทยในอดีตมีแรงงานจำนวนมากเกินความต้องการของตลาดแรงงาน จนทำให้เกิดมีปัญหาที่มีผู้ว่างงานในอัตราที่สูงทั้งงานใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลาทำให้ตลาดแรงงานอุตสาหกรรม และบริการยังไม่สามารถรองรับแรงงานใหม่ได้ในจำนวนที่เพียงพอจึงเป็นผลให้มีการว่างงานของแรงงานอยู่ทั่วไป แรงงานต่างด้าวจึงไม่มีความจำเป็นนักสำหรับตลาดแรงงานสมัยโบราณ

สมัยปัจจุบัน ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง ทางอุตสาหกรรม มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ โดยมีการนำวิทยาการสมัยใหม่ เข้ามาใช้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อธุรกิจการค้ากับต่างประเทศ มีการลงทุนกับต่างประเทศ และรัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมส่งออกและการท่องเที่ยวทำให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกันไป เช่นการเข้ามาท่องเที่ยว การเข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า การเข้ามาลงทุน การเข้ามาสอนและแนะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ การเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามานั้นก็มีทั้งที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมาย และเข้ามาโดยผิดกฎหมาย โดยการลักลอบเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงบ้าง หรืออาจจะเป็นการเข้าประเทศโดยลักษณะเป็นนักท่องเที่ยว แต่เมื่อครบกำหนดก็ไม่ยอมกลับประเทศเป็นต้น และมีชาวต่างชาติเริ่มเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ส่วนใหญ่เป็นชนชาติจีนอพยพหนีภัยธรรมชาติ และความอึดอัดขาดแคลนจากประเทศของตนเข้ามารับจ้างทำงานกรรมกรกุลีแบกหาม เป็นกรรมกรในโรงเลื่อยไม้ โรงหีบอ้อย รับจ้างงานโยธาทั่วไป และงานในเรือเดินสมุทร ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เศรษฐกิจไทยเจริญรุ่งเรืองขึ้นอย่างมาก ประเทศไทยมีการติดต่อซื้อขายกับหลายประเทศจึงมีชาวต่างชาติอื่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย เช่น ชาวยุโรปเข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษา ราชกาลแผ่นดิน ชาวอินเดียเข้ามาประกอบการค้าขายจำนวนมาก จนในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ได้ทรงเล็งเห็นว่าชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากจนเป็นการแย่งงานคนไทยทำ จึงโปรดให้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวขึ้น เช่น กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน กฎหมายเกี่ยวกับกรรมกรลากรถ เป็นต้น ในยุคหลังหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดอาชีพคนต่างด้าวหลายฉบับ เช่นได้มีการประกาศใช้กฎหมายและพระราชกฤษฎีกาสงวนอาชีพสำหรับคนไทย พ.ศ.2483 และพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 มีการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ นอกจากนี้ในกิจการโรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐ ก็ต้องมีกรรมกรชาวไทยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด เนื่องจากในเวลานั้นมีกรรมกรชาวจีนจำนวนมากจำต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด มีการใช้มาตรการอย่างรุนแรงกับหัวหน้ากรรมกร ชาวจีนที่ก่อเหตุวุ่นวายด้วยการเนรเทศกับประเทศ และมีการออกกฎหมายควบคุมจำนวนชาวจีนเข้าประเทศด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ขึ้น เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนไทยมีการกำหนดประเภทสิทธิหน้าที่ของคนต่างด้าวที่จะมาประกอบอาชีพในประเทศไทย มีการสงวนอาชีพที่คนไทยทำได้ไว้แก่คนไทยจำนวน 39 อาชีพ อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานเฉพาะงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถที่ตรงตามความต้องการของประเทศ และงานนั้น

จะเป็นประโยชน์ต่อคนไทยที่จะได้พัฒนาความรู้ ความสามารถวิทยาการ และประสบการณ์ใหม่ เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวมีหลักการใช้บังคับเฉพาะคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาต ให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับกับคนต่างด้าวบางประเภทที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น ญวนอพยพ เป็นต้น ประกอบอาชีพหรือทำงานอยู่ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยเสรีทำให้ ดูเหมือนว่าเป็นผู้มีอภิสิทธิ์เหนือคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รัฐบาลจึงจำต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่คนต่างด้าว นอกจากนี้ถ้อยคำในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 หลายแห่งไม่ชัดเจนทำให้เป็นปัญหาขัดข้องในทางปฏิบัติอยู่หลายเรื่อง เนื่องจากได้ออกมาใช้บังคับโดยกะทันหันตามภาวะความจำเป็นในสมัยนั้นจึงจำต้องแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไป จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นใน พ.ศ.2521

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้คือการควบคุมการทำงานการทำงานของคุณคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเพื่อสงวนไว้ ซึ่งอาชีพบางประเภทที่คนไทยสามารถทำได้เองและเป็นอาชีพพื้นฐาน เช่น งานกรรมกรงานกสิกรรมงานช่างเขียนยนต์ ซึ่งงานเหล่านี้หากอนุญาตให้คนต่างด้าวทำก็เสมือนเป็นการให้โอกาสคนต่างด้าวแย่งอาชีพจากคนไทยซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศยากจนอื่น ๆ ในเอเชียได้หนีความยากจนอดอยากในประเทศของตนเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งประเภทที่ทำงานว่าด้วยชอบกฎหมาย และพวกที่ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายคนต่างด้าวประเภทนี้ ส่วนใหญ่ไม่เลือกประเภทงาน ไม่ต่อรองค่าจ้างไม่เรียกร้องสิทธิตามกฎหมายแรงงาน และที่สำคัญทนต่อความยากลำบากได้ดีจึงเป็นที่สนใจแก่นายจ้างบางคนแม้จะต้องเสี่ยงกับการถูกจับดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็ตาม นอกจากนี้อาชีพบางประเภทเป็นงานหนักต้องอาศัยความอดทนและสมบุกสมบัน คนไทยไม่สนใจทำ ทำให้ขาดแคลนคนงาน ดังนั้น พ.ศ.2536 ก็ได้มีการแก้ไขประเภทงานกรรมกรในเรือประมงทะเลให้คนต่างด้าวสามารถทำได้ และในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2543 ก็มีการขยายกฎหมายอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานบริการกฎหมายได้ ถ้าเป็นลักษณะของงานอนุญาตตุลาการและงานแก้ต่างในชั้นอนุญาตตุลาการที่ใช้กฎหมายต่างประเทศหรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการในประเทศไทย (วิชัย โสสุวรรณ-จินดา, 2546, หน้า 9-12) และต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจจึงต้อง แรงงาน เป็นจำนวนมากประกอบกับการกำหนดอาชีพให้แรงงานทำตามพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 (ฉบับที่2) พ.ศ.2544 ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันจึงได้มีการปรับเปลี่ยนจากกฎหมายฉบับเดิมหลายประการโดยในปี 2551ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ คือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 เป็นต้นมาโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานของคนต่างด้าวชาวพม่าลาวกัมพูชาในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง

ความเป็นมาของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ในอดีตก่อน พ.ศ.2470 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าวประกาศใช้แต่อย่างใด คนต่างด้าวสามารถเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้ โดยเสรีโดยไม่มีการตรวจสอบหรือมีการจำกัดโควตาที่จะเข้ามาถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย อีกทั้งยังไม่มีกำหนดอาชีพที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ เนื่องจากว่าในสมัยนั้นจำนวนประชากรของประเทศไทยยังมีน้อยมากที่ทำมาหากินของคนไทย ครั้นต่อมารัฐบาลในอดีตได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในอันที่จะต้องมีการตรวจสอบและจำกัดจำนวนคนต่างด้าวเข้าประเทศไทย และเพื่อป้องกันกรรมมาแย่งที่ทำกินของคนไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉบับแรกขึ้นใช้เมื่อ วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวได้เริ่มมีการกำหนดให้คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามา

ในประเทศไทยต้องมีใบแสดงรูปพรรณที่ทางการออกให้ต้องไม่เป็นโรคต้องห้ามต้องปลูกฝังป้องกันใช้ทรัพย์สิน ต้องมีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง ต้องไม่เป็นบุคคลอันธพาล ฯลฯ เป็นต้น ส่วนในด้านโควตาคนเข้าเมืองนั้น แม้ว่า ในกฎหมายจะได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะกำหนดจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติใด สัญชาติหนึ่ง ที่จะให้เข้ามาประเทศไทยได้ แต่ก็ได้นำมาปฏิบัติกันแต่ประการใด ครั้นต่อมา เมื่อโลกได้เจริญก้าวหน้ามี วิวัฒนาการต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนของประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้ก้าวหน้าไปถึงยุคใช้เครื่องบินเป็นพาหนะในการเดินทางและได้มีจำนวนคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทย มากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณของ บ้านเมืองในขณะนั้น ดังเช่นได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 ยกเลิกพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 นั้นเสีย ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้า เมือง พ.ศ. 2480 รวมทั้งฉบับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ประกาศใช้ และได้ใช้ตลอดมาเป็นเวลาถึง 29 ปี จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2522 โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 นั้นเสีย ส่วนในด้านการเข้ามาประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า คนต่างด้าวเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยโบราณและจำนวนคนต่างด้าวโดยเฉพาะคนจีน เริ่มเข้า มาทำมาหากินในประเทศไทยเป็นจำนวนมากในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นโยบายของรัฐที่ผ่านมาเป็นไปในด้าน เสรีไม่มีข้อกำหนดจำกัดใด ๆ แก่คนต่างด้าว จนถึง พ.ศ. 2484 จึงได้ตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ

ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2484 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2485 ขึ้น เพื่อกำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภท ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับคนไทย เช่น การทำหรือการหล่อพระพุทธรูป การทำเครื่องเงิน การทำนา การตัดผม ฯลฯ บุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนไทยจะประกอบอาชีพเหล่านี้ไม่ได้ และต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ก็ได้มีการ ตราพระราชบัญญัติ สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 ขึ้นมาใช้บังคับ เพราะเห็นว่าในพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 นั้นใช้บังคับเฉพาะโรงงานเท่านั้น ในกิจการอื่นมิได้กำหนดบังคับเอาไว้ด้วย ทั้งยังไม่มี วิธีการอันรัดกุมสำหรับการตรวจสอบด้วยจึงได้ตราพระราชบัญญัติอาชีพแก่คนไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือคนไทยให้มีงานอาชีพเป็นหลักฐานมั่นคง และไม่ให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อการประกอบ อาชีพของบุคคลต่างด้าวที่ได้ดำเนินอยู่แล้ว โดยกำหนดให้บรรดาบริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือเอกชนต้องรับคนงาน ที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงานอย่างน้อยจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยเจ้าของสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะต้องจัดให้มีทะเบียนคนงานครบถ้วนตามที่ระบุไว้หรือไม่เป็นการสนับสนุนให้คนไทยได้มีงานทำ ในสถานประกอบการต่าง ๆ มากขึ้น แต่ก็ยังคงมีอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยทำโดยเฉพาะเพียงแต่แค่ 17 อาชีพ เท่านั้น รัฐบาล ในขณะนั้นเห็นว่าอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทย ทำยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะปรากฏว่ายังมี คนต่างด้าวทำงานต่าง ๆ ที่ไม่ใช่อาชีพที่สงวนไว้เป็นจำนวนมาก และประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุม การประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้นโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เดินทางไปต่างประเทศ และได้เห็น กฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา สิงคโปร์ มาเลเซีย ฯลฯ จึงได้มีคำสั่งให้ดำเนินการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 แต่ก็มีปัญหาทางการเมืองหลายประการที่ทำให้การร่างกฎหมายนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลในขณะนั้น (จอมพลถนอม กิตติขจร) มีความเห็นว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้นเป็นกฎหมายพิเศษอีกฉบับหนึ่ง เพราะกฎหมายเดิมที่มีใช้อยู่ค่อนข้างจะล้าหลังไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ขณะนั้น จึงได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องยกร่างกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพของ

คนต่างด้าวขึ้น ในที่สุดก็ออกมาในรูป ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ยกเลิกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพ และวิชาชีพ พ.ศ. 2484 เริ่มตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาเดิมพระราชบัญญัติฉบับนี้ห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพ 17 ประเภท และอาชีพเดิมทั้ง 17 ประเภทดังกล่าวได้นำไปกำหนดเป็นงานในอาชีพ หรือวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยออกเป็น พระราชกฤษฎีกากำหนดงาน 39 ประเภทที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งได้รวมงาน 17 งานที่ห้ามแต่ละประเภทมีลักษณะเป็นอย่างไร เจ้าหน้าที่ได้ถือตามที่กำหนดไว้ในหนังสือ การจัดทำมาตรฐานประเภทอาชีพแห่งประเทศไทยเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณางาน 39 ประเภทที่ห้ามคนต่างด้าว ทำนี้ตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานดังกล่าว โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมาฉะนั้นคนต่างด้าวที่จะเข้ามาใหม่หรือคนต่างด้าว ที่ได้เข้ามาแล้วจะทำงานที่ห้ามนี้ไม่ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นให้คนต่างด้าวยื่นขออนุญาตทำงานที่ห้ามนี้ได้ก็เฉพาะ

1. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือ ตามกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

2. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานที่ห้ามได้นั้น อยู่ก่อนวัน 14 มีนาคม พ.ศ.2516 และเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่แล้วแต่ถึงอย่างไรก็จะอ้างขอทำงาน 17 ประเภทที่ห้ามอยู่เดิมตาม พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพไม่ได้เพราะถือว่าไม่มีคนต่างด้าวทำงานนั้น ๆ อยู่ก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2516 กฎหมายฉบับนี้ มีขอบเขตครอบคลุมการทำงานของคนต่างด้าว ทุกคนในประเทศไทย จะยกเว้นก็เฉพาะการทำงานของบุคคลบางประเภท ซึ่งได้กำหนดยกเว้นไว้ในกฎหมาย เช่นหัวหน้าคณะหรือ เจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต หรือผู้แทนกงสุลผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติบุคคลที่รัฐบาลไทย อนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรัฐบาลตามข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือเข้ามา ทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนภายในเวลาไม่เกิน 15 วัน หรือเข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ ในทางการศึกษาวัฒนธรรมศิลปะการกีฬาซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ต้องถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2521 เพราะมีบทบัญญัติที่ยัง ครอบคลุมไปไม่ถึงคนต่างด้าวบางประเภท เช่น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อ คนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ถ้าไม่ได้ประกอบอาชีพเลยก็จะเป็นภาระหนักของรัฐบาลที่ จะต้องให้การเลี้ยงดู จึงเห็นสมควรที่จะเปิดโอกาสให้เขาทำงานประกอบอาชีพได้ภายใต้การควบคุมของรัฐ ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 มีข้อขัดข้องบางประการไม่สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลง ทางด้านเศรษฐกิจ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ขึ้นมาใช้ใหม่ พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งได้กำหนดขึ้นใช้ใหม่นี้ยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนอาชีพไว้ให้คนไทย ทำเช่นเดิม จึงยังคงสงวนอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ไว้ตามเดิม แต่ได้เพิ่มบทบัญญัติที่ควบคุม การทำงานของคนต่างด้าวบางประเภทเช่นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ถูก เนรเทศ ฯลฯ ไว้ด้วย ให้โอกาสแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนหรือเข้ามาดูแลกิจการของคนต่างด้าวเองในระดับ บริหารงานได้เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 พ.ศ. 2516 เรื่องการประกอบธุรกิจของ คนต่างด้าวแต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงคำนึงถึงการที่คนไทยต้องมียางานทำด้วยจึงได้กำหนดว่าคนต่างด้าว จะทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้ผ่านการพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่าง ด้าวแล้วเท่านั้น และเป็นงานที่คนไทยยังไม่มีความรู้ความสามารถที่จะทำได้เท่ากับคนต่างด้าว การให้ อำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไข ให้คนต่างด้าวที่จะทำงานในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามด้วยเช่นต้องฝึกสอนคน ไทยเพื่อให้คนไทยมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานแทนคนต่างด้าวนั้นต่อไปด้วย (เสียรเทพ สุนทรนนท์, 2548, หน้า 12)

ส่วนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ตราขึ้นเนื่องจากการที่สภาพปัจจุบันมีการติดต่อค้าขาย การลงทุนระหว่างประเทศ และการพัฒนาทางเทคโนโลยี ต่าง ๆ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานของประเทศ แรงงานในประเทศนิยมไปทำงานในภาคการผลิตสมัยใหม่ส่วนแรงงานระดับล่างนิยมเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้าเมือง เพื่อมาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากบทบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศกรณีดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์นี้เปลี่ยนแปลง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่บังคับใช้โดยในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติคือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมาโดยพระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานของแรงงานข้ามชาติ ชาวพม่า ลาว กัมพูชาในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่างส่วนสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีการปรับเปลี่ยนไปจากกฎหมายฉบับเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรมีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าวกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้าง (Levy) รวมทั้งการกำกับดูแลและบทกำหนดโทษ ในส่วนการทำงานของคนต่างด้าวนั้น มีการปรับเปลี่ยนให้กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมที่กำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำโดยต้องเป็นไปตามหลักการ 3 ประการ คือคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ภายใน 2 ปี นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานได้ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้เป็นต้น

2.3 หลักการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในมุมมองของ ASEAN

2.3.1 ASEAN Charter

ตามกฎบัตรอาเซียน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ควรให้ความสำคัญ ดังนี้

อาร์มภพ

- ยึดมั่นในหลักการแห่งประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
- ตกลงใจที่จะทำให้แน่ใจถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต และ ตัดมั่นให้ความเป็นอยู่ที่ดี การดำรงชีวิตและสวัสดิการของประชาชนเป็นศูนย์กลางของกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียน

หมวดที่ 1
ความมุ่งประสงค์และหลักการ

ข้อ 1
ความมุ่งประสงค์

เรื่องความมุ่งประสงค์ของอาเซียน คือ

1. เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงานและการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน
2. เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกของอาเซียน
3. เพื่อตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ ต่อสิ่งท้าทายทุกรูปแบบ อาชญากรรมข้ามชาติ และสิ่งท้าทายข้ามพรมแดนอื่นๆ
4. เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยผ่านความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นในด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างพลังประชาชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งแห่งประชาคมอาเซียน
5. เพื่อเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีและการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม
6. เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มั่นคง และปราศจากยาเสพติด สำหรับประชาชนของอาเซียน

ข้อ 2

หลักการ

2. ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้
 - (ณ) การเคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม
 - (ญ) การยึดถือกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ที่รัฐสมาชิกอาเซียนยอมรับ

ข้อ 14

องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน

1. โดยสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น
2. องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนนี้ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

ตามกฎบัตรอาเซียนมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

1. บทบัญญัติของอาเซียนที่ให้ความสำคัญในการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การตั้งมั่นให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี การดำรงชีวิตและสวัสดิการของประชาชนรวมถึงการเป็นศูนย์กลางของกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียน และตามบทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์

และหลักการ ข้อ 11 เพื่อเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีและการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรมซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานทั้งด้านเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิมนุษยชน ความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงาน รวมถึงสวัสดิการของแรงงาน ทั้งนี้ หากคำนึงถึงหลักมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ประเทศในอาเซียนควรร่วมมือกันในการส่งเสริมให้แรงงานไร้ฝีมือสามารถเข้ามาทำงานได้โดยถูกกฎหมายและได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงปฏิบัติต่อกัน เช่น การให้ค่าแรงตามอัตราที่กำหนดให้แก่แรงงานไร้ฝีมือไม่ให้อาเจียดเอาเปรียบจากนายจ้าง การจัดระบบให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพโดยเฉพาะของแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและลดการเสียชีวิตในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าว เป็นต้น และเพื่อป้องกันปัญหาการกีดกันทางการค้าของสินค้าไทยในเวทีโลก เนื่องจากประเทศคู่ค้าอาจนำไปอ้างเป็นประเด็นกีดกันสินค้าจากประเทศไทย โดยอาจอ้างว่ามีการกดขี่แรงงาน การจ่ายค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม

2. ตามบทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 5 บัญญัติให้อาเซียนมุ่งประสงค์ในการสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน ซึ่งหากมองในด้านเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของไทยในการทำให้ระบบการผลิตสินค้าและบริการมีความคล่องตัว สามารถผลิตสินค้าและบริการให้มีปริมาณสอดคล้องกับความต้องการของตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรม ที่ขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ ภาครัฐ เช่น กระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรร่วมกันวางแผนสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงาน เพื่อวางระบบแรงงานต่างด้าวในระยะยาวเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเกินความจำเป็น

3. บทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 8 บัญญัติให้อาเซียนตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ ต่อสิ่งท้าทายทุกรูปแบบ อาชญากรรมข้ามชาติ และสิ่งท้าทายข้ามพรมแดนอื่นๆ และข้อ 12 เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มั่นคง และปราศจากยาเสพติด สำหรับประชาชนของอาเซียน ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมรวมถึงปัญหายาเสพติดและแหล่งมั่วสุมต่างๆ อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชาติ ควรออกกฎหมายให้มีการจัดทำระบบขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างเคร่งครัด โดยการจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว เพื่อสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึง และเพื่อป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงเพื่อทราบประวัติของแรงงานต่างด้าวอันเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้น โดยการบูรณาการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

4. บทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 10 เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยผ่านความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นในด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างพลังประชาชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งแห่งประชาคมอาเซียน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานก็มักจะมีบุตรหลานเข้ามาด้วย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาและอนาคตในการมีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและโอกาสในการหางานทำที่ดียิ่งขึ้นของบุตรหลานแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายซึ่งไม่มีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเทียบเท่าคนไทย จึงควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้บุตรหลานแรงงานต่างด้าวได้เข้ารับ

การศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตพัฒนาความเป็นอยู่และเพื่อให้หลุดพ้นจากปัญหาความยากจน โดยการสร้างความตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนภาษา วัฒนธรรมร่วมกัน และรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวตระหนักและเห็นความสำคัญในการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพื่อจะได้รับสิทธิต่างๆ ทั้งด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการทางสังคม รวมถึงการได้รับสิทธิทางการศึกษาของบุตรหลาน

2.3.2 ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs)

ตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ได้กำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานฝีมือและจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อตกลง MRAs ของอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีนั้นจะเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลง MRAs ร่วมกันแล้วใน 7 สาขา คือ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี ส่วนสาขาอื่นๆ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ข้อตกลง MRAs นี้ประเทศสมาชิกได้กำหนดเบื้องต้นที่จะเปิดเสรีในตลาดแรงงานทักษะหรือแรงงานฝีมือนาร่อง ในกลุ่มบริการ 4 สาขา ได้แก่ ท่องเที่ยว สุขภาพ การบิน และเทคโนโลยีสารสนเทศ ภายใต้เป้าหมายการลดอุปสรรคการประกอบวิชาชีพในภูมิภาค ทั้งนี้ บุคลากรในสายอาชีพดังกล่าว หากมีความสามารถและผ่านเกณฑ์ เงื่อนไขคุณสมบัติตามที่แต่ละประเทศกำหนดได้ ก็จะเข้าไปทำงานในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ทั้ง 10 ประเทศได้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยในบทนี้จะเป็นการศึกษาที่มาและความสำคัญของข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ของวิชาชีพทั้ง 7 สาขา (วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี) รวมทั้งสาขาบริการและการท่องเที่ยว ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการกำหนดคุณสมบัติของ 32 วิชาชีพ เพื่อให้มีการเคลื่อนย้ายได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ในหลักการ วัตถุประสงค์ กลไกในการดำเนินงาน และคุณสมบัติของแต่ละวิชาชีพ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานอันนำไปสู่การกำหนดแนวทางเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อไป

ความเป็นมา

MRAs (ASEAN Mutual Recognition Arrangement) คือ ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติ ของผู้ทำงานด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร 3585 กร สถาปนิก นักบัญชี เป็นต้น วัตถุประสงค์ของ MRA ได้แก่

- 1) การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียน
- 2) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practices) ในการสอนและฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพ โดยใช้สมรรถนะเป็นหลัก (Competency-based) ทั้งนี้เพื่อร่วมมือและเสริมสร้างความสามารถในหมู่สมาชิกอาเซียน และช่วยยกระดับมาตรฐานและการลดช่องว่างความแตกต่างของบุคลากรสำหรับคุณสมบัติที่ประเทศสมาชิกเจรจาเพื่อหาจุดตกลงยอมรับร่วมกันคือ เรื่องการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่งๆ จากวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลง MRAs นี้คือ การช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่น

ได้สะดวกมากขึ้น สามารถยื่นคำขอใบอนุญาต โดยไม่เสียเวลาตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำ ทั้งนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน เช่น การสอบ การขึ้นทะเบียน การขอใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น ตัวอย่างเช่น นาย ก เป็นวิศวกรไทย จบปริญญาตรีด้านวิศวกรรมศาสตร์ ทำงานมาแล้ว 7 ปี และได้รับใบประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศไทยแล้ว ตามข้อตกลง MRAs เกี่ยวกับอาเซียน วิศวกร นาย ก สามารถที่จะไปขอขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพของอาเซียนได้ เพื่อจะได้ไปสมัครกับสภาวิศวกรของประเทศอาเซียนอื่น (เช่น อาจเป็นสิงคโปร์) เพื่อเข้าทำงานเป็นวิศวกรต่างด้าว แต่ นาย ก ก็ยังจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น (เช่น หากสิงคโปร์กำหนดว่าต้องมีใบอนุญาตวิชาชีพวิศวกร นาย ก ก็ต้องสอบใบอนุญาตให้ได้ก่อน) ดังนั้น จะเห็นว่าข้อตกลง MRAs จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถมีโอกาสไปทำงานในประเทศอื่นๆ ภายในกลุ่มอาเซียนที่ได้ผลตอบแทนมากกว่าได้ง่ายขึ้น เพราะข้อตกลง MRAs นั้นได้ช่วยลดขั้นตอนการตรวจสอบและรับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพนั้นๆ ให้แล้ว ส่วนประโยชน์ที่จะตกอยู่กับประชาชนธรรมดาทั่วไป คือโอกาสที่เพิ่มมากขึ้นในการได้รับบริการจากนักวิชาชีพที่มีความสามารถจากชาติอาเซียนอื่น ๆ ที่อาจจะเข้ามาทำงานในประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยไม่ต้องเสียค่าเดินทางไกลๆ เพื่อขอรับบริการ ส่วนนักวิชาชีพในประเทศนั้น หากกลัวการถูกแย่งงานจากนักวิชาชีพอาเซียนอื่นๆ ก็จำเป็นที่จะต้องกระตุ้นเพิ่มพูนศักยภาพตนเอง ซึ่งประโยชน์จากการยกระดับความสามารถนี้จะตกอยู่กับผู้บริโภคอีกเช่นกันในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี พ.ศ. 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้ลงนามในข้อตกลง MRAs ของวิชาชีพต่างๆ 7 วิชาชีพแล้ว ดังนี้

- 1) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners)
 - 2) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners)
 - 3) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services)
 - 4) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิศวกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services)
 - 5) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาสถาปัตยกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services)
 - 6) ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติด้านการสำรวจของอาเซียน (ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications)
 - 7) กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีของอาเซียน (ASEAN Framework Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services)
- ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs)**

1. ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของข้อตกลงฯ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายแพทย์ภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความชำนาญเรื่องมาตรฐานและคุณสมบัติ เพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการให้บริการวิชาชีพแพทย์ และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาและการฝึกฝนของแพทย์

2) หลักการ

หลักการ คือ เปิดให้แพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศกลุ่มอาเซียนได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย ซึ่งแพทย์ต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน (ของประเทศไทย คือ แพทยสภา และกระทรวงสาธารณสุข) การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของ ASEAN Joint Coordinating Committee on Medical Practitioners ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิก

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับ จากการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียนจะช่วยให้แพทย์ที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ /รับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม แพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย เช่น ในกรณีของไทย แพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติเหมือนคนไทยคือต้องผ่านการสอบเพื่อให้ได้ใบอนุญาต

4) คุณสมบัติในการเป็นแพทย์ต่างชาติ

แพทย์ต่างชาติสามารถขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศผู้รับ เพื่อเข้าไปประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศนั้นได้ โดยต้องเป็นไปตามกฎระเบียบภายในของประเทศผู้รับ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า แพทย์ต่างชาติต้อง

4.1) สำเร็จการศึกษาวิชาชีพแพทย์ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพแพทย์ (PMRA) ของประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศผู้รับ

4.2) จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตจากประเทศแหล่งกำเนิด ที่ยังมีผลในปัจจุบัน;

4.3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติวิชาชีพแพทย์ไม่น้อยกว่า 5 ปีต่อเนื่องในประเทศแหล่งกำเนิด ก่อนที่จะสมัครขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต

4.4) ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

4.5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพแพทย์ (PMRA) ของประเทศแหล่งกำเนิดว่าไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ณ ระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพแพทย์ทั้ง ในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่นๆ เท่าที่ผู้มีอำนาจการกำกับดูแลด้านวิชาชีพแพทย์ (PMRA) รับทราบ

4.6) แจ้งให้ทราบว่า ไม่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือมีคดีความทางกฎหมายที่ยังค้างอยู่ในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่น

4.7) มีคุณสมบัติด้านอื่นๆ ตามที่หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ (PMRA) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประเทศผู้รับเห็นสมควรในการกำหนดคุณสมบัติของการขอขึ้นทะเบียน และ/หรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์

5) กลไกการดำเนินงาน

หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ (PMRA) คือ หน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพแพทย์ ประเทศไทย คือ แพทยสภาและกระทรวงสาธารณสุข มีความรับผิดชอบ ดังนี้

5.1) ประเมินคุณสมบัติและประสบการณ์ของแพทย์ต่างชาติ กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการประเมินสำหรับกรขึ้นทะเบียน

5.2) ขึ้นทะเบียน และ/หรือออกใบอนุญาตให้แพทย์ต่างชาติในการเข้ามารประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศผู้รับ

5.3) ติดตามตรวจสอบและประเมินการประกอบวิชาชีพของแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียนและ/หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ เพื่อให้แน่ใจว่าแพทย์ต่างชาติปฏิบัติสอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณแพทย์ของประเทศผู้รับ

5.4) มีวิธีการหรือมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกับแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ แต่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณแพทย์ของประเทศผู้รับกลไกการดำเนินงานมี **คณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพแพทย์อาเซียน (AJCCM)** ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ (PMRA) ของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศไม่เกิน 2 คน มีหน้าที่

- อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามข้อตกลงฯ โดยการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน และการพัฒนากลยุทธ์สำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- ส่งเสริมประเทศสมาชิกอาเซียนในการกำหนดมาตรฐานสำหรับกลไกและขั้นตอนกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันทางด้านกฎหมาย แนวปฏิบัติ และการพัฒนาต่างๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพแพทย์ในภูมิภาค โดยสอดคล้องกับมาตรฐานภูมิภาค และ/หรือสากลที่มีอยู่

- พัฒนาระบบการสา หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเมื่อมีความจำเป็น

- ทบทวนข้อตกลงยอมรับร่วมทุกๆ 5 ปี หรือเร็วกว่านั้นหากมีความจำเป็น

ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของข้อตกลงฯ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายทันตแพทย์ภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความชำนาญเรื่องมาตรฐานและคุณสมบัติเพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับกรให้บริการวิชาชีพทันตแพทย์ และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาและการฝึกฝนของทันตแพทย์

2) หลักการ

หลักการคือ เปิดให้ทันตแพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย ซึ่งทันตแพทย์ต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน (ของประเทศไทยคือทันตแพทย์สภาและกระทรวงสาธารณสุข) การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของ ASEAN Joint Coordinating Committee on Dental Practitioners ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิก

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน จะช่วยให้ทันตแพทย์ที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ/รับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ทันตแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย เช่น ในกรณีของไทย ทันตแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติเหมือนคนไทยคือต้องผ่านการสอบเพื่อให้ได้ใบอนุญาต

4) คุณสมบัติในการเป็นทันตแพทย์ต่างชาติ

ทันตแพทย์ต่างชาติสามารถขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศผู้รับ เพื่อเข้าไปประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศนั้นได้ โดยต้องเป็นไปตามกฎระเบียบภายในของประเทศผู้รับ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ทันตแพทย์ต่างชาติต้อง

4.1) สำเร็จการศึกษาวิชาชีพทันตแพทย์ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพทันตแพทย์ (PDRA) ของประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศผู้รับ

4.2) จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตจากประเทศแหล่งกำเนิด ที่ยังมีผลในปัจจุบัน

4.3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติวิชาชีพทันตแพทย์ไม่น้อยกว่า 5 ปีต่อเนื่องในประเทศแหล่งกำเนิด ก่อนที่จะสมัครขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต

4.4) ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

4.5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพทันตแพทย์ (PDRA) ของประเทศแหล่งกำเนิดว่า ไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิคมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ทั้งในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่นๆ เท่าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพทันตแพทย์ (PDRA) รับผิดชอบ

4.6) แจ้งให้ทราบว่า ไม่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือมีคดีความทางกฎหมายที่ยังค้างอยู่ในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่น

4.7) มีคุณสมบัติด้านอื่นๆ ตามที่หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ (PDRA) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประเทศผู้รับเห็นสมควรในการกำหนดคุณสมบัติของการขอขึ้นทะเบียน และ/หรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์

5) กลไกการดำเนินงาน

หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ (PDRA) คือ หน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ ประเทศไทย คือ ทันตแพทยสภาและกระทรวงสาธารณสุข มีความรับผิดชอบ ดังนี้

5.1) ประเมินคุณสมบัติและประสบการณ์ของทันตแพทย์ต่างชาติ

5.2) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการประเมินสา สำหรับการขึ้นทะเบียน

5.3) ขึ้นทะเบียน และ/หรือออกใบอนุญาตให้ทันตแพทย์ต่างชาติในการเข้ามาประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศผู้รับ

5.4) ติดตามตรวจสอบและประเมินการประกอบวิชาชีพของทันตแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าทันตแพทย์ต่างชาติปฏิบัติตามสอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณทันตแพทย์ของประเทศผู้รับ

5.5) มีวิธีการหรือมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกับทันตแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ แต่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณทันตแพทย์ของประเทศผู้รับกลไกการดำเนินงานมี **คณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพทันตแพทย์อาเซียน (AJCCD)** ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ (PDRA) ของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศไม่เกิน 2 คน มีหน้าที่

- อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามข้อตกลงฯ โดยการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน และการพัฒนากลยุทธ์สำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- ส่งเสริมประเทศสมาชิกอาเซียนในการกำหนดมาตรฐานสำหรับกลไกและขั้นตอนกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันทางด้านกฎหมาย แนวปฏิบัติ และการพัฒนาต่างๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในภูมิภาค โดยสอดคล้องกับมาตรฐานภูมิภาคและ/หรือสากลที่มีอยู่

- พัฒนากระบวนการสา สำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเมื่อมีความจำเป็น

- ทบทวนข้อตกลงยอมรับร่วมทุกๆ 5 ปี หรือเร็วกว่านั้นหากมีความจำเป็น

ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของข้อตกลงฯ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายพยาบาลวิชาชีพ

ภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความชำนาญเรื่องมาตรฐานและคุณสมบัติ เพื่อ

ส่งเสริมให้มีการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการให้บริการวิชาชีพพยาบาล และเพื่อเปิดโอกาสให้มี

การพัฒนาและการฝึกฝนของพยาบาลวิชาชีพ

2) หลักการ

มีหลักการคือ เปิดให้พยาบาลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย โดยพยาบาลต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน (ของประเทศไทย คือ สภาการพยาบาล)

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน จะช่วยให้พยาบาลที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ/รับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม พยาบาลต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย

4) คุณสมบัติในการเป็นพยาบาลต่างชาติ

พยาบาลวิชาชีพต่างชาติสามารถขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพยาบาลในประเทศผู้รับ เพื่อเข้าไปประกอบวิชาชีพพยาบาลในประเทศนั้นได้ โดยต้องเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับของประเทศผู้รับ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าพยาบาลวิชาชีพต่างชาติต้อง

4.1) สำเร็จการศึกษาวิชาชีพการพยาบาล

4.2) จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตจากประเทศแหล่งกำเนิด ที่ยังมีผลในปัจจุบัน

4.3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติวิชาชีพพยาบาลไม่น้อยกว่า 3 ปีต่อเนื่อง ก่อนที่จะสมัครขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต

4.4) ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

4.5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพพยาบาล (NRA) ของประเทศแหล่งกำเนิดว่าไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่น และระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพพยาบาล

4.6) มีคุณสมบัติด้านอื่นๆ ตามที่กำหนด เช่น ต้องแสดงผลตรวจร่างกายหรือผ่านการทดสอบสมรรถภาพ หรือข้อกำหนดอื่นใดตามที่หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานของรัฐในประเทศผู้รับเห็นสมควรในการกำหนดคุณสมบัติของการขอขึ้นทะเบียน และ/หรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพยาบาล

5) กลไกการดำเนินงาน

หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาล (NRA) หมายถึงหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพพยาบาล ประเทศไทย คือ สภาการพยาบาล มีความรับผิดชอบ ดังนี้

5.1) ประเมินคุณสมบัติและประสบการณ์ของพยาบาลวิชาชีพต่างชาติ

5.2) ขึ้นทะเบียน และ/หรือออกใบอนุญาตให้พยาบาลวิชาชีพต่างชาติในการเข้ามาประกอบวิชาชีพพยาบาลในประเทศผู้รับ

5.3) ติดตามตรวจสอบและประเมินการประกอบวิชาชีพของพยาบาลวิชาชีพต่างชาติที่ได้จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพยาบาล

5.4) ตรวจสอบติดตาม เพื่อให้แน่ใจว่าพยาบาลต่างชาติจะรักษามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพพยาบาลที่สอดคล้องกับหลักประเพณีปฏิบัติด้านวิชาชีพของประเทศผู้รับกลไกการดำเนินงานมี **คณะกรรมการประสานงานด้านพยาบาลวิชาชีพอาเซียน** ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาลและ/หรือหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสมของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมข้อตกลงฯ ซึ่งคณะกรรมการนี้มีการประชุมกันเป็นประจำ เพื่อ

- อำนวยความสะดวกในดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- สร้างความเข้าใจร่วมกันทั้ง ด้านนโยบาย กระบวนการและการปฏิบัติในการพัฒนา และส่งเสริมกลยุทธ์ในการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- ร่วมกันคิดค้นกระบวนการเพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรฐานและหลักเกณฑ์การยอมรับร่วมกันสำหรับบริการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

- ติดตามการเปลี่ยนแปลงเรื่องกฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติของแต่ละประเทศ

ผู้รับ

- ติดตามตรวจสอบร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และแลกเปลี่ยนข้อมูล

- ทำหน้าที่ในการแก้ไขระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินการตามข้อตกลงนี้ ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวถูกส่งมาจากหน่วยงานกำกับดูแลพยาบาลวิชาชีพจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วม

- ทหารหรือประเด็นโครงการเสริมสร้างความสามารถ

ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาสถาปัตยกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของความตกลงฯ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพบริการสถาปัตยกรรม และเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อที่จะส่งเสริมการยอมรับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดด้านมาตรฐานและคุณสมบัติ เพื่อสร้างความร่วมมือของกลุ่มอาเซียนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม ทั้งในเรื่องของการใช้ทรัพยากร และผลประโยชน์โดยผ่านความร่วมมือด้านการวิจัย และเพื่อส่งเสริมอำนวยความสะดวกรวมทั้งจัดตั้งการยอมรับซึ่งกันและกันของสถาปนิก ตลอดจนจัดทำมาตรฐานและข้อตกลงร่วมกันในการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีในกลุ่มประเทศอาเซียน

2) หลักการ

มีหลักการคือ เปิดให้สถาปนิกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนเป็นสถาปนิกอาเซียน (ASEAN Architect) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ซึ่งบางประเทศรวมทั้งไทย กำหนดให้สถาปนิกอาเซียนต้องปฏิบัติงานร่วมกับสถาปนิกท้องถิ่น สถาปนิกที่ต้องการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ในแต่ละประเทศ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยจะดำเนินการโดยสภาสถาปนิก การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของสภาสถาปนิกอาเซียน (ASEAN Architect Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก Monitoring Committee ของประเทศสมาชิก

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับคือ สถาปนิกวิชาชีพมีสิทธิขออนุญาตองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพสถาปนิกในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศนั้นๆ ได้ ทั้งนี้สถาปนิกอาเซียนที่ได้รับอนุญาต จะได้ขึ้นทะเบียนเป็นสถาปนิกต่างดาวจดทะเบียน (Registered Foreign Architect)

ซึ่งจะสามารถประกอบวิชาชีพสถาปนิกในประเทศนั้นๆ ได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย ซึ่งบางประเทศ รวมทั้งไทยจะกำหนดให้ต้องทำงานร่วมกับสถาปนิกที่มีใบอนุญาตของประเทศนั้นๆ

4) คุณสมบัติในการเป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน

สถาปนิกวิชาชีพผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

4.1) สำเร็จระดับปริญญาทางสถาปัตยกรรมที่ได้รับการยอมรับโดยองค์กรด้านการรับรองสถาปัตยกรรมวิชาชีพ ไม่ว่าจะในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้รับ หรือที่ได้รับการประเมินและยอมรับว่าเทียบเท่ากับระดับการศึกษาดังกล่าว การศึกษาสถาปัตยกรรมต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 ปีการศึกษาในระบบภาคการศึกษาปกติ ซึ่งผ่านการรับรองหลักสูตรของมหาวิทยาลัยแล้วในประเทศแหล่งกำเนิด หรือการได้รับการยอมรับให้เทียบเท่าอย่างใดอย่างหนึ่ง

4.2) มีการขึ้นทะเบียนหรือมีใบอนุญาตที่ยังมีผลในปัจจุบัน เพื่อประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศแหล่งกำเนิด ซึ่งออกให้โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพ (PRA) ของประเทศสมาชิกอาเซียน และสอดคล้องกับนโยบายของตนด้านการขึ้นทะเบียน/การอนุญาต/การรับรองในการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม หรือคณะกรรมการติดตาม ตามข้อ 4.2.2 และ รายการที่ 1.2 ของภาคผนวก 2 ของข้อตกลงฯ

4.3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติและมีความหลากหลายมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี หลังจบการศึกษา ทั้งนี้ต้องทำงานอย่างต่อเนื่องโดยตลอด 5 ปีในขณะที่ถือใบอนุญาตและจะต้องได้รับผิดชอบงานด้านสถาปัตยกรรมที่เด่นชัดตามที่ระบุในภาคผนวก 4 ตัวอย่างที่ 3 แล้วอย่างน้อย 2 ปีด้วย

4.4) ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

4.5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพ (PRA) ของประเทศแหล่งกำเนิด และไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม

4.6) ปฏิบัติตามข้อตกลงอื่นที่ผ่านการเห็นชอบร่วมกันของสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC) จะมีสิทธิขอสมัครต่อสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC) เพื่อได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ภายใต้ทะเบียนสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AAR) สถาปนิกวิชาชีพ ผู้มีคุณสมบัติข้างต้นและปฏิบัติสอดคล้องตามแนวทางด้านหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติตามภาคผนวก 2 และบรรลุล้อยกลงด้านการประเมินตามภาคผนวก 3 เมื่อได้รับและชำระค่าธรรมเนียมแล้ว ได้บรรจุภายใต้ทะเบียนสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AAR) และมีฐานะเป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ทั้งนี้ สถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) จะประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมได้เฉพาะในขอบข่ายงานที่ได้รับอนุญาตตามความชำนาญของสถาปนิกวิชาชีพผู้นั้นภายใต้ข้อตกลงฯ นี้เท่านั้น

5) กลไกการดำเนินงาน

หน่วยงานกำกับดูแลสถาปนิกวิชาชีพ (PRA) หมายถึงหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ สถาปนิก ประเทศไทย คือ สภาสถาปนิก มีความรับผิดชอบ ดังนี้

5.1) พิจารณาคำขอและอนุญาตให้สถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ประกอบวิชาชีพในฐานะเป็นสถาปนิกวิชาชีพต่างดาวจดทะเบียน (RFA) โดยจะประกอบวิชาชีพอย่างอิสระหรือร่วมกับสถาปนิกวิชาชีพท้องถิ่นในประเทศผู้รับจำนวนมากว่าหนึ่งหรือมากกว่า โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของประเทศผู้รับกำหนด

5.2) ติดตามตรวจสอบและประเมินการประกอบวิชาชีพของสถาปนิกวิชาชีพต่างด้าวจดทะเบียน (RFA) และทำให้มั่นใจว่าได้ปฏิบัติตามข้อตกลงกับข้อตกลงฯ

5.3) รายงานต่อองค์กรท้องถิ่นและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องความคืบหน้าการดำเนินการตามข้อตกลงฯ เมื่อต้องการ

5.4) รักษามาตรฐานระดับสูงของการประกอบวิชาชีพและจรรยาบรรณด้านสถาปัตยกรรม

5.5) แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างทันทีต่อเลขาธิการสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC) เมื่อสถาปนิกวิชาชีพต่างด้าวจดทะเบียน (RFA) ได้ละเมิดข้อตกลงฯ หรือเมื่อสถาปนิกวิชาชีพผู้ซึ่งเป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้ที่จะประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมอย่างอิสระในประเทศแหล่งกำเนิด ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ หรือได้กระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ ไม่ว่าจะในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้รับที่ซึ่งการกระทำผิดนั้นได้นำไปสู่การถอดถอนจากทะเบียนหรือระงับการประกอบวิชาชีพ

5.6) เตรียมการด้านกฎระเบียบเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงฯ ได้

5.7) แลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อปฏิบัติ และความคืบหน้าต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมภายในภูมิภาค โดยมีความมุ่งหวังในการปรับให้สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกับมาตรฐานในระดับภูมิภาค และ/หรือระหว่างประเทศกลไกการดำเนินงานมี **คณะกรรมการติดตามตรวจสอบ (MC)** ซึ่งมีหน้าที่

- ทำให้มั่นใจว่าผู้ประกอบวิชาชีพทุกคนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนในฐานะสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AAs) โดยเลขาธิการสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC) จะปฏิบัติตามข้อตกลงกับเงื่อนไขที่ระบุในข้อตกลงฯ และผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการสอดคล้องตามระเบียบวิธีปฏิบัติและหลักเกณฑ์ตามที่แสดงในภาคผนวก 2, 3 และ 4

- ทำให้มั่นใจว่าผู้ประกอบวิชาชีพที่สมัครขอขึ้นทะเบียนในฐานะสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) จะต้องแสดงหลักฐานว่าได้ปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

- ทำให้มั่นใจว่าผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยเลขาธิการสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC) เป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ยังคงสมัครขอต่ออายุการขึ้นทะเบียนอยู่เป็นระยะ และในการนี้ แสดงหลักฐานว่าได้ปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

- ทำให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติและเกิดผลตามการเปลี่ยนแปลงที่ตกลงภายใต้ข้อ 6.3 ตามที่กำหนดโดยสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC)

- ออกใบรับรองสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและจัดหาแนะนำกรณีที่สถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ต้องการถาม

- แจ้งสภาสถาปนิกอาเซียน (AAC) และคณะกรรมการติดตามตรวจสอบ (MC) ของประเทศแหล่งกำเนิดกรณีมีผู้ที่ไม่ใช่สถาปนิกวิชาชีพอาเซียน (AA) ประกอบวิชาชีพในประเทศผู้รับ

ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติด้านการสำรวจของอาเซียน (ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงฯ นี้ คือ เพื่อสร้างกรอบและกำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ใช้ปฏิบัติตามในการเจรจา MRA ระหว่างกันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย เพื่อให้เกิดความราบรื่นในการยอมรับร่วมและเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพทางการสำรวจ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าประเทศสมาชิกอาเซียนมีการเรียกชื่อและมีเงื่อนไขต่างกัน และเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ส่งเสริมความเชื่อมั่น และการยอมรับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ทั้งด้านมาตรฐานและคุณสมบัติทางการสำรวจ

2) หลักการ

มีหลักการ คือ กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา MRA ด้านการสำรวจ ในอนาคตของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย โดยวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการยอมรับ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่องการศึกษา การสอบ ประสิทธิภาพ กระบวนการให้การยอมรับระบบข้อมูลเอกสาร ระเบียบวินัยและหลักจริยธรรม มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากล ทั้งนี้ MRA ที่จะจัดทำขึ้นในอนาคตจะต้องไม่ลดทอนสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการกำกับดูแลและออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายภายใน แต่ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เกินจำเป็น โดยการออกใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนของนักสำรวจอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้ กรอบข้อตกลงได้กำหนดกรอบการดำเนินการและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบสาขาการสำรวจในส่วนของประเทศไทย องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการประกอบการบริการด้านสำรวจและขึ้นทะเบียน/ออกใบอนุญาตนักสำรวจ คือ สภาวิศวกร

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์คือเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าไปทำงานในวิชาชีพนี้ในอนาคต เมื่อสมาชิกอาเซียนใดมีความพร้อมก็สามารถเข้าร่วมเจรจายอมรับคุณสมบัติของกันและกันได้โดยใช้กรอบข้อตกลงนี้เป็นพื้นฐานในการเจรจา โดยในระหว่างนี้ประเทศอาเซียนที่ยังไม่พร้อมก็สามารถศึกษากรอบข้อตกลงนี้ และใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของตนทั้ง ในแง่การส่งบุคลากรออกไปและการรับมือกับบุคลากรจากอาเซียนอาจจะเข้ามาทำงานในไทย

4) หลักเกณฑ์ยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติวิชาชีพช่างสำรวจ

การศึกษา : ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่า ผู้ขอรับการยอมรับต้องได้รับการศึกษาตามเงื่อนไขที่มีผลบังคับใช้ในประเทศต้นสังกัดที่อนุญาตการยอมรับเป็นครั้งแรก ณ เวลาที่ให้การยอมรับนั้น หนังสือรับรองการศึกษาอาจถูกประเมินโดยประเทศผู้รับและยอมรับว่าผ่านเกณฑ์เงื่อนไขทางการศึกษาของประเทศผู้รับ

การสอบ :

- ประเทศสมาชิกอาเซียนตระหนักว่าอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ขอผ่านการสอบอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ขอมีความรู้เพียงพอตามกฎหมาย มาตรฐาน และหลักปฏิบัติที่สัมพันธ์กับระดับท้องถิ่นและระดับชาติของประเทศผู้รับ

- ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่าผู้ขอซึ่งได้รับการยอมรับโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในประเทศต้นสังกัดของผู้ขอ อาจไม่ต้องถูกให้เข้าสอบในการสอบรับรองคุณวุฒิทั้งหมด (ถ้ามี) ในการที่จะได้รับการยอมรับในประเทศผู้รับหากเห็นว่าเงื่อนไขทางการศึกษา และวิชาชีพเป็นไปตามที่ประเทศผู้รับกำหนด

ประสบการณ์ :

- ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่าระยะเวลาขั้นต่ำของประสบการณ์ด้านสำรวจภายหลังสำเร็จการศึกษาเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการยอมรับ ปริมาณและลักษณะงานที่มีประสบการณ์ที่ต้องผ่านจะต้องเทียบได้กับเงื่อนไขประสบการณ์ของประเทศผู้รับที่จะให้การยอมรับ

- ถ้าปริมาณหรือลักษณะงานที่ผู้ขอมีประสบการณ์ ในประเทศต้นสังกัดไม่ได้ตามเงื่อนไขของประเทศผู้รับ ผู้ขออาจได้รับความยินยอมให้หาประสบการณ์ให้ครบสมบูรณ์ตามกำหนดในประเทศผู้รับ ก่อนที่จะได้รับสิทธิ์การยอมรับในประเทศผู้รับ

5) กลไกการดำเนินงาน

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการประกอบการบริการด้านสำรวจ และ ขึ้นทะเบียน/ออกใบอนุญาตนักสำรวจประเทศไทย คือ สภาวิศวกร มีหน้าที่ดังนี้

5.1) เจริญหาข้อตกลงและจัดทำ MRA ที่จะต้องดำเนินการตามมา ในระดับทวิภาคี หรือ พหุภาคี กับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบกำกับดูแลการประกอบการบริการด้านสำรวจ ของแต่ละ ประเทศ

5.2) ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติของนักวิชาชีพสำรวจที่ได้รับการยอมรับภายใต้ MRA ใดๆ

5.3) ส่งเสริมการศึกษาต่อเนื่องและการพัฒนาวิชาชีพ

5.4) ดำรงรักษาไว้ซึ่งการปฏิบัติที่ดีซึ่งรวมถึงมาตรฐานที่สูงของการประพฤติปฏิบัติในด้าน วิชาชีพและจรรยาบรรณด้านการสำรวจ

5.5) แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย การปฏิบัติ และการพัฒนาในการประกอบวิชาชีพ สำรวจ ภายในขอบเขตอำนาจของตน

ข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงฯ นี้ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจาจัดทำ ข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการให้โครงสร้างเพื่อนำไปสู่การ สรุปรูปข้อตกลงนั้น และเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ส่งเสริม และคำนึงถึงการพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ทั้งด้านมาตรฐานและคุณสมบัติของวิชาชีพบัญชี

2) หลักการ

มีหลักการ คือ กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา MRA ด้านบัญชีในอนาคต ของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย โดยวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการยอมรับ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่องการศึกษา การสอบ ประสบการณ์ กระบวนการให้การยอมรับระบบข้อมูล เอกสาร ระเบียบวินัยและหลักจริยธรรม มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากล ทั้งนี้ MRA ที่จะจัดทำขึ้นในอนาคต จะต้องไม่ลดทอนสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการกำกับดูแลและออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายภายใน แต่ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เกินจำเป็น โดยการออกใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนของ วิชาชีพบัญชีอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้กรอบข้อตกลง ได้กำหนดกรอบการดำเนินการและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบสาขาบัญชี

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าไปทำงานในวิชาชีพนี้ในอนาคต เมื่อสมาชิกอาเซียนใดมีความพร้อมก็สามารถเข้าร่วมเจรจาสมัครคุณสมบัติของกันและกันได้โดยใช้กรอบข้อตกลงนั้นเป็นพื้นฐานในการเจรจา โดยในระหว่างนี้ประเทศอาเซียนที่ยังไม่พร้อมก็สามารถศึกษากรอบข้อตกลงนี้ และใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของตนทั้งในแง่การส่งบุคลากรออกไปและการรับมือกับบุคลากรจากอาเซียนที่จะเข้ามาทำงานในไทย สำหรับการประกอบวิชาชีพบัญชีของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิคนั้นๆ (ของประเทศไทย คือ สภาวิชาชีพบัญชี)

4) คุณสมบัติในการเป็นนักบัญชีต่างชาติ

การศึกษา : ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่า นักบัญชีอาชีพ (PPA) ของประเทศสมาชิกซึ่งขอให้มีการยอมรับในอีกประเทศสมาชิก ต้องได้รับการศึกษาตามเงื่อนไขที่มีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศแหล่งกำเนิด ซึ่งหนังสือรับรองการศึกษาของบุคคลนั้นอาจถูกประเมินและยอมรับโดยคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี (NAB) และ/หรือสภาวิชาชีพบัญชี (PRA) ของประเทศผู้รับว่าผ่านเกณฑ์เงื่อนไขทางการศึกษาในประเทศผู้รับใบอนุญาต ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลอื่น นอกเหนือจากคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี (NAB) และ/หรือสภาวิชาชีพบัญชี (PRA) กำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตอื่นๆ ในการประกอบวิชาชีพ ประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กฎระเบียบภายใน จะต้องพยายามอย่างเต็มความสามารถในการอำนวยความสะดวกให้นักบัญชีอาชีพ (PPA) ของประเทศสมาชิกอื่น ได้รับการอนุมัติที่จำเป็นต่อการประกอบวิชาชีพบัญชี

การแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถ : ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดให้นักบัญชีอาชีพ (PPA) ซึ่งขอให้มีการยอมรับในประเทศนั้น แสดงให้เห็นว่ามีความสามารถในการประกอบวิชาชีพ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า นักบัญชีอาชีพ (PPA) มีความรู้ความสามารถครบถ้วนตามกฎระเบียบภายในของประเทศผู้รับ

ประสบการณ์ : นักบัญชีอาชีพ (PPA) ที่ต้องการให้มีการยอมรับจะต้องมีประสบการณ์ครบถ้วนตามความต้องการที่ระบุไว้โดยประเทศผู้รับ

มาตรฐานและแนวทางของสภาวิชาชีพบัญชีนานาชาติ (IFAC) : ประเทศสมาชิกอาเซียนควรที่จะนำเอามาตรฐานและแนวทางของสภาวิชาชีพบัญชีนานาชาติ (IFAC) มาใช้ในการกำหนดความสามารถด้านวิชาชีพและคุณสมบัติต่างๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพบัญชีของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิคนั้นๆ

5) กลไกการดำเนินงาน

ข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีใดๆ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของแต่ละประเทศสมาชิก และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี (NAB) และ/หรือสภาวิชาชีพบัญชี (PRA) หรือหน่วยงานกำกับดูแลอื่นของประเทศนั้นๆ ในการกำหนดหรือกำกับดูแลกฎระเบียบภายในที่สำคัญคณะกรรมการกำกับดูแล 3585 การประกอบวิชาชีพบัญชี (NAB) และ/หรือสภาวิชาชีพบัญชี (PRA) ของประเทศสมาชิก (ประเทศไทย คือ สภาวิชาชีพบัญชี) มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

5.1) ให้การยอมรับนักบัญชีอาชีพ (PPA) ที่สมัครเพื่อประกอบวิชาชีพโดยอิสระหรือร่วมกับนักบัญชีอาชีพ (PPA) ของประเทศผู้รับ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบภายในของประเทศ

5.2) ติดตามตรวจสอบการประกอบวิชาชีพของนักบัญชีอาชีพ (PPA) ที่ได้รับการยอมรับให้ประกอบวิชาชีพบัญชีในประเทศผู้รับ

5.3) กำหนด และ/หรือคงไว้ ซึ่งมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพบัญชีและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ

5.4) แลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบภายใน แนวปฏิบัติ และการพัฒนาต่างๆ ด้านบริการบัญชีระหว่างประเทศประเทศสมาชิกอาเซียน โดยให้สอดคล้องกับมาตรฐานภูมิภาค และ/หรือสากลที่มีอยู่

ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิศวกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services)

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ คือ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพบริการวิศวกรรมและเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อที่จะส่งเสริมการยอมรับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดด้านมาตรฐานและคุณสมบัติ

2) หลักการ

มีหลักการ คือ เปิดให้วิศวกรที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Chartered Professional Engineer) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ซึ่งบางประเทศรวมทั้งไทยกำหนดให้วิศวกรอาเซียนต้องปฏิบัติงานร่วมกับวิศวกรท้องถิ่น โดยวิศวกรที่ต้องการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ในแต่ละประเทศ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยจะดำเนินการโดยสภาวิศวกรสำหรับการดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานด้านวิศวกรรมวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Chartered Professional Engineer Coordinating Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก Monitoring Committee ของประเทศสมาชิก

3) ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์ คือ วิศวกรวิชาชีพมีสิทธิขออนุญาตองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพวิศวกรในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ วิศวกรอาเซียนที่ได้รับอนุญาตจะได้อัตโนมัติขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพต่างด้าวจดทะเบียน (Registered Foreign Professional Engineer) ซึ่งจะสามารถประกอบวิชาชีพวิศวกรในประเทศนั้นๆ ได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย ซึ่งบางประเทศรวมทั้งไทยจะกำหนดให้ต้องทำงานร่วมกับวิศวกรที่มีใบอนุญาตของประเทศนั้นๆ

4) คุณสมบัติในการเป็นวิศวกรต่างชาติ

วิศวกรวิชาชีพผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

4.1) สำเร็จระดับปริญญาทางวิศวกรรมที่ได้รับการยอมรับโดยองค์กรด้านการรับรองวิศวกรรมวิชาชีพไม่ว่าจะในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้รับ หรือที่ได้รับการประเมินและยอมรับว่าเทียบเท่ากับระดับการศึกษาดังกล่าว

4.2) มีการขึ้นทะเบียนหรือมีใบอนุญาตที่ยังมีผลในปัจจุบัน เพื่อประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศแหล่งกำเนิด ซึ่งออกให้โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพ (PRA) ของประเทศสมาชิกอาเซียน และสอดคล้องกับนโยบายของตนด้านการขึ้นทะเบียน/การอนุญาต/การรับรองในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

4.3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติและมีความหลากหลายมาไม่ต่ำกว่า 7 ปี หลังจบการศึกษา ทั้งนี้ จะต้องได้รับผิดชอบงานด้านวิศวกรรมที่เด่นชัดอย่างน้อย 2 ปี

4.4) ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศ แหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

4.5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพ (PRA) ของประเทศแหล่งกำเนิด และไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่น และระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมจะมีสิทธิขอสมัครต่อคณะกรรมการประสานงานด้านวิศวกรรมวิชาชีพอาเซียน (ACPECC)

เพื่อได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ACPE) ภายใต้ทะเบียนวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ACPER)

5) กลไกการดำเนินงาน

ผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพ (PRA) ประเทศไทย คือ สภาวิศวกร มีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

5.1) พิจารณาคำขอและอนุญาตให้วิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ACPEs) ประกอบวิชาชีพในฐานะเป็นวิศวกรวิชาชีพต่างดาวจดทะเบียน (RFPEs) โดยจะต้องไม่เป็นการประกอบวิชาชีพเพียงลำพัง แต่จะต้องประกอบวิชาชีพร่วมกับวิศวกรวิชาชีพท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายของประเทศผู้รับภายใต้บังคับของกฎหมายและระเบียบภายในและที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ และไม่เป็นการยื่นแบบทางวิศวกรรมต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายของประเทศผู้รับตามที่กำหนดโดยข้อตกลงฯ นี้

5.2) ติดตามตรวจสอบและประเมินการประกอบวิชาชีพของวิศวกรวิชาชีพต่างดาวจดทะเบียน (RFPEs) และทำให้มั่นใจว่าได้ปฏิบัติตามข้อตกลงกับข้อตกลงฯ

5.3) รายงานต่อองค์กรท้องถิ่นและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องความคืบหน้าการดำเนินการตามข้อตกลงฯ

5.4) รักษามาตรฐานระดับสูงของการประกอบวิชาชีพและจรรยาบรรณด้านวิศวกรรม

5.5) แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างทันทีต่อเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานด้านวิศวกรรมวิชาชีพอาเซียน (ACPECC) เมื่อวิศวกรวิชาชีพต่างดาวจดทะเบียน (RFPE) ได้ละเมิดข้อตกลงฯ หรือเมื่อวิศวกรวิชาชีพผู้ซึ่งเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ACPE) ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้ที่จะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมอย่างอิสระในประเทศแหล่งกำเนิดไม่ปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (CPD) ของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ หรือได้กระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ ไม่ว่าจะในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้รับที่ซึ่งการกระทำผิดนั้นได้นำไปสู่การถอดถอนจากทะเบียนหรือระงับการประกอบวิชาชีพ

5.6) เตรียมการด้านกฎและระเบียบเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงฯ ได้

5.7) แลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อปฏิบัติ และความคืบหน้าต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมภายในภูมิภาค โดยมีความมุ่งหวังในการปรับให้สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกับมาตรฐานในระดับภูมิภาค และ/หรือระหว่างประเทศ

ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals)

นอกจากข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพ (MRA) ทั้ง 7 ฉบับที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศลงนามไปแล้วนั้น ยังมีข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพอีกฉบับหนึ่งคือข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition

Arrangement on Tourism Professionals) ซึ่งสมาชิกอาเซียน 9 ประเทศ (ยกเว้นประเทศไทย) ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันดังกล่าว ที่กรุงฮานอย เวียดนาม เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2552

วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของข้อตกลง MRA บุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับ MRA วิชาชีพอื่นๆ คือ อำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในสาขาการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน (Foreign Tourism Professional) และการช่วยให้การศึกษา/ฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนสอดคล้องกัน รวมถึงมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประเทศสมาชิกได้ ทั้งนี้ ผู้ผ่านการรับรองคุณสมบัติและได้รับใบรับรองมาตรฐานวิชาชีพดังกล่าว มีสิทธิในการเดินทางไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงานสำหรับสาระสำคัญของข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณาสมรรถนะของบุคลากรในตำแหน่งต่างๆ โดยใช้คุณสมบัติการศึกษา การฝึกอบรมและ/หรือประสบการณ์ในการทำงาน เป็นเกณฑ์พื้นฐานในการรับรองมาตรฐานของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

กลไกหลักภายใต้ข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

การเตรียมการรองรับด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวอาเซียน (Foreign Tourism Professional) จำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติในแต่ละตำแหน่งงานให้มีมาตรฐานเดียวกัน และต้องมีหน่วยงานในระดับชาติที่รับผิดชอบดำเนินงานตามข้อตกลง MRA เพื่อดูแล กำกับ ประเมินรับรองและลงทะเบียน ตลอดจนมีหน่วยกำกับระดับภูมิภาค ดังนั้นในข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนจึงกำหนดโครงสร้างภายในของประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการรับรองสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวได้จัดตั้ง และปฏิบัติงานได้ โครงสร้างดังกล่าวได้แก่

ก. คณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งชาติ (National Tourism Professional Board: NTPB)

เป็นคณะกรรมการระดับชาติที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนจัดตั้งขึ้น โดยประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องในธุรกิจท่องเที่ยวโดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ ดังนี้

- สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อตกลง MRA ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในประเทศ
- พัฒนา กำกับ ติดตามผลการยกระดับสมรรถนะบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในสมรรถนะขั้น พื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยว ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals (ACCSTP) และ Common ASEAN Tourism Curriculum (CATC)
- อำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบ หลักเกณฑ์ กระบวนการพิจารณา จัดทำคู่มือ และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน
- รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการระดับชาติแก่องค์กรท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN National Tourism Organizations: ASEAN NTOs) ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลประเทศต่างๆ ในอาเซียน ท หน้าที่ดูแลรับผิดชอบภาคท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกอาเซียน
- สร้างและพัฒนาเครื่องมือที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

- อำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practices) ในการพัฒนาภาคท่องเที่ยว โดยมีความมุ่งหวังในการปรับให้สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกับมาตรฐานและหลักสูตรของวิชาชีพท่องเที่ยวในระดับภูมิภาค และ/หรือระหว่างประเทศ

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจาก ASEAN NTOs ในอนาคต

ข. คณะอนุกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยว (The Tourism Professional Certification Board: TPCB)

เป็นคณะอนุกรรมการที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนจะต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังนี้

- ทำหน้าที่ประเมินคุณสมบัติและ/หรือสมรรถนะของผู้ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ใน ACCSTP

- ออกใบรับรองให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวที่มีคุณสมบัติและ/หรือสมรรถนะผ่านเกณฑ์มาตรฐานตาม ACCSTP

- พัฒนาและดูแลระบบฐานข้อมูล (Web-based) การขึ้นทะเบียนผู้ได้รับใบรับรองมาตรฐานวิชาชีพแห่งอาเซียนและฐานข้อมูลตำแหน่งว่างในสาขาบริการท่องเที่ยว (ASEAN Tourism Professional Registration System: ATPRS)

- ทำหน้าที่แจ้งต่อคณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งชาติ (NTPB) เกี่ยวกับข้อมูลทะเบียนการยกเลิกใบรับรองแก่บุคลากรที่เคยมีคุณสมบัติผ่านการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวแต่ละเมตริกระเบียบปฏิบัติเชิงเทคนิคในวิชาชีพหรือจรรยาบรรณมาตรฐานของวิชาชีพ

ค. คณะกรรมการกำกับดูแลบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Tourism Professional Monitoring Committee: ATPMC)

เป็นคณะกรรมการระดับอาเซียนที่ประกอบด้วยผู้แทนจาก ASEAN NTOs และ NTPBs โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดังนี้

- สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ MRA ให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

- ส่งเสริม พัฒนา กำกับ ติดตามผลการยกระดับสมรรถนะบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยว ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals (ACCSTP) และ Common ASEAN Tourism Curriculum (CATC)

- ทำหน้าที่แจ้งต่อคณะอนุกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยว (The Tourism Professional Certification Board: TPCB) ของประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อได้รับข้อมูลการยกเลิกใบรับรองแก่บุคลากรที่เคยมีคุณสมบัติผ่านการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวแต่ละเมตริกระเบียบปฏิบัติเชิงเทคนิคในวิชาชีพหรือจรรยาบรรณมาตรฐานของวิชาชีพ

- อำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบ หลักเกณฑ์ กระบวนการพิจารณา จัดทำคู่มือ และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

- รายงานผลการดำเนินงานของ ATPMC ต่อ ASEAN NTOs

- สร้างและพัฒนาเครื่องมือที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจาก ASEAN NTOs ในอนาคตทั้งนี้ ข้อตกลง MRA นี้ จะมีผลใช้บังคับเมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการ TPCB และ NTPs และแจ้งแก่เลขาธิการอาเซียนภายใน 180 วันนับจากวันที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศลงนามในข้อตกลงนี้ ในกรณีที่ประเทศสมาชิกใดยังไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการ TPCB และ NTPs ภายใน 180 วันหลังจากวันลงนามในข้อตกลง ให้ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้เมื่อประเทศดังกล่าวแจ้งผลการจัดตั้ง คณะกรรมการ TPCB และ NTPs ภายในประเทศนั้นอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรแก่เลขาธิการอาเซียน

สมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals: ACCSTP)

สมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals: ACCSTP) เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum requirements) สำหรับสมรรถนะขั้นพื้นฐานของผู้ประกอบวิชาชีพในสาขาที่พักและการเดินทาง การกำหนดสมรรถนะขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็เพื่อยกระดับการบริการในภาคท่องเที่ยวและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการตามข้อตกลง MRA ในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นไปได้ตามเป้าหมาย

ทั้งนี้ สมรรถนะขั้นพื้นฐานที่ ACCSTP กำหนด ประกอบด้วยสมรรถนะร่วมสำหรับทุกกลุ่มสาขา (Common Core Competencies) และสมรรถนะด้านวิชาชีพ (Generic and Functional Competencies) ซึ่งมีรายละเอียดสำหรับบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนประกอบด้วย 2 สาขา หลักคือ สาขาที่พัก และสาขาการเดินทาง ครอบคลุมตำแหน่งงาน 32 ตำแหน่ง ดังนี้

- 1) สาขาที่พัก (Hotel Services)
 - 1.1) แผนกต้อนรับ (Front Office)
 - 1.1.1) ผู้จัดการฝ่ายต้อนรับ (Front Office Manager)
 - 1.1.2) ผู้ควบคุมดูแลฝ่ายต้อนรับ (Front Office Supervisor)
 - 1.1.3) พนักงานต้อนรับ (Receptionist)
 - 1.1.4) พนักงานรับโทรศัพท์ (Telephone Operator)
 - 1.1.5) พนักงานยกกระเป๋า (Bell Boy)
 - 1.2) แผนกแม่บ้าน (House Keeping)
 - 1.2.1) ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน (Executive Housekeeper)
 - 1.2.2) ผู้จัดการฝ่ายซักรีด (Laundry Manager)
 - 1.2.3) ผู้ควบคุมดูแลห้องพัก (Floor Supervisor)
 - 1.2.4) พนักงานซักรีด (Laundry Attendant)
 - 1.2.5) พนักงานดูแลห้องพัก (Room Attendant)
 - 1.2.6) พนักงานทำความสะอาด (Public Area Cleaner)
 - 1.3) แผนกอาหาร (Food Production)
 - 1.3.1) หัวหน้าพ่อครัว (Executive Chef)
 - 1.3.2) พ่อครัวแต่ละงาน (Demi Chef)
 - 1.3.3) ผู้ช่วยพ่อครัวฝ่ายอาหาร (Commis Chef)
 - 1.3.4) พ่อครัวงานขนมหวาน (Chef de Partie)
 - 1.3.5) ผู้ช่วยพ่อครัวขนมหวาน (Commis Pastry)
 - 1.3.6) งานขนมปัง (Baker)

- 1.3.7) งานเนื้อ (Butcher)
- 1.4) แผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food and Beverage Service)
 - 1.4.1) ผู้อำนวยการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (F&B Director)
 - 1.4.2) ผู้จัดการ Outlet อาหารและเครื่องดื่ม (F&B Outlet Manager)
 - 1.4.3) หัวหน้าพนักงานบริการ (Head Waiter)
 - 1.4.4) พนักงานผสมเครื่องดื่ม (Bartender)
 - 1.4.5) พนักงานบริการ (Waiter)
- 2) สาขาการเดินทาง (Travel Services)
 - 2.1) ตัวแทนท่องเที่ยว (Travel Agencies)
 - 2.1.1) ผู้จัดการทั่วไป (General Manager)
 - 2.1.2) ผู้ช่วยผู้จัดการทั่วไป (Assistant General Manager)
 - 2.1.3) หัวหน้าผู้แนะนำการเดินทาง (Senior Travel Consultant)
 - 2.1.4) ผู้แนะนำการเดินทาง (Travel Consultant)
 - 2.2) บริษัททัวร์ (Tour operation)
 - 2.2.1) ผู้จัดการธุรกิจ (Product Manager)
 - 2.2.2) ผู้จัดการฝ่ายขายและการตลาด (Sales and Marketing Manager)
 - 2.2.3) ผู้จัดการฝ่ายบัญชี (Credit Manager)
 - 2.2.4) ผู้จัดการฝ่ายตั๋ว (Ticketing Manager)
 - 2.2.5) ผู้จัดการฝ่ายท่องเที่ยว (Tour Manager)

แม้ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals) ซึ่งสมาชิกอาเซียน 9 ประเทศได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันดังกล่าว ที่กรุงฮานอย เวียดนาม เมื่อเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2552 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาของประเทศไทยได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าไม่สามารถลงนามในข้อตกลง MRA ดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยระบุไว้ว่า การลงนามในบันทึกข้อตกลงใดๆ กับต่างประเทศ จะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จึงจะลงนามในบันทึกข้อตกลงได้ แต่การเตรียมการเพื่อรองรับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวอาเซียนยังคงดำเนินต่อไป

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้รับมอบหมายให้มาจัดทำหลักสูตรอบรมเพื่อรองรับสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวใน 32 ตำแหน่งงาน ครอบคลุมตำแหน่งงานด้านที่พักมี 4 กลุ่มคือ Front Office, Housekeeping, Food Production, Food & Beverage Service ด้านการเดินทางมี 2 กลุ่มคือ Travel Agencies และ Tour Operation โดยสมรรถนะจะมีทั้ง core, generic, functional ในแต่ละตำแหน่งงาน ซึ่งขณะนี้คู่มือจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว เป็นภาษาไทยโดยมีการประยุกต์มาจากหลักสูตรของออสเตรเลีย ประกอบกับการออกแบบสมรรถนะและหลักสูตรที่ใช้ความต้องการของภาคธุรกิจเป็นฐาน มีความยืดหยุ่น ทั้งนี้ การรับรองสมรรถนะจะแบ่งเป็น 5 ระดับ Certificate 2, 3, 4 และ Diploma 1, 2 หน่วยกิตที่เรียน / อบรมสามารถเทียบโอนระหว่างตำแหน่งงานที่ต่างกันได้ ระดับที่สูงขึ้นเป็นการเพิ่ม สมรรถนะเฉพาะทางไม่ใช่เพิ่ม ระยะเวลาเรียน/อบรม ระดับ Certificate 2 มีทักษะพื้นฐานที่หา เป็นประจำ (ใช้เวลา 3 เดือน) ระดับ Certificate 3 มีทักษะที่กว้างขึ้นและความรับผิดชอบของผู้นำทีม (ใช้เวลา 6 เดือน) ระดับ Certificate 4 มีสมรรถนะทางเทคนิคมากขึ้นและมีทักษะให้คำแนะนำ (ใช้เวลา 1 ปี) ระดับ Diploma 1

มีสมรรถนะเฉพาะทางและทักษะในการจัดการ (ใช้เวลา 1 ปีครึ่ง) และระดับ Diploma 2 มีสมรรถนะเฉพาะทางที่กว้างขึ้นและทักษะสูงในการจัดการ (ใช้เวลา 2 ปี)

ทั้งนี้ เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันพิจารณาหลักสูตรและยอมรับให้เป็นหลักสูตรที่สมบูรณ์แล้ว จึงจะนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติใช้สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนต่อไป

สรุปการทบทวนข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs)

กล่าวโดยสรุป การทำข้อตกลง MRAs ของวิชาชีพทั้ง 7 สาขา (วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การ

สำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี) รวมทั้ง ข้อตกลง MRA ในสาขาบริการและการท่องเที่ยว โดยหลักการแล้วมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกมากขึ้น โดยการหาจุดยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียนให้สามารถยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานในประเทศอาเซียนได้โดยไม่เสียเวลาตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำ ทั้งนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน เช่น การสอบ การขึ้นทะเบียน การขอใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น ดังนั้น การทำข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพ จึงเป็นเพียงข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของบุคลากรด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี เป็นต้น เพราะฉะนั้น MRAs จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้คุณสมบัตินักวิชาชีพเท่าเทียมกันเท่านั้น สำหรับคุณสมบัติที่ประเทศสมาชิกเจรจาเพื่อหาจุดตกลงยอมรับร่วมกันส่วนใหญ่ คือ เรื่องการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน เป็นต้น ซึ่งหากมองในแง่ผลประโยชน์แล้วถือว่าเป็นโอกาสของคนไทยที่จะได้เคลื่อนย้ายไปทำงานที่ดีและที่คนต่างชาติบางส่วนที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในไทยก็มักจะมีโอกาสนำความรู้และทักษะฝีมือมาพัฒนาประเทศไทย ได้ถือเป็นโอกาสของประเทศที่จะได้พัฒนามากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างโอกาสกระตุ้นให้คนไทยพัฒนาฝีมือมากยิ่งขึ้น และผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะไปตกอยู่กับประชาชนทั่วไป กล่าวคือ โอกาสที่เพิ่ม มากขึ้นในการได้รับบริการจากนักวิชาชีพที่มีความสามารถจากชาติอาเซียนอื่นๆ ที่อาจจะเข้ามาทำงานในประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยไม่ต้องเสียค่าเดินทางไกลๆ เพื่อขอรับบริการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม วิชาชีพทั้ง 7 สาขาที่ได้มีการทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (MRAs) แล้วนั้น พบว่ายังเป็นอาชีพที่มีทักษะการทำงานระดับสูง ซึ่งตรงข้ามกับความต้องการของตลาดแรงงานในอาเซียน ที่มีความต้องการแรงงานในระดับทักษะฝีมือมากกว่า เพื่อตอบสนองภาคอุตสาหกรรม ภาคการผลิต และการบริการ ดังนั้น ในอนาคตจึงควรพิจารณาการเจรจาทันทีข้อตกลงยอมรับร่วมกันในสาขาวิชาชีพอื่นที่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในอาเซียน ให้มีการเคลื่อนย้ายได้สะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น ช่างฝีมือ ช่างเชื่อม ช่างเครื่องปรับอากาศ ช่างสีรถยนต์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการสร้างการยอมรับในคุณสมบัติของนักวิชาชีพหรือมาตรฐานวิชาชีพเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม คือ การสร้างมาตรฐานกลางร่วมกันซึ่งเป็นไปได้ยาก เนื่องจากแต่ละประเทศมีการกำหนดมาตรการ/เงื่อนไขค่อนข้างสูงเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับคนในประเทศตัวเองก่อน จึงอาจกลายเป็นการสร้างกำแพงและการกีดกันคนต่างชาติมากขึ้น ดังนั้นจึงควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งในความร่วมมือและการประสานงานเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และส่งเสริมบทบาทของสมาคมวิชาชีพให้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับชาติตลอดจนกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับภูมิภาค เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการจัดทำมาตรฐานทักษะฝีมือแรงงานระดับชาติ และข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (MRAs) ต่อไป

2.3.3 การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)¹⁸

ประชาคมอาเซียนเป็นเป้าหมายของการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศในทุกด้าน รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ ๆ ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค เช่น ภาวะโลกร้อน การก่อการร้าย หรืออาจกล่าวได้ว่าการเป็นประชาคมอาเซียนคือการทำให้ประเทศสมาชิกรวมเป็นครอบครัวเดียวกัน มีความแข็งแกร่งและมีภูมิคุ้มกันที่ดี สมาชิกในครอบครัวมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัย และสามารถทำมาค้าขายได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งถือเป็นการปรับปรุงและวางรากฐานของพัฒนาของอาเซียนครั้งใหญ่คือ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้อาเซียนต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ เช่น โรคระบาด อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน และความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการไม่สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศจีนและประเทศอินเดียได้ เพราะประเทศเหล่านี้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด

ประชาคมอาเซียนถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord) เพื่อเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นภายในปี พ.ศ. 2558

ทั้งนี้ ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 10 วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ผู้นำอาเซียนได้รับรองและลงนามเอกสารสำคัญที่จะวางกรอบความร่วมมือเพื่อบรรลุการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ได้แก่ แผนปฏิบัติการของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน กรอบความตกลงว่าด้วยสินค้าสำคัญซึ่งจะช่วยเร่งรัดความร่วมมือด้านสินค้าและบริการ 11 สาขา ภายในปี พ.ศ. 2553 และแผนปฏิบัติการประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน นอกจากนี้ ผู้นำอาเซียนยังได้รับรองแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Program : VAP) ซึ่งเป็นแผนดำเนินการความร่วมมือในช่วงปี พ.ศ. 2547-2553 โดยได้กำหนดแนวคิดหลักของแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ไว้ว่า “Towards shared prosperity destiny in an integrated, peaceful and caring ASEAN Community” แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์จึงเท่ากับเป็นการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการของประชาคมอาเซียนที่จะเร่งปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดหลักดังกล่าว พร้อมกันนี้ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 10 ยังเห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาอาเซียน (ASEAN Development Fund) โดยแปลงจากกองทุนอาเซียนเดิมเพื่อนำมาเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ อันเป็นการส่งเสริมการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน และเป็นกองทุนที่สามารถระดมการสนับสนุนทั้งจากประเทศ

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 11-13.

คู่เจรจาและแหล่งทุนอื่น ๆ ทั้งนี้ได้มีการลงนามความตกลงจัดตั้งกองทุนดังกล่าวในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 38 ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548

สำหรับจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมที่นำไปสู่การสร้างประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์-1 มีนาคม พ.ศ. 2552 อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย ผู้นำอาเซียนได้รับรองปฏิญญาชะอำ-หัวหิน ว่าด้วยแผนงานสำหรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ทั้ง 3 เสาหลัก เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 โดยมีกฎบัตรอาเซียนรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน : มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคโดยสันติวิธีและยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประชาคมความมั่นคงอาเซียนจะ 1) ใช้เอกสารทางการเมืองและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้วในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหา ข้อพิพาทภายในภูมิภาค รวมทั้งการต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ และการขจัดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ริเริ่มกลไกใหม่ ๆ ในการ 2) เสริมสร้างความมั่นคง และกำหนดรูปแบบใหม่สำหรับความร่วมมือในด้านนี้ ซึ่งรวมไปถึงการกำหนดมาตรฐานการป้องกันการเกิดข้อพิพาท การแก้ไขข้อพิพาท และการส่งเสริมสันติภาพภายหลังจากการเกิดข้อพิพาท 3) ส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล ทั้งนี้ความร่วมมือข้างต้นจะไม่กระทบต่อนโยบายต่างประเทศและความร่วมมือทางทหารของประเทศสมาชิกกับประเทศนอกภูมิภาค

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน : ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กำหนดวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้ โดย 1) มุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในปี พ.ศ. 2563 2) มุ่งที่จะจัดตั้งให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและเป็นฐานการผลิต โดยจะริเริ่มกลไกและมาตรการใหม่ ๆ ในการปฏิบัติตามข้อริเริ่มทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว 3) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม หรือ CLMV) เพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนา และช่วยให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมในกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน 4) ส่งเสริมความร่วมมือในนโยบายการเงินและเศรษฐกิจมหภาค ตลาดการเงิน และตลาดเงินทุน การประกันภัยและภาษีอากร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม กรอบความร่วมมือด้านกฎหมาย การพัฒนาความร่วมมือด้านการเกษตร พลังงานการท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการยกระดับการศึกษาและการพัฒนาฝีมือ

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน : ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม (social security) โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่าง ๆ อาทิ 1) การพัฒนาสังคมโดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากลำบากในถิ่นทุรกันดาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม 2) การพัฒนาการฝึกอบรม การศึกษาระดับพื้นฐานและสูงกว่าการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างงาน และการคุ้มครองทางสังคม 3) การส่งเสริมความร่วมมือในด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น โรคเอดส์ และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง 4) การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม 5) การส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิด และศิลปินในภูมิภาค

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ASEAN Socio – Cultural Community

1. พัฒนาการความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียน¹⁹

นับตั้งแต่ก่อนการก่อตั้งอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510 นั้น ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสังคมและวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องทั้งทางด้านสังคม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสารสนเทศ ด้านการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชนด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการจัดความยากจน ด้านการพัฒนาชนบท ด้านการพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการสังคม ด้านการจัดการด้านภัยพิบัติ ด้านแรงงานและด้านอื่น ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ด้านสังคม ได้มีการกระชับความร่วมมือเพื่อสร้างสันติสุขในภูมิภาค โดยมีความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย การค้าอาวุธ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคอมพิวเตอร์ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการลดช่องว่างระหว่างประเทศ

2. ด้านการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาได้เกิดเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network : AUN) ซึ่งเป็นแกนหลักในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของภูมิภาค และมีการจัดตั้งมูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation) เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนนักศึกษาและนักวิชาการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียน มีการสนับสนุนการจัดทำโครงข่ายรองรับทางสังคม เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการก่อตั้งองค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Ministers of Education Organization : SEAMEO) ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2508

3. ด้านสาธารณสุข มีความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 จนถึงปี พ.ศ. 2541 และต่อมาได้มีมติให้ ปี พ.ศ. 2545-พ.ศ. 2546 เป็นปีแห่งการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านยาเสพติดในอาเซียน และที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการปลอดยาเสพติดอาเซียนในปี พ.ศ. 2563

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตระหนักถึงภัยอันเกิดจากการแพร่ระบาดของอย่างรวดเร็วของโรคเอดส์ในเอเชียและผลกระทบที่จะมีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 จึงได้กำหนดระเบียบวาระ โดยเฉพาะสำหรับหัวข้อเรื่องโรคเอดส์ (ASEAN Summit Session on HIV/AIDS) และที่ประชุมยังได้รับรองปฏิญญาของการประชุมสุดยอดอาเซียนว่าด้วยโรคเอดส์ ปี พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2548 (7th ASEAN Summit Declaration on HIV/AIDS 2002 – 2005) ด้วย

4. ด้านสารสนเทศ ได้มีการก่อตั้งสภาบรรณารักษ์แห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Congress of Southeast Asian Librarians-CONSAL) ขึ้นที่ประเทศสิงคโปร์เมื่อปี พ.ศ. 2513 วัตถุประสงค์หลักเพื่อความร่วมมือในระหว่างประเทศสมาชิกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการพัฒนาห้องสมุดของแต่ละประเทศ

5. ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน เกิดโครงการเรือเยาวชนเอเชียอาคเนย์ (Ship for Southeast Asian Youth Program) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมมิตรภาพและความเข้าใจอันดีระหว่างเยาวชนญี่ปุ่นและเยาวชนอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2527

6. ด้านสิ่งแวดล้อม ได้เริ่มโครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2520 และได้จัดทำโครงการสิ่งแวดล้อมของอนุภูมิภาคอาเซียน ระยะที่ 1 (ASEAN Sub regional Environment Programme I : ASEP I) โดยคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของอาเซียน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 88 – 89.

7. ด้านอื่น ๆ เช่น ความร่วมมือด้านกีฬาซีเกมส์ มหกรรมนาฏศิลป์อาเซียน วรรณกรรม ซีไรต์ และดนตรีอาเซียน เป็นต้น

2. การจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน²⁰

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 ปี พ.ศ. 2549 ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้แสดงเจตนารมณ์ในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ซึ่งประกอบด้วยประชาคม 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community : ASCC) ในส่วนของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปันประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการให้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน ทั้งนี้ได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio – Cultural Community Plan of Action) เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งเน้น 4 ด้าน ได้แก่ 1) การสร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร 2) แก้ไขผลกระทบต่อสังคมอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ 3) ส่งเสริมคามยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง และ 4) ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในระดับรากหญ้าการเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมทั้งรับรู้ข่าวสารซึ่งจะเป็นรากฐานที่จะนำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558 (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) เพื่อเร่งรัดการเป็นประชาคมอาเซียนเร็วขึ้นอีก 5 ปี คือ จากปี พ.ศ. 2563 เป็นปี พ.ศ. 2558 (สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 3, 2555) ปัจจุบันอาเซียนอยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community Blueprint) และมีกลไกดำเนินงาน ได้แก่ การประชุมรายสาขา (Sectoral Meeting) ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting) ระดับรัฐมนตรี (Ministerial Meeting) คณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community Council) รวมทั้งการประชุมคณะกรรมการด้านสังคมและวัฒนธรรม (Senior officials Committee for ASEAN Socio – Cultural Community)

2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรม

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายหลักคือ การยกระดับคุณภาพชีวิตในทุกด้านให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความมั่นคงทางสังคม และพร้อมรับมือกับผลกระทบอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกัน มีสำนึกความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์มรดกทางวัฒนธรรมและมีสำนึกร่วมในอัตลักษณ์ของภูมิภาค เพื่อสร้างให้เกิดสำนึกการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีและมีความรับผิดชอบ อันจะนำไปสู่การสร้างให้ประชาคมอาเซียนเป็นสังคมแห่งความหวังช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีแผนงานที่สำคัญ ดังนี้

²⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 89-98.

1. พัฒนาศักยภาพการศึกษามนุษย์ด้วยการสนับสนุนการศึกษา สนับสนุนให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศให้มากขึ้นตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนเสริมทักษะในการเป็นผู้ประกอบการให้มากขึ้น

2. ส่งเสริมสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้วยการยกระดับความเป็นอยู่ให้พ้นจากความยากจน เสริมสร้างเครือข่ายทางสังคมเพื่อรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาและการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหาร พัฒนาระบบสาธารณสุข และเสริมสร้างสุขภาวะที่ดีให้กับประชาชน ต่อด้านยาเสพติดและให้อาเซียนเป็นสังคมที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติได้

3. ส่งเสริมความยุติธรรมและสิทธิทางสังคมด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิตลอดจนสวัสดิการของประชาชนและแรงงานอพยพ

4. ส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการและการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน เช่น มลพิษหมอกควันข้ามแดน มลพิษจากของเสียที่มีพิษข้ามแดน เป็นต้น

5. สร้างอัตลักษณ์อาเซียนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนเกิดสำนึกร่วมในเอกภาพท่ามกลางความหลากหลาย ส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนเกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันทั้งในด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และศาสนา ส่งเสริมให้เกิดสำนึกร่วมในความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมของอาเซียน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมวัฒนธรรมและสินค้าวัฒนธรรมของอาเซียน

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายหลักข้างต้น อาเซียนจึงเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านสังคมและวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น

1. การพัฒนาสังคม โดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากลำบากในถิ่นทุรกันดาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2. การพัฒนาการฝึกอบรม การศึกษาระดับพื้นฐานและสูงกว่าการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างงาน และการคุ้มครองทางสังคม

3. การส่งเสริมความร่วมมือในด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น โรคเอดส์ และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง

4. การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

5. การส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิดและศิลปินในภูมิภาค

2.2 สารสำคัญของแผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

ในการมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน คราวประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ได้เห็นพ้องให้จัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community Blueprint) เพื่อรองรับการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ประกอบด้วยความร่วมมือใน 6 ด้าน ได้แก่

1. การพัฒนามนุษย์ (human development)

2. การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (social welfare and protection)

3. สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (social justice and rights)

4. ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (environmental sustainability)

5. การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (building an ASEAN identity)

6. การลดช่องว่างทางการพัฒนา (narrowing the development gap)

โดยมีองค์ประกอบย่อยของแต่ละด้าน ดังนี้

1. การพัฒนามนุษย์

อาเซียนจะส่งเสริมความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยประชาชนเข้าถึงโอกาสอย่างเที่ยงธรรมในการพัฒนามนุษย์ มีการส่งเสริมและลงทุนในด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต การฝึกอบรมและการเสริมสร้างขีดความสามารถ ส่งเสริมนวัตกรรมและการประกอบการส่งเสริมการใช้ภาษาอังกฤษ เทคโนโลยีสารสนเทศ วิทยาศาสตร์เชิงประยุกต์และเทคโนโลยีในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

1.1 ให้ความสำคัญกับการศึกษา

เน้นการบูรณาการด้านการศึกษาให้เป็นวาระการพัฒนาของอาเซียน การสร้างสังคมความรู้โดยส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ส่งเสริมการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กปฐมวัย และการสร้างความตระหนักรู้เรื่องอาเซียนในกลุ่มเยาวชน ผ่านทางการศึกษาและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างอัตลักษณ์อาเซียนบนพื้นฐานของมิตรภาพและความร่วมมือซึ่งกันและกัน

1.2 การลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ของอาเซียน โดยดำเนินกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ และพัฒนาคุณสมบัติ ความสามารถ การเตรียมความพร้อมที่ดีให้กับแรงงานอาเซียน เพื่อที่จะเอื้อต่อการรับมือกับประโยชน์และกับสิ่งท้าทายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการรวมตัวในภูมิภาคได้

1.3 ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม

เน้นส่งเสริมให้รวมหลักการการทำงานอย่างถูกต้องและเหมาะสมไว้ในวัฒนธรรมการทำงานของอาเซียน รวมถึงสุขภาพและความปลอดภัยในที่ทำงาน และทำให้เกิดความมั่นใจว่าการส่งเสริมการบริหารกิจการจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจ้างงานของอาเซียนเพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์การจ้างงาน

1.4 ส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศ

เน้นการดำเนินโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมการปฏิบัติตามข้อริเริ่มของภูมิภาคด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

1.5 การอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเชิงประยุกต์

พัฒนานโยบายและกลไกเพื่อสนับสนุนความร่วมมือในด้านการวิจัย การพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การถ่ายทอดเทคโนโลยีรวมทั้งในเชิงพาณิชย์ การจัดตั้งเครือข่ายสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 เสริมสร้างทักษะในการประกอบการสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มชายขอบในกำลังแรงงานที่มีผลผลิต โดยการฝึกอบรมการฝีมือเพื่อปรับปรุงคุณภาพความเป็นอยู่ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาชาติและการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน

1.7 พัฒนาสมรรถภาพของระบบราชการ

เน้นการจัดตั้งระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีความรับผิดชอบและมีความน่าเชื่อถือโดยการเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของอาเซียน และเพิ่มความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน

2. การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม

อาเซียนมีพันธกรณีในการส่งเสริมความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยลดความยากจนและส่งเสริมการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม การสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคง ปลอดภัยและปลอดภัยเสถียร การเตรียมความพร้อมเรื่องภัยพิบัติ และการจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาสุขภาพ

2.1 การขจัดความยากจน

เน้นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านสังคมและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ของสหประชาชาติในด้านการกำจัดความยากจนและความหิวโหย

2.2 เครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมและความคุ้มกันจากผลกระทบด้านลบจากการรวมตัวอาเซียนและโลกาภิวัตน์

ให้ความมั่นใจว่าประชาชนอาเซียนทุกคนได้รับสวัสดิการสังคมและการคุ้มกันจากผลกระทบเชิงลบจากโลกาภิวัตน์และการรวมตัว โดยพัฒนาคุณภาพ ความครอบคลุม และความยั่งยืนของการคุ้มครองทางสังคม และเพิ่มความสามารถในการจัดการความเสี่ยงทางด้านสังคม

2.3 ส่งเสริมความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร

ให้ความมั่นใจว่าประชาชนอาเซียนทุกคนมีอาหารเพียงพอตลอดเวลา และให้ความมั่นใจในความปลอดภัยด้านอาหารในประเทศสมาชิกอาเซียน

2.4 การเข้าถึงการดูแลสุขภาพและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพสมบูรณ์

เน้นการเข้าถึงการรักษาสุขภาพ การบริการทางการแพทย์และยาที่เพียงพอและราคาถูก และส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนดำรงชีวิตที่มีสุขภาพสมบูรณ์

2.5 การเพิ่มศักยภาพในการควบคุมโรคติดต่อ

เสริมสร้างความพร้อมและประสิทธิภาพในระดับภูมิภาค โดยบูรณาการแนวทางการป้องกันการเฝ้าระวัง ควบคุม และการสนองตอบที่ทันเวลาเพื่อแก้ปัญหาโรคติดต่อและโรคติดเชื้ออุบัติใหม่

2.6 รับประกันอาเซียนที่ปลอดภัยเสถียร

ลดการเสพยาเสพติดที่ผิดกฎหมายในหมู่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนเยาวชนและกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง โดยเน้นมาตรการป้องกันและส่งเสริมการเข้าถึงวิธีการรักษา การฟื้นฟูเพื่อกลับเข้าสู่สังคมอีกครั้ง และการบริการหลังการบำบัดเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคมอย่างเต็มที่โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม

2.7 การสร้างรัฐที่พร้อมรับกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

เสริมสร้างกลไกให้มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันและลดการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนอันเกิดจากภัยพิบัติ และร่วมมือกันจัดการกับภัยพิบัติฉุกเฉินโดยใช้ความพยายามของรัฐบาล และความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

3. ความยุติธรรมและสิทธิ

อาเซียนมีพันธกรณีในการส่งเสริมความยุติธรรม โดยให้สิทธิของประชาชนสะท้อนอยู่ในนโยบายและทุกวิถีของชีวิต ซึ่งรวมถึงสิทธิและสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มที่อ่อนแอเช่น สตรี เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

3.1 การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ปกป้องผลประโยชน์ สิทธิ รวมทั้งส่งเสริมโอกาสอย่างเท่าเทียม และยกระดับคุณภาพชีวิตมาตรฐานการดำรงชีพสำหรับสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.2 การคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน ส่งเสริมให้นโยบายแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานมีความครอบคลุมและมีการคุ้มครองที่เหมาะสมตามกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิก และการดำเนินการให้สอดคล้องกับปฏิญญาอาเซียน ว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน

3.3 ส่งเสริมความรับผิดชอบต่องานขององค์กรธุรกิจ ส่งเสริมให้เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจรวมไว้ในเรื่องที่ภาคธุรกิจต้องดำเนินการเพื่อให้มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศสมาชิกอาเซียน

4. ส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

อาเซียนจะมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสิ่งแวดล้อมที่เขียวและสะอาดโดยการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดการบริหารอย่างยั่งยืน และการอนุรักษ์ดิน น้ำ แร่ธาตุ พลังงาน ความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้ ทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพน้ำและอากาศสำหรับภูมิภาคอาเซียน อาเซียนจะมีส่วนร่วมในความพยายามของโลก ในการจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคุ้มครองชั้นโอโซน เช่นเดียวกับการพัฒนาและการปรับใช้เทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

4.1 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก

แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกโดยปราศจากผลกระทบต่อหลักการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักความเท่าเทียม ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และหลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง โดยสะท้อนถึงสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่แตกต่างกัน

4.2 การจัดการและการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน

ดำเนินมาตรการและส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน การเคลื่อนย้ายปลุกูลอันตรายข้ามแดน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ ส่งเสริมการตระหนักรู้ต่อสาธารณชนเพิ่มอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย และสนับสนุนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และดำเนินการตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน

4.3 ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทำให้อาเซียนมีสภาพแวดล้อมเขียวและสะอาด มุ่งค้ำด้วยประเพณีวัฒนธรรม เป็นที่ซึ่งค่านิยมและธรรมเนียมปฏิบัติของประชาชนสอดคล้องกลมกลืน และประสานกับธรรมชาติด้วยการที่ประชาชนมีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม เต็มไปด้วยชาติพันธุ์ทางสิ่งแวดล้อมและมีความตั้งใจและความสามารถในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของภูมิภาค โดยผ่านทางการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.4 ส่งเสริมเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม

ใช้เทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อบรรลุเป้าหมายเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยให้มีผลกระทบน้อยที่สุดต่อสิ่งแวดล้อม

4.5 ส่งเสริมคุณภาพมาตรฐานการดำรงชีวิตในเขตเมืองต่าง ๆ ของอาเซียน และเขตชุมชน เพื่อรับประกันว่าเขตเมืองและชุมชนในอาเซียน มีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน รองรับความต้องการของประชาชนในด้านสังคมและเศรษฐกิจได้

4.6 การทำการประสานกันเรื่องนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและฐานข้อมูลที่ ส่งเสริมความพยายามที่เหมาะสมที่จะประสานนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและฐานข้อมูลที่ ละชั้น โดยคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมระดับชาติของประเทศสมาชิก เพื่อสนับสนุนการบูรณาการด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและเป้าประสงค์ด้านเศรษฐกิจของภูมิภาค

4.7 ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน สร้างหลักประกันเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งว่าจะได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระบบนิเวศตัวอย่าง พืชและพื้นที่ดั้งเดิมได้รับการคุ้มครอง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้รับการจัดการ อย่างยั่งยืน และการตระหนักรู้และได้รับการปลูกฝังเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง

4.8 ส่งเสริมการจัดการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างยั่งยืน

ให้ความมั่นใจว่าความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์ของอาเซียนจะได้รับการรักษา และจัดการอย่างยั่งยืนโดยการเสริมสร้างสถานะที่ดีทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

4.9 ส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำจืด ส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำจืด โดยให้ความเชื่อมั่นในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ อย่างเท่าเทียมกัน และคุณภาพที่ได้รับการยอมรับได้ในปริมาณที่เพียงพอ เพื่อรองรับความต้องการ ของประชาชนอาเซียน

4.10 การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการจัดการต่อผลกระทบ ส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการ เปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยดำเนินมาตรการในการบรรเทาและการปรับตัวบนพื้นฐานของหลักความเป็น ธรรม ความยืดหยุ่น การมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบร่วมกัน และแตกต่างกันตามขีดความสามารถ รวมทั้งสะท้อนสถานะที่แตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

4.11 ส่งเสริมการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในภูมิภาคอาเซียนอย่างยั่งยืนและขจัดกิจกรรม ที่ไม่ยั่งยืน รวมถึงการดำเนินการปราบปรามการลักลอบตัดไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ การถ่ายโอนเทคโนโลยีและส่งเสริมการตระหนักรู้และส่งเสริมการบังคับ ใช้กฎหมายและธรรมาภิบาล

5. การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน

อัตลักษณ์อาเซียนเป็นพื้นฐานด้านผลประโยชน์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเป็น ตัวตนร่วมกัน จารีต ค่านิยม และความเชื่อ รวมทั้งความปรารถนาในฐานะประชาคมอาเซียน อาเซียนจะ ส่งเสริมให้ตระหนักและมีค่านิยมร่วมกันในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันท่ามกลางความแตกต่างในทุกชั้นของ สังคม

5.1 ส่งเสริมการตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียน และความรู้สึกร่วมกันของการเป็นประชาคม
สร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นเจ้าของ และการรวมกันเป็นเอกภาพท่ามกลางความ
หลากหลายและส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์
ศาสนา และอารยธรรม

5.2 การส่งเสริมและการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของอาเซียน
ส่งเสริมการสงวนและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของอาเซียน เพื่อสร้างความเชื่อมั่น
ให้กับประชาคมว่าจะส่งเสริมความตระหนักรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ที่เป็น
เอกลักษณ์ของภูมิภาค และความคล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรมและความแตกต่างทางวัฒนธรรมของประเทศ
สมาชิก รวมทั้งเพื่อปกป้องความเป็นเอกลักษณ์ของมรดกทางวัฒนธรรมของอาเซียนในภาพรวม

5.3 ส่งเสริมการสร้างสรรค์ด้านวัฒนธรรมและอุตสาหกรรม
ส่งเสริมอัตลักษณ์อาเซียนและการดำรงอยู่ร่วมกันของอาเซียน โดยการสร้างสรรค์
ทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมและร่วมมือกันในอุตสาหกรรมด้านวัฒนธรรม

5.4 การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับชุมชน
เพื่อปลูกฝังอัตลักษณ์อาเซียนและสร้างอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการก่อตั้ง
ประชาคมโดยสนับสนุนทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วม

6. การลดช่องว่างทางการพัฒนา

เสริมสร้างความร่วมมือเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาโดยเฉพาะมิติการพัฒนาด้านสังคม ระหว่าง
ประเทศสมาชิกเก่า 6 ประเทศ และประเทศสมาชิกใหม่ (Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam : CLMV)
และในพื้นที่ของอาเซียนที่ถูกทอดทิ้งและด้อยพัฒนา

ตารางลำดับเหตุการณ์การดำเนินการสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

ปี	การดำเนินการ
พ.ศ. 2546	ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2563
พ.ศ. 2547	ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 10 ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ผู้นำอาเซียนได้รับรองและลงนามเอกสารสำคัญที่จะวางกรอบความร่วมมือเพื่อบรรลุการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งได้แก่ แผนปฏิบัติการของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน กรอบความตกลงว่าด้วยสินค้าสำคัญซึ่งจะช่วยเร่งรัดความร่วมมือด้านสินค้าและบริการ 11 สาขา ภายในปี พ.ศ. 2553 แผนปฏิบัติการประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์
พ.ศ. 2548	ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 11 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นชอบให้มีการยกร่างกฎบัตรอาเซียนขึ้น เพื่อเป็นกรอบกฎหมายและทิศทางในการสร้างประชาคมอาเซียน
พ.ศ. 2550	ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้เร่งจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นในปี พ.ศ. 2558
พ.ศ. 2551	กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ภายหลังจากประเทศสมาชิกให้สัตยาบันครบทั้ง 10 ประเทศ
พ.ศ. 2552	ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ที่อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย ผู้นำอาเซียนได้รับรองปฏิญญาชะอำ-หัวหิน ว่าด้วยแผนงานสำหรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน
พ.ศ. 2553	ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 17 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน เพื่อเร่งรัดการเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน
พ.ศ. 2558	เข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

“การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน” โดยคณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร น.14.

บทที่ 3

ปัญหาแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ในภูมิภาคอาเซียนมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศโดยมีปัจจัยหลักคือปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และปัจจัยผลักดันจากปัญหาภายในประเทศของตน โดยประเทศผู้นำเข้าแรงงานเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และบรูไน และประเทศที่ส่งออกร่างงานเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม พม่า กัมพูชา และลาว

สำหรับประเทศไทยคาดว่าจะมีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมืออาศัยอยู่ทั้งที่อยู่โดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายไม่น้อยกว่า 3 ล้านคน²¹ ที่เคลื่อนย้ายมาจากพม่า กัมพูชา และลาว กระจายในพื้นที่ต่าง ๆ โดยพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่มากที่สุดได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล นอกจากนี้ก็จะเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดนประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางภาคเหนือภาคตะวันตก ภาคใต้ และภาคตะวันออก ซึ่งการที่มีแรงงานอยู่อาศัยจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการอย่างมากคือแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองเนื่องจากไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางยาวมากจึงทำให้มีการลักลอบเข้าเมืองจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่างๆ ดังนี้

3.1 ปัญหาด้านสังคม

3.1.1 ปัญหาด้านอาชญากรรม มักพบเป็นประเด็นที่ปรากฏสู่สาธารณชน ทั้งจากการที่แรงงานข้ามชาติเป็นผู้ก่อให้เกิดอาชญากรรม แรงงานข้ามชาติเป็นผู้ถูกระทำอาชญากรรม หรือเป็นอาชญากรรมที่แรงงานข้ามชาติกระทำต่อกัน ซึ่งแบ่งประเภทของอาชญากรรมเป็น 2 ประเภท²² ประเภทแรกคืออาชญากรรมสำคัญ 8 ประเภท คือ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ โจรสลัด การค้าอาวุธ การฟอกเงิน การก่อการร้าย อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และประเภทที่สองคืออาชญากรรมทั่วไป

3.1.1.1 แรงงานข้ามชาติเป็นผู้ก่อให้เกิดอาชญากรรม โดยความผิดที่แรงงานข้ามชาติกระทำจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับอาชญากรรมทั่วไปที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยความผิดที่กระทำมากที่สุดคือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การพนัน ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เป็นต้น²³ รวมทั้งการทะเลาะวิวาทระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกันเอง โดยเหตุที่ทำให้กระทำความผิดส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายในตัวบุคคลของแรงงานต่างด้าวเอง ส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมของสังคมที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมหรือปัญหาอาชญากรรม เช่น การที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ การสื่อสารที่ไม่เข้าใจกัน ความเครียดจากสภาพการทำงาน การมีรายได้ค่อนข้างต่ำ ทำให้เกิดสภาวะบีบคั้นทางจิตใจ เมื่อเกิดความลำบากขัดสนจึงขาดความยับยั้งชั่งใจในการกระทำผิด ซึ่งปัญหาที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญ เช่น การถูกนายจ้างโกงค่าแรงแล้วแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับกุม การทำงานหนักจนไม่มีเวลาพักผ่อนเสี่ยงต่อการถูกทำร้าย

²¹ อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์,ชีวิตความเป็นอยู่แรงงานข้ามชาติใน 11 จังหวัดสำคัญในประเทศไทย (2553),น.2 <http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/ConferenceVII/Download/2011-Article-08.pdf>.

²² ศ.ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล,โครงการจัดทำกรอบความร่วมมือการป้องกันอาชญากรรมอันเกิดจากการถ่ายโอนแรงงานข้ามชาติของประเทศในภูมิภาคอาเซียน (โครงการระยะที่ 1) , ม.ธรรมศาสตร์ สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ก.ยุติธรรม (2557),น.19.

²³ ศ.ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล,เพ็ญอ้าง,น.142.

และยารักษาโรคไม่เพียงพอ การถูกหลอกให้ทำงานในโรงงานและกักขังให้อยู่เฉพาะในโรงงาน การถูกดูหมิ่นเหยียดหยามเพราะอคติทางชาติพันธุ์

3.1.1.2 แรงงานข้ามชาติเป็นผู้ถูกระทำอาชญากรรม มักจะเป็นในเรื่องการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งจากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การถูกนายจ้างซึ่งเป็นคนไทยกดขี่ข่มเหง ทั้งเรื่องอัตราค่าแรง และเวลางาน รวมไปถึงถูกระทำอย่างไรซึ่งความเป็นมนุษย์ และที่เป็นปัญหาสำคัญคือการที่แรงงานข้ามชาติตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยความรุนแรงที่นายจ้างกระทำต่อแรงงานข้ามชาติที่มักเกิดขึ้นในประเทศไทยได้แก่

1) นายจ้างล่วงละเมิดทางเพศลูกจ้าง การที่แรงงานข้ามชาติไม่เข้าใจภาษาและการสื่อสารจึงถูกหลอกได้ง่าย ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยถูกนายจ้างหรือบุคคลในบ้าน ล่วงละเมิดทางเพศ กระทำอนาจาร ข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งมักเกิดกับงานประเภทคนรับใช้ในบ้าน กิจการร้านอาหารขนาดเล็ก และเมื่อตกเป็นผู้เสียหายก็มักไม่กล้าเรียกร้องสิทธิและความยุติธรรม เพราะอับอาย กลัวตกงาน และไม่รู้จักกฎหมาย กรณีตัวอย่าง แรงงานหญิงชาวพม่าคนหนึ่ง ทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านย่านหนองแขม ถูกนายจ้างข่มขืนกระทำชำเรา

2) นายจ้างใช้แรงงานอย่างทารุณ หรือทำร้ายลูกจ้างจนถึงแก่ความตาย การที่แรงงานไม่สามารถสื่อสารกับนายจ้างได้มากนัก ทำให้นายจ้างไม่เข้าใจและเกิดความรู้สึกไม่พอใจ จึงมักถูกนายจ้างตำหนิ อย่างหยาบคาย บางครั้งถูกทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรงจนบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เช่น กรณี นายจ้างทำร้ายร่างกายนางสาวมาซู อายุ 18 ปี สัญชาติพม่า ซึ่งทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน เนื่องจากสงสัยว่าลักทรัพย์ในบ้านแต่นางสาวมาซูปฏิเสธ โดยการตีและใช้น้ำมันก๊าดราดไปที่ร่างกายและจุดไฟเผาจนบาดเจ็บสาหัสและกักขังไว้โดยไม่รักษาและไม่ให้อาหารเป็นเวลาสามวันจนนางสาวมาซูถึงแก่ความตาย²⁴

3) ความผิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานมีอยู่ในหลายพื้นที่ โดยประเภทกิจการที่มีการบังคับใช้แรงงานและเข้าข่ายการค้ามนุษย์ มักจะเป็นกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่อง คนรับใช้ในบ้าน เช่น แรงงานในโรงงานแกะกุ้งย่านมหาชัยถูกบังคับใช้แรงงานตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์²⁵ กรณีการใช้แรงงานเด็กเยี่ยงทาสในสถานประกอบการ การบังคับให้ขูดหัวหรือค้าประเวณีซึ่งมักเกิดขึ้นกับแรงงานที่แอบลักลอบหลบหนีเข้าประเทศโดยผ่านนายหน้าโดยทำเป็นกระบวนกรตั้งแต่ประเทศต้นทาง ยกตัวอย่าง ในปี 2551 พบศพแรงงานชาวพม่าอยู่ในรถสิบล้อบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์สำหรับแช่แข็งอาหารทะเลตายกว่า 54 ศพ²⁶ เนื่องจากขาดอากาศหายใจเพราะอยู่กันอย่างแออัดในระหว่างทางในจังหวัดระนองไปซึ่งในปี 2558 ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการค้ามนุษย์ในระดับ Tier 3 ซึ่งหมายถึงการดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์อยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานและไม่มีความพยายามแก้ไขส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนของไทยตลอดจนภาพลักษณ์ของประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย

ในประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศผู้รับแรงงานในอาเซียนประเทศหนึ่ง มีสถิติการกระทำผิดอาญาตามลักษณะของคนต่างชาติในสิงคโปร์ในภาพรวมคือ คนจีนมักกระทำผิดในการเล่นการพนัน คนมาเลเซียจะทำผิดในเรื่องเสพยาเสพติด คนอินเดียจะทำผิดเรื่องการดื่มเหล้า และคนไทยจะทำผิดคือการทะเลาะวิวาท

²⁴ คดีดำหมายเลข 1089/2547

²⁵ คดีดำที่ อ. 3910/2552

²⁶ http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2009/thai2009_19.pdf เข้าถึงเมื่อ 6 มิถุนายน

ชกต่อยกัน โดยมีมาตรการในการป้องกันการกระทำผิดอาญาของคนต่างด้าว ได้แก่ มาตรการควบคุมการเข้าและออกเมืองของคนต่างด้าว โดยใช้ระบบการเก็บข้อมูล ระบบการตรวจสอบประวัติ การส่งคนต่างด้าวกลับประเทศ เป็นต้น ระบบการควบคุมการเข้าสู่ระบบการทำงานของคนต่างด้าว เช่น ระบบการสอบวัดคุณสมบัติซึ่งเคร่งครัดมาก หากคนต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องถูกลงโทษรวมทั้งนายจ้างด้วย การกำหนดที่อยู่อาศัยให้แก่คนต่างด้าวโดยแยกเป็นสัดส่วนตามพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ให้อาศัยปะปนกับคนชาติเพื่อเอื้อประโยชน์ในการบริหารจัดการและการปรับบทลงโทษจะเป็นไปอย่างเข้มงวดและเคร่งครัดซึ่งบางครั้งอาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วน บทลงโทษทางอาญามีตั้งแต่การปรับการจำคุก ประหารชีวิตหรือแม้แต่การเนรเทศที่ยังมีอยู่²⁷

3.1.2 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมี 2 ประการ²⁸ ประการแรกคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้มีความต้องการแหล่งที่อยู่อาศัยและการบริโภคทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น ประการที่สองคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้ประชากรมีความต้องการบริโภคทรัพยากรเกินความจำเป็นและเทคโนโลยีช่วยเสริมให้การบริโภคสะดวกและรวดเร็วขึ้น การที่มีแรงงานข้ามชาติหั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมากโดยมักจะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่และเมืองอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ทำให้เมืองดังกล่าวต้องรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นซึ่งผลจากการมีประชากรที่หนาแน่นขึ้นย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นตามเมืองใหญ่ ซึ่งจากการสำรวจมีจำนวนขยะที่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีจำนวน 26,171,360 ตัน โดยพื้นที่จังหวัดที่มีปริมาณขยะจำนวนมากเป็นจังหวัดที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ได้แก่กรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะที่เกิดขึ้น 3,942,000 ตัน จังหวัดชลบุรี 875,190 ตัน จังหวัดนครราชสีมา 826,451 ตัน จังหวัดสมุทรสงคราม 80,740 ตัน จังหวัดสมุทรปราการ 739,231 ตัน²⁹ ซึ่งปริมาณขยะที่เกิดขึ้นไม่สามารถกำจัดได้หมดและมีปริมาณขยะตกค้างจำนวนมากเกิดปัญหาขยะล้นเมืองเนื่องจากการทิ้งของเสียจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนมากเกินกว่าจะทำลายได้หมดทำให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ สารเคมีตกค้างสะสมในดิน แหล่งน้ำ และอากาศในปริมาณสูงจนอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของชีวิต

2) ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะอยู่ในชุมชนอย่างหนาแน่น โดยเฉพาะในแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการประมง เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านที่พักอาศัยมีราคาแพงทำให้ต้องอยู่อาศัยกันอย่างแออัดหรืออยู่อาศัยตามที่ที่โรงงานหรือสถานประกอบการจัดให้ ตัวอย่างที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาคร แบ่งเป็น 4 ประเภท³⁰ คือ (1) ที่อยู่อาศัยที่นายจ้างจัดให้มักเป็นแบบแฟลตแต่ไม่เพียงพอกับจำนวนแรงงาน (2) ที่อยู่อาศัยประเภทเช่า มีทั้งเช่าบ้านและที่ดิน เช่าที่ดินปลูกบ้าน เช่าห้อง เช่าแบ่งห้อง และเช่าพื้นที่นอนในอาคารหลายรูปแบบ (3) ที่อยู่อาศัยบุกรุก ส่วนใหญ่ในที่ดิน

²⁷ ศ.ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2 น.131-133

²⁸ <https://sites.google.com/site/apiratparnthong2/payha-sing-waedlxm>

²⁹ ข้อมูลการสำรวจขยะมูลฝอย 77 จังหวัด ปี 2557 ของกรมควบคุมมลพิษ

http://www.pcd.go.th/info_serv/roadmapWaste.html เข้าถึงเมื่อ 6 มิถุนายน 2559

³⁰ กุณฑลทิพย์ พาณิชศักดิ์. "เมืองที่เป็นธรรม:กรณีที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติในสมุทรสาคร" การประชุมสัมมนาวิชาการ การวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2554 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 กุมภาพันธ์ 2554.

ของรัฐสร้างเป็นอาคารมาตรฐานต่ำและไม่ถูกสุขลักษณะ (4) ที่อยู่อาศัยในเรือประมงซึ่งมักเป็นที่อยู่ของแรงงานกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานข้ามชาติมีปัญหาที่อยู่อาศัยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะปัญหาระบบสาธารณสุขไม่เพียงพอ ได้แก่ ระบบน้ำประปา การจัดเก็บขยะ การระบายน้ำ มีพื้นที่พักอาศัยเล็กกว่ามาตรฐาน อยู่กันอย่างแออัด และโครงสร้างไม่แข็งแรง มีปัญหาเรื่องการระบายอากาศและขาดแสงธรรมชาติ ชุมชนหนาแน่นแออัด มีความเสี่ยงอันตรายจากอัคคีภัย³¹

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเรื้อรังมานานที่ควรมีการจัดระเบียบอย่างจริงจังในเรื่องความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมรวมถึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติให้เข้าถึงที่อยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยแบบเคหะสังเคราะห์รวมทั้งการป้องกันการเช่าที่เอารัดเอาเปรียบตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน³²

3.1.3 ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง

ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่หลั่งไหลเข้ามาประเทศไทยจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม CLMV เพื่อมาใช้แรงงานในกิจการต่างๆ รวมถึงงานที่คนไทยไม่นิยมทำ เช่น กิจการประมงทะเล งานในธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงและการแปรรูปสัตว์น้ำ เนื่องจากกิจการบางประเภทเป็นงานที่หนัก มีความเสี่ยงสูง ต้องยืนนานๆ ฯลฯ (เป็นงานประเภท 3 Ds คือ Dirty Difficult and Dangerous) ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน และผู้ประกอบการต้องใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแทน³³ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเหล่านี้ได้พาครอบครัว บุตร ภรรยา หรือบิดามารดาที่สูงอายุเข้ามาอยู่ด้วย ก่อให้เกิดปัญหาแหล่งแออัด ปัญหาด้านสาธารณสุข โรคติดต่อ ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความมั่นคงของประเทศ ปัญหาผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทย และอื่นๆ อีกมากมาย รวมถึง แรงงานต่างด้าวบางรายเมื่ออยู่ในไทยนานเข้าอาจตั้งตัวเป็นหัวหน้าแก๊งข่มขู่คนต่างด้าวด้วยกันเอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้ปัญหาลุกลามวันก็จะกลายเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาด้านต่างๆ อาทิ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการแย่งงานคนไทย การเมือง การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงภายใน ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ หรือแม้กระทั่งปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ รวมถึงปัญหาการกีดกันทางการค้าของสินค้าไทยในเวทีโลก

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยการจัดการให้มีการผ่อนผันให้สามารถใช้แรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้อง โดยการจัดให้มีการจดทะเบียนเพิ่มเติมและมีการผ่อนผันต่าง ๆ แต่ข้อเท็จจริงยังมีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากที่ยังอยู่นอกกระบวนที่ทางราชการไม่มีข้อมูล ไม่มีทะเบียนและไม่รู้ปริมาณรวมถึงถิ่นพำนัก ซึ่งหากแรงงานจำนวนมากดังกล่าวก่อปัญหาอาชญากรรมก็เป็นการยากที่จะติดตามตัวมาดำเนินคดีได้ โดยปัจจุบันปัญหาแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมีจำนวน

³¹ กุณชลทิพย์ พาณิชภักดิ์. เฟื่องอ้าง ในเชิงอรรถที่ 8

³² อนุสัญญานานาชาติเพื่อการพิทักษ์สิทธิของแรงงานข้ามชาติและครอบครัว - International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Article 43 อ้างถึงในนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานข้ามชาติการเตรียมพร้อมของไทยเมื่อเปิดเสรีทางการค้า AEC กุณชลทิพย์ พาณิชภักดิ์. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ น.69

³³ คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, แรงงานต่างด้าวแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), น.20.

นับล้านคน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปราบปราม สกัดกั้นและผลักดันส่งกลับปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยากลำบาก อีกทั้งแนวเขตชายแดนทั้งทางบกและทางน้ำมีระยะทางยาวมาก สามารถเดินทางผ่านเข้าออกโดยง่าย และประการสำคัญที่สุดคือ ความจำเป็นที่ต้องมีแรงงานต่างด้าวของนายจ้างและผู้ประกอบการทำให้ยังมีการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าว โดยกระบวนการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่อาศัยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เช่น มากับเพื่อน ญาติ หรือสมาชิกในครอบครัว การเข้ามาด้วยตนเองตามชายแดน ภูมิประเทศ โดยการหลบหนีให้พ้นจากการจับกุม และการเข้ามาทำงานกับนายหน้าจัดหาแรงงานผิดกฎหมายให้แก่ผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่อยากได้แรงงานราคาถูก³⁴ หรือการติดต่อผ่านตัวแทนหรือเอเยนต์โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครือข่าย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติ

ปัจจัยผลักดันจากภายนอกประเทศ

๑. ปัญหาด้านการเมือง การหลบหนีภัยทางการเมือง การสู้รบภายในประเทศของแรงงาน
๒. ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ความต้องการแรงงาน (Demand) ในประเทศของแรงงานอยู่ในระดับต่ำกว่าปริมาณความต้องการทำงาน (Supply) ของผู้ใช้แรงงานในประเทศนั้นๆ จึงทำให้ผู้ใช้แรงงานในประเทศดังกล่าวต้องการเข้ามาหางานทำในประเทศไทยแสวงหาโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า
๓. กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม เช่น ชาวโรฮิงญา ขนเผ่ากระเหรี่ยงไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนในประเทศที่ตนอาศัยอยู่ จึงไม่มีสัญชาติ และถูกกดขี่จากประเทศต้นทาง

ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศ

๑. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย
๒. ความเป็นอยู่โดยทั่วไป ระบบสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และการนับถือศาสนาของประชาชนในประเทศไทยไม่ได้มีความแตกต่างไปจากความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณี และการนับถือศาสนาของแรงงานต่างด้าวที่มาจากเมียนมาร์ กัมพูชา ลาว เวียดนาม และรวมทั้งฟิลิปปินส์ เท่าใดนัก
๓. การเดินทางเข้าออกประเทศไทยค่อนข้างสะดวก และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเพราะมีพรมแดนติดต่อกันกับประเทศของแรงงานต่างด้าว สามารถเดินทางโดยรถยนต์โดยสาร โดยเรือหรือโดยการเดินข้ามเขตแดนเข้ามาทำงานในไทยได้โดยสะดวก

ผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยแบ่งเป็น 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ผลกระทบด้านสังคม อาทิ ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด แรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงาน เกิดปัญหาการลักลอบค้ามนุษย์ในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก การทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุราและมีการลักลอบค้ามนุษย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ในชุมชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปริมาณขยะมาก ชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จากสถิติผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ถูกจับ

³⁴ กุศล สุนทรธาดา และคณะ, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), น.20.

เนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่างๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น กลุ่มผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านการศึกษา โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะได้รับการศึกษามีอยู่ 2 ลักษณะคือ การศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเอง ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย แต่การที่ลูกของแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้จะได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยนั้น เป็นไปได้ยาก เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย ขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย

2. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข แม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดน จะแบกรับภาระสูงเพราะมีผู้มาใช้บริการมาก

3. ผลกระทบด้านความมั่นคง การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจัดกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง ประกอบกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะถึงแม้จะสามารถผลักดันคนต่างด้าวกลับไปได้ แต่ไม่นาน คนเหล่านั้นก็เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังมีที่อยู่ไม่ถาวร มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกประเทศบ่อยครั้ง

3.1.4 ปัญหาด้านการศึกษา

การที่บุตรหลานแรงงานต่างด้าวติดตามพ่อแม่หรือคลอดในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก บุตรหลานเหล่านี้ยังไม่มีสถานศึกษาเพียงพอในการรองรับ รวมถึงการต้องออกจากการเรียนกลางคันเนื่องจากต้องย้ายตามพ่อแม่ หรือพ่อแม่กลัวการถูกส่งกลับประเทศจึงไม่ให้เรียนต่อ ซึ่งปัญหาของเด็กลูกแรงงานต่างด้าวมีปัญหาที่หลากหลาย ตั้งแต่การไม่รู้หนังสือ ไม่มีโอกาสเรียนทั้งในแบบไทยหรือในแบบของวัฒนธรรมตนเอง ปัญหาสุขภาพอนามัยไปจนถึงปัญหาการถูกบังคับค้าแรงงานและเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจกลายเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นปัญหาสำคัญต่อไปในอนาคต² ทำให้เด็กเหล่านี้ไม่หลุดพ้นจากปัญหาความยากจน ทำให้ขาดโอกาสในการมีงานที่ดีทำในอนาคต ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต และการเข้าสู่วัยทำงานก่อนวัยอันควร

ตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้เข้าเรียนหนังสือในภาคบังคับอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าเด็กๆ เหล่านี้จะได้ไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีสัญชาติใดๆ หรือไม่มีเอกสารแสดงตัวตนใดๆ เลยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น เป็นเรื่องยากที่จะบรรลุไปให้ถึงจุดนั้นได้ด้วยข้อจำกัดนานัปประการ อาทิ

•ทัศนคติของผู้ปกครองที่เป็นแรงงานต่างด้าว ไม่เห็นความสำคัญของการเรียนการศึกษา บางคนไม่ยอมให้ลูกไปเรียนที่โรงเรียนเพราะกลัวว่าจะถูกจับ

- การส่งเสียให้ลูกหลานได้เรียนหนังสือต้องใช้เวลา ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหญ่มาก
- ความแตกต่างทางด้านประชากร (ภาษา, อายุ)
- พ่อแม่ต้องการให้ลูกทำงานหาเงินมากกว่าส่งเสียให้เล่าเรียน

• ความพร้อมของโรงเรียนและครู โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณ เพราะแม้ว่ารัฐบาลจะมีงบประมาณให้แก่โรงเรียนเพื่อให้นักศึกษาภาคบังคับแก่ เด็กๆ ในเกณฑ์ฟรี แต่ในความเป็นจริงงบประมาณนั้นก็ถูกพิจารณาจากตัวเลขของเด็กตามทะเบียนราษฎร ซึ่งแน่นอนว่าไม่มีรายชื่อของเด็กๆ ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาอันเป็นผลมาจากที่พวกเขาเป็นลูกหลานของแรงงานต่างด้าว และยังไม่มีการงบประมาณสนับสนุนโดยตรง

การให้การดูแลบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในต่างประเทศ

หลายประเทศมีการให้ความดูแลบุตรหลานแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศของตนให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา เช่น ประเทศเบลเยียม มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิลูกแรงงานต่างด้าวแม้จะเข้ามาอย่างผิดกฎหมายให้ได้รับการศึกษา อิตาลี มีการประกันโอกาสการศึกษาของลูกแรงงานต่างด้าว เนเธอร์แลนด์ กำหนดให้เด็กทุกคนต้องมีที่เรียนตามข้อบังคับกฎหมายโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสำหรับเด็กเข้าเรียนโดยห้ามตรวจสอบสถานะทางกฎหมายของเด็กจนกว่าจะอายุ 18 ปี เป็นต้น

ปัญหาการให้การศึกษาแก่บุตรหลานแรงงานต่างด้าว

1. ครูส่วนใหญ่ไม่เข้าใจภาษาถิ่นของเด็กและเด็กไม่สามารถเรียนรู้ภาษาไทยได้ จนส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน
2. ปัญหาการยอมรับของเด็กไทยที่ร่วมชั้นเรียน ซึ่งต้องปลูกฝังให้เด็กไทยตระหนักถึงความเป็นพลเมืองอาเซียน
3. พ่อแม่ของบุตรหลานแรงงานต่างด้าวไม่สนับสนุนให้เรียน หรือการขาดเงินในการสนับสนุนทางการศึกษา และไม่เห็นประโยชน์ในการเรียนของลูก
4. การขาดการพัฒนาครูที่มีความสามารถด้านภาษาของแรงงานต่างด้าว โดยควรส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภาษาซึ่งกันละกัน
5. การขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐที่เพียงพอในการจัดการเรียนการสอนให้แก่บุตรหลานแรงงานต่างด้าว
6. การทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อมีการย้ายสถานศึกษาก็จะเกิดผลกระทบในเรื่องของเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวในระบบการศึกษาเพราะโรงเรียนเก่าจะไม่ส่งรายชื่อไปยังโรงเรียนใหม่ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน
7. ลูกแรงงานต่างด้าวจะเรียนจบเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือ มัธยมศึกษาปีที่ 3 เพราะไม่มีแรงจูงใจในการเรียนศึกษาต่อ อีกทั้งมีข้อจำกัดคือออกนอกพื้นที่ไม่ได้

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยได้กำหนดกลยุทธ์ ข้อที่ 2 เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความเสี่ยงในการออกกลางคัน และดูแลช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส และเด็กที่ไม่อยู่ในทะเบียนราษฎรอย่างเหมาะสม โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำระบบดูแลช่วยเหลือและจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่ไม่อยู่ในทะเบียนราษฎร เช่น เด็กไร้สัญชาติ เด็กพลัดถิ่น เด็กต่างด้าว เด็กไทยที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชน บุตรหลานของแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

3.2 ปัญหาด้านความมั่นคง

การเชื่อมโยงระหว่างกันของประเทศในอาเซียนเป็นการเสริมสร้างการเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม พลังงาน สาธารณสุข การเชื่อมโยงในด้านกฎหมาย รวมถึงการเชื่อมโยงระดับประชาชนที่สำคัญทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ส่งผลให้เกิด

กิจกรรมข้ามพรมแดนระหว่างประชาชนทั้งในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาชนจากประเทศที่สามอย่างสะดวกสบายและเสรีมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้เกิดผลที่สำคัญต่อการขยายเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนอันเป็นผลทางด้านบวกก็ตาม แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในภูมิภาคอาเซียนได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในด้านความมั่นคง โดยอาจพิจารณาปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาการค้ามนุษย์

ในเบื้องต้น คำว่า “การค้ามนุษย์” หมายถึง³⁵ การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่ขู่ขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับ ในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

ดังนั้นการค้ามนุษย์ จึงประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ³⁶

1. การกระทำ (Action) ได้แก่ เป็นธุระ จัดหา ล่อไป ชักพาไป ซื้อ ขาย จำหน่าย นำเข้า พามาจาก ส่งออกไป รับไว้ หน่วงเหนี่ยว กักขัง ซ่อนเร้น
2. วิธีการ (Mean) ได้แก่ การใช้อุบาย หลอกลวง บังคับ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม ใช้กำลัง ประทุษร้าย ขู่ขู่ขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม ข่มขืนใจ
3. วัตถุประสงค์ (Purposes) คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเหยื่อ เช่น การนำตัวไปเพื่อสนองความใคร่ เพื่อการอนาจาร หรือทำการค้าประเวณี เอาตัวลงเป็นทาส กดขี่แรงงานและตัดอวัยวะ

การค้ามนุษย์เป็นวิธีการแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าแรงงานข้ามชาติ ซึ่งการค้ามนุษย์สืบเนื่องมาจากการที่แรงงานต่างชาติดังกล่าวมีฐานะยากจน ต้องการไปทำงานยังประเทศปลายทางที่มีเศรษฐกิจที่ดีกว่า และโดยส่วนใหญ่เคลื่อนย้ายโดยลักษณะที่ผิดกฎหมาย ดังนั้นแรงงานเหล่านี้จึงตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ จนอาจทำให้การค้ามนุษย์ได้กลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ รูปแบบการค้ามนุษย์มีอยู่ 2 รูปแบบดังนี้³⁷

1. การค้ามนุษย์แบบสองขั้นตอน คือ ผู้หญิงและเด็กได้ย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ เพื่อหางานทำก่อนแล้ว ต่อมาถูกหลอกลวงให้ย้ายถิ่นไปหางานทำในต่างแดนต่อไป
2. การค้ามนุษย์แบบขั้นตอนเดียว คือ ผู้หญิงและเด็กที่ถูกค้า โดยตรงจากหมู่บ้านชนบทแล้วผ่านข้ามพรมแดนไปยังประเทศอื่น

รูปแบบการค้ามนุษย์ที่พบเห็นเป็นประจำ³⁸ เช่น การบริการทางเพศ การใช้แรงงานเยี่ยงทาส การรับจ้างแต่งงานการขอทาน การตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

³⁵ <http://www.kanchanaburi.m-society.go.th/sopen.htm> สืบค้น เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559.

³⁶ อำนาจ เนตรสุภา, *แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์*, วารสารวิชาการนิติศาสตร์ (2552), 15.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, 35-36.

³⁸ <http://www.udonthani.m-society.go.th/Trafficking.htm> สืบค้น เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559.

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย³⁹

ในปัจจุบันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะต่อกลุ่มเด็กและหญิง เป็นปัญหาระดับโลกและได้แพร่ขยายมากขึ้น ซึ่งในระยะแรก ๆ มุ่งไปที่การเอาเปรียบทางเพศและการล่วงละเมิดทางเพศ ที่มีต่อเด็ก โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับธุรกิจบริการทางเพศ ต่อมาปัญหาได้ขยายตัวเป็นการใช้แรงงานรูปแบบอื่น ที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน การบังคับขู่เข็ญ การทำร้ายร่างกาย จิตใจ การทำให้เสียอิสรภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ลักษณะเหล่านี้ถือเป็นการ "ค้าทาส" ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับนานาชาติ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์และตกอยู่ในสถานะ 3 สถานะ คือ

1. เป็นประเทศต้นทาง มีการนำคนจากพื้นที่ชนบทชุมชนชาวไทยภูเขา หรืออื่น ๆ ส่งไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. เป็นประเทศทางผ่าน ขบวนการค้ามนุษย์ใช้เป็นทางผ่านพาคนจากประเทศพม่า ลาว จีน เขมร ฯลฯ ไปยังประเทศอื่น ๆ
3. เป็นประเทศปลายทาง มีการนำคนจากที่อื่นเข้ามาพักและแสวงหาประโยชน์

สาเหตุของการจ้างแรงงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์⁴⁰

1. ปัญหาด้านความต้องการจ้างแรงงาน

- 1.1 ทำให้เกิดการกดค่าจ้างแรงงานสามารถทำได้โดยง่าย อันเนื่องมาจากลูกจ้างขาดการศึกษา ทำให้ไม่อาจมีอำนาจต่อรอง นายจ้างได้
- 1.2 การควบคุมดูแลทำได้โดยง่าย ซึ่งอาจสืบเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานและการค้ามนุษย์ยังมีอาจมีผลบังคับนายจ้าง ที่ชัดเจน
- 1.3 ประเภทของงาน โดยงานบางประเภท ต้องใช้แรงงานเด็ก และแรงงานเด็กมักจะถูกบังคับจากนายจ้างได้มากกว่าแรงงานผู้ใหญ่

2. ปัญหาด้านความต้องการทำงานของแรงงานต่างด้าว อาจเกิดจากปัจจัยดังนี้

- 2.1 ปัจจัยด้านความยากจน
- 2.2 ปัจจัยการขาดโอกาสทางการศึกษา
- 2.3 ปัจจัยความสัมพันธ์ภายในครอบครัว
- 2.4 ปัจจัยการแบ่งแยกเพศ
- 2.5 ปัจจัยเกี่ยวกับความไม่สงบภายในประเทศและสงคราม
- 2.6 ปัจจัยวัฒนธรรมและค่านิยม

จากที่กล่าวมาข้างต้นปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัจจัยอันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจภายในประเทศ สภาพการณ์ว่างงาน ความยากจน ทารล่อลวงจาก

³⁹ <http://www.udonthani.m-society.go.th/Trafficking.htm> สืบค้น เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559.

⁴⁰ สรรพสิทธิ์ คุम्พ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อมาตรการการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), 5.

นายหน้า รวมถึงเส้นทางและลักษณะภูมิประเทศ ที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของกลุ่มขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการค้ายาเสพติดนั่นเอง

3.2.2 ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด⁴¹

ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีความในการพยายามในการปรับปรุงกระบวนการด้านการป้องกัน และแก้ไขจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนมาโดยตลอด ขณะที่การกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีรูปแบบการกระทำที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การปราบปรามการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นไปอย่างยากลำบาก ภัยคุกคามจากยาเสพติดเป็นภัยคุกคามต่อประเทศในภูมิภาคอาเซียนอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของทุกประเทศในอาเซียน ซึ่งสาเหตุที่สำคัญเป็นเพราะภูมิภาคอาเซียนมีพื้นที่การผลิตยาเสพติดใหญ่เป็นลำดับต้นๆ ของโลก ทั้งยังช่องทางการลำเลียงยาเสพติดที่กระจายอยู่ในประเทศในอาเซียนหลายประเทศ บางครั้งอาชญากรรมจากการแพร่ระบาดของยาเสพติด มีลักษณะที่แตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยอาชญากรรมที่รวมตัวกันเป็นองค์กรมีกระบวนการทำงานลับ มีการแบ่งหน้าที่ชัดเจน มีการกระทำผิดที่มีลักษณะซับซ้อน การสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่บางครั้งไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้เป็นตัวการใหญ่ได้ ซึ่งทำให้ส่วนใหญ่จะจับกุมได้แต่เพียงลูกค้าย่อยเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยได้มีความร่วมมือด้านยาเสพติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีในด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในกรอบอาเซียน รัฐบาลไทยกำหนดประเด็นปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็น ปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค เพราะหากเยาวชนผู้จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ และภูมิภาคกลายเป็นคนไร้สมรรถภาพทางสติปัญญา อันเป็นผลเนื่องจากการติดยาเสพติด การพัฒนาประเทศให้เติบโตเท่าเทียมกับประเทศตะวันตกนั้นคงจะเป็นเรื่องยาก ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนจึงได้ประกาศเจตนารมณ์ให้ภูมิภาคอาเซียนปลอดยาเสพติดในปี 2558 (Drug Free 2015) โดยกำหนดแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านการลักลอบผลิต การค้า และการเสพยาเสพติด เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า พื้นที่ปลูกพืชยาเสพติดลดลง การจับกุมผู้ลำเลียงยาเสพติดบางประเทศลดลงและในขณะเดียวกัน บางประเทศก็พบการทำลายโรงงานผลิตยาเสพติด บางประเทศผู้เสพยาเสพติดประเภทฝิ่น กัญชา มีจำนวนเท่าเดิม ส่วนใหญ่ผู้ใช้สารเสพติดในกลุ่มแอมเฟตามีน (ATS) (Amphetamine-type stimulants) ได้แก่ เมทแอมเฟตามีน/ไอซ์ แอมเฟตามีน non-specified amphetamines และกลุ่มเอ็กซ์ตาซี มีจำนวนเพิ่มขึ้น

แต่สาเหตุปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ในกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนย่อมอาจเกิดจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

1. เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือไปประเทศที่ได้ค่าตอบแทนสูงกว่า ทำให้แรงงานต่างด้าวราคาถูกเคลื่อนย้ายมากยิ่งขึ้น ซึ่งแรงงานราคาถูกเหล่านี้มักจะอยู่ในประเทศที่เป็นแหล่งประเทศที่เป็นฐานผลิตยาเสพติด ทำให้มีการแพร่กระจายยาเสพติดได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น
2. ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มผ่อนปรนข้อจำกัดในการทำงานของคนต่างชาตินานาชาติมากขึ้น
3. แนวทางนโยบายด้านความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน และนโยบายการค้าชายแดนกลายเป็นช่องทางและโอกาสให้เกิดการนำเข้าแรงงานที่ผิดกฎหมายและรวมถึงการนำเข้ายาเสพติดด้วย

⁴¹ พรเทพ จัทรนิภ, *ความมั่นคงอาเซียน* (กรุงเทพฯ: เอ.เอส. เทคนิคการพิมพ์, 2557), 96-123.

4. การเกิดภัยคุกคามรูปแบบอื่นซึ่งอาจนำพาการแพร่กระจายของยาเสพติดจากกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ เช่น การก่อการร้าย การลักลอบค้าอาวุธ การค้ามนุษย์อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และการฟอกเงิน เป็นต้น

5. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร

ผลกระทบที่เกิดจากการแพร่ระบาดของยาเสพติด ในกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

1. การแพร่ระบาดของยาเสพติด ย่อมก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม มากมายโดยอาจเริ่มต้นจากการกระทำผิดเพียงเล็กน้อย เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ต่อมาอาจเริ่มรุนแรงขึ้นเป็นกรรโชกทรัพย์ ปล้นทรัพย์ หรืออาจทวีความรุนแรงขึ้นถึงขนาดตั้งเป็นกลุ่มองค์กรในการกระทำความผิดขึ้นได้
2. เมื่อมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดมากขึ้น ย่อมทำให้เกิดปัญหาประชากรขาดคุณภาพขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้การพัฒนาประเทศเกิดความล่าช้า
3. เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทำลายสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐานสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเยาวชน ซึ่งเป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศ
4. เกิดปัญหาการว่างงาน ทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ทำให้ขาดแรงงานในการประกอบอาชีพที่หลากหลายในสังคม
5. ทำให้เกิดระบบผูกขาดในทางเศรษฐกิจ เกิดการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม จะทำให้ต้นทุนการผลิตมีราคาสูงขึ้น ผู้บริโภคก็จำต้องบริโภคสินค้าที่แพงขึ้นด้วย
6. รัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณสำหรับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มาสาเหตุจากยาเสพติดเป็นจำนวนมาก และอาจทำให้รายได้ของรัฐสิ้นเปลืองไป ทำให้รายได้และทรัพยากรไม่เพียงพอในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น
7. เมื่อเกิดกรณีความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองอันมาจากการแพร่ระบาดของยาเสพติด อาจทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่กล้าเข้ามาลงทุน หรือร่วมลงทุนในกิจการต่างๆ
8. ผลกระทบด้านอื่น อันมีผลกระทบต่อด้านความมั่นคง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาคนไร้ที่พึ่ง ปัญหาการสงเคราะห์เหยื่อยาผู้ติดยาเสพติด ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการในส่วนงานด้านยุติธรรม เป็นต้น

3.2.3 ปัญหาการก่อการร้าย⁴²

การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนนับเป็นการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนที่จะพยายามสร้างความเป็นภูมิภาคนิยม และสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจโดยลดกฎระเบียบภายในรัฐลง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชากรอาเซียนสามารถผ่านเข้า-ออกประเทศได้มากขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งกลับทำให้องค์กรการก่อการร้ายสามารถใช้ช่องโอกาสดังกล่าว ในการเข้ามากระทำความผิดในภูมิภาคอาเซียนหลากหลายรูปแบบ การที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยรวมตัวกันเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นชุมชนหรือชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ซึ่งทำให้มีโอกาสการก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ ในประเทศไทยเกิดขึ้นได้

⁴² เรื่องเดียวกัน, 96-123.

การก่อการร้าย (Terror)⁴³ หมายถึง บุคคล สิ่งของ พฤติกรรม ที่ก่อให้เกิดความน่ากลัว ส่วนลัทธิการก่อการร้าย (Terrorism) หมายถึง ลัทธิการใช้ความรุนแรงและความน่ากลัวเป็นอาวุธหรือเป็นนโยบายต่อสู้ขู่ขวัญเพื่อหวังจะเอาชนะ และผู้ก่อการร้าย (Terrorist) หมายถึง บุคคลที่ฝึกฝนและฝึกหัดพฤติกรรมการก่อการร้าย (Webs ency)

อาจแบ่งประเภทของการก่อการร้ายได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การก่อการร้ายภายในประเทศ หมายถึง การต่อสู้ด้วยวิธีการรุนแรงของขบวนการก่อการร้ายภายในประเทศ ซึ่งมุ่งต่อต้านรัฐบาลประเทศของตน การปฏิบัติการจะกระทำเฉพาะภายในประเทศ ไม่กระทำข้ามประเทศ และมักจะไม่มีปฏิบัติการร่วม (Joint Operations) หรือการร่วมมือประสานงานในการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธกับขบวนการก่อการร้ายภายนอกประเทศ
2. การก่อการร้ายข้ามประเทศ หมายถึง การก่อการร้ายของขบวนการก่อการร้ายภายในประเทศ ซึ่งโดยปกติมักกระทำโดยขบวนการเดียว ไม่มีการเชื่อมโยงหรือปฏิบัติการร่วมกับขบวนการก่อการร้ายภายนอกประเทศ และเป้าหมายของการก่อการร้ายก็มุ่งกระทำการต่อต้านรัฐบาลของตน
3. การก่อการร้ายระหว่างประเทศ หรือ การก่อการร้ายสากล หมายถึง การก่อการร้ายซึ่งมีการร่วมมือกัน กระทำการโดยขบวนการหลายขบวนการที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่สองขบวนการขึ้นไป เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมืองของขบวนการใดขบวนการหนึ่ง หรือเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของหลายขบวนการ รัฐบาลที่ตกเป็นเป้าหมายของการก่อการร้าย อาจเป็นรัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศที่เป็นปฏิปักษ์กับขบวนการก่อการร้ายต่าง ๆ และการก่อการร้ายมักมีลักษณะเป็นการกระทำแบบข้ามประเทศ

อาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบการก่อการร้าย⁴⁴

สถานการณ์ความมั่นคงของโลกปัจจุบัน การก่อการร้ายได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นเวทีระหว่างประเทศ เวทีในภูมิภาค และเวทีในประเทศ นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง ภัยคุกคามทางทหารที่ทำให้หลายประเทศตามภูมิภาคต่างๆ ของโลกตกอยู่ในภาวะตึงเครียด และประสบความสำเร็จยากลำบากได้ลดน้อยลงไป ทั้งนี้ ปัญหาที่ปรากฏกลับเป็นปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งพื้นฐาน เช่น ปัญหาเชื้อชาติ ปัญหาศาสนา ปัญหาเขตแดน ปัญหาวัฒนธรรม ปัญหาอุดมการณ์ทางการเมือง/ความเชื่อถือ และปัญหาความยากจนปัญหาเหล่านี้ ได้กลายเป็นชนวนความขัดแย้งที่นำไปสู่การต่อสู้หลากหลายรูปแบบ รวมทั้งการดำเนินการก่อการร้าย โดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกา เมื่อ 11 กันยายน 2544 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งแต่ละครั้งมีความรุนแรงก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ลอบวางระเบิดบนเกาะบาห์ลี อินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2545 เหตุการณ์จับตัวประกันในโรงละคร กลางกรุงมอสโก รัสเซีย เมื่อ 23 ตุลาคม 2545 ฯลฯ ทั้งนี้ นอกจากกลุ่มประเทศดังกล่าวจะตกเป็นเป้าหมายในการก่อการร้ายแล้วผลประโยชน์ต่างๆ ของประเทศเหล่านั้นในทุกประเทศที่เอื้อต่อการเข้าไปเคลื่อนไหวปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทยที่มีเครือข่ายกลุ่มก่อการร้ายปรากฏอยู่ ก็อาจตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายด้วยเช่นกัน

⁴³ <http://my.dek-d.com/impare/writer/viewlongc.php?id=876404&chapter=3> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559.

⁴⁴ พรเทพ จัทรนิภ, *ความมั่นคงอาเซียน* (กรุงเทพฯ: เอ.เอส. เทคนิการพิมพ์, 2557), 180.

จะเห็นว่าแรงงานข้ามชาติอาจเป็นปัจจัยหนึ่งในการทำให้เกิดปัญหาการก่อการร้ายได้ กล่าวคือ การเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยร่วมกันของแรงงานต่างด้าวหลายชาติเป็นเวลานานอาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยของคนชาติต่างๆ ขึ้น เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวก กับกลุ่มคนที่มีภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อต่างๆ ที่เหมือนกัน แต่อาจมีความขัดแย้งกับกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อที่แตกต่างกัน การเปิดเสรีให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก เป็นเวลานานอาจนำไปสู่การเรียกร้องขอปกครองตนเอง และอาจมีการแก้ปัญหาด้วยการสู้รบกัน จนกลายเป็นสงครามที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติ เมื่อตลาดแรงงานเกิดภาวะแรงงานต่างด้าว ส่วนเกิน คือ แรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่ได้รับการจ้างหรือไม่มีงานทำแต่จำเป็นต้องเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว แรงงานต่างด้าวที่ว่างงานเหล่านี้อาจหันไปใช้วิธีการโจรกรรม การฉกชิงวิ่งราว หรือการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้ทรัพย์สินต่างๆ มาใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพตนเองและครอบครัวของตน เมื่อกลุ่มคนเหล่านี้ก่อความขัดแย้งกับรัฐบาลมากยิ่งขึ้นก็ย่อมก่อความไม่สงบภายในประเทศมากยิ่งขึ้น และย่อมหาวิธีต่อต้านรัฐบาล จนบางครั้งอาจมีการสนับสนุนกับองค์กรการก่อการร้ายอื่นภายนอกภูมิภาคก็เป็นได้

3.2.4 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

3.2.4.1 คำจำกัดความของการทุจริตคอร์รัปชัน⁴⁵

ความหมายของคอร์รัปชันที่แพร่หลายมากที่สุด คือ “การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว” (Gray Kaufmann 1988 : Jayawickrama 1998 : Bardhan 1997) ซึ่งรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยกยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอกเวลาราชการ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ที่เป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูง และคอร์รัปชันที่เกิดจากการประสานผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่ายคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคธุรกิจหรือประชาชนทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐโดยมีค่าตอบแทนในรูปของเงินใต้โต๊ะ หรือค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น

คำจำกัดความดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าแคบเกินไป ทั้งนี้ Goudie and Stasavage (1997) มีความเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นไม่ควรจะจำกัดเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นเม็ดเงิน หากควรรวมถึงผลประโยชน์รูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น ตำแหน่งหน้าที่ดังเช่นในกรณีที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจไปในทิศทางที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มก่อนการเลือกตั้งเพื่อที่จะให้ได้รับเลือกกลับเข้ามาในตำแหน่งอีกครั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็สามารถจัดได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน ทั้งนี้ Goudie and Stasavage ได้อ้างถึงงานของ Schleifer and Vishny (1993) ซึ่งแบ่งการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสองประเภท คือ (1) การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยการใช้อำนาจของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน และ (2) การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางการเงิน

Talisayon (1998) วิจารณ์ว่า การตีความว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นเน้นการทุจริตเฉพาะในภาครัฐเท่านั้น แม้ในสภาพความเป็นจริงภาคธุรกิจก็มีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ทั้งนี้ในการทุจริตคอร์รัปชันทั้งผู้รับเงินและผู้ให้เงินล้วนมีความผิดด้วยกันทั้งนั้น ดังจะเห็นได้ว่าองค์การความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) มีสนธิสัญญา

⁴⁵ สำนักงาน ก.พ., รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, 2544), 45-46.

ต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ และสหรัฐอเมริกาเอง ก็มีกฎหมายลงโทษบริษัทอเมริกันที่มีพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในการประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศ Talisayon จึงมีความคิดว่าพฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันนั้นควรหมายถึงพฤติกรรมที่ไม่ก่อผลประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยเป็นพฤติกรรมที่เอื้อผลประโยชน์ให้คนกลุ่มน้อยแต่กลับสร้างภาระให้แก่คนกลุ่มใหญ่ เช่น ในกรณีที่ผู้รับเหมาก่อสร้างฮั้วกันในการประมูลจะเป็นการสร้างกำไรให้แก่ผู้ประกอบการไม่กี่รายในขณะที่ผู้เสียภาษี ทั้งประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่สูงเกินควร เป็นต้น

จากคำจำกัดความของคอร์รัปชันของ Talisayon ทำให้เกิดประเด็นว่าคอร์รัปชันจำเป็นต้องเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายหรือไม่ เพราะการใช้นโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่มก็ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันได้ ธุรกรรมบางอย่างที่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ใช่พฤติกรรมคอร์รัปชัน และพฤติกรรมคอร์รัปชันบางอย่างก็อาจไม่ผิดกฎหมาย (Bardhan 1997 : 1312) เช่น การให้ทิบบ่อยในร้านอาหารเพื่อแข่งคิวแขกคนอื่น หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือในการหาเสียงของพรรคการเมือง Goudie and Stasavage (1997) เป็นต้น ในประเด็นนี้ Rose-Ackerman (1997) มีความเห็นว่าคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับขนาดของผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถหยิบยื่นให้ได้ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการให้สัมปทาน การควบคุมการออกใบอนุญาต ตลอดจนการประกันราคาสินค้าก็ดี ทั้งนี้แต่ละประเทศจะต้องตัดสินใจว่าการหยิบยื่นผลประโยชน์ของรัฐให้แก่คนบางกลุ่มนั้นถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น บางประเทศเห็นว่าการประกันราคาสินค้าหรือการจำกัดการแข่งขันโดยการให้สัมปทานผูกขาดไม่เป็นธรรม เพราะเป็นการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้แก่คนกลุ่มน้อย จึงมีกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่บางประเทศเห็นว่าการผูกขาดจำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ จึงมีกฎหมายรองรับ การทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่ขึ้นอยู่กับว่าพฤติกรรมดังกล่าวถูกหรือผิดกฎหมาย

โดยสรุปแล้ว คำจำกัดความของการทุจริตคอร์รัปชันมีหลากหลายมากจากที่แคบที่สุดไปที่กว้างที่สุด การวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชันจึงมีความจำเป็นที่จะกำหนดนิยามของการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้อย่างชัดเจน

Gunnar Myrdal กล่าวถึงการคอร์รัปชันในบทความชื่อ The Folklore of Corruption ในหนังสือเอเชียแมกกาศิน อันดับที่ 8 ฉบับที่ 24 ว่า “คอร์รัปชัน⁴⁶ เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงการกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบหรือเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ตามตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานตำแหน่งพิเศษที่มีอยู่ในชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่กับกิจการสาธารณะและความหมายครอบคลุมไปถึงการกินสินบนด้วย”

การกินสินบน

ตามความเห็นของ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์⁴⁷ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รับเงินตอบแทนค่าบริการหรือค่าตอบแทนพิเศษเนื่องจากราษฎรต้องการให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ ตัวอย่างเช่น นาย ก. ต้องการจะปลอมโฉนดที่ดินแปลงหนึ่งเพื่อจะนำที่ดินไปขาย จึงไป

⁴⁶ ปรส. ชัยพร, *สื่อมวลชนกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง*, นิเทศสาร ปีที่ 5 (กุมภาพันธ์ 2520) : 54, อ้างถึงใน นพดล ปิ่นพงศ์พันธ์, *การประพฤตินิชอบในระบบราชการ : ศึกษารณีนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ*, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย (2543), 8.

⁴⁷ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, *คอร์รัปชัน : มะเร็งในระบบราชการ*, วารสารข้าราชการปีที่ 19 (มีนาคม 2517) : 6-19. อ้างถึงใน นพดล ปิ่นพงศ์พันธ์, *การประพฤตินิชอบในระบบราชการ : ศึกษารณีนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ*, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2543), 8

ติดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดให้ดำเนินการปลอมโฉนดที่ดินให้ ซึ่งโดยปกติการปลอมโฉนดที่ดินเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย แต่นาย ก. ขอร้องให้เจ้าพนักงานที่ดินทำให้ โดยให้ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างจำนวนหนึ่ง ซึ่งถ้าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดรับปลอมโฉนดให้และรับเงินตอบแทนไป ก็เท่ากับกินสินบนหรืออย่างในกรณีที่จ่ายเงินให้แก่ตำรวจจราจร และตำรวจจราจรรับเงินนั้นไว้เพื่อเป็นการตอบแทนไม่จับกุมตัวไปยังสถานีตำรวจเนื่องจากไม่มีใบขับขี่หรืออื่น ๆ ก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นการกินสินบนเช่นเดียวกัน

การฉ้อราษฎร์บังหลวง⁴⁸

การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องประโยชน์จากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางราชการ หรือต้องเสียค่าธรรมเนียมมากกว่าเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น ในการอนุญาตซื้ออาวุธปืน สมมุติว่าต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่ทางราชการ 100 บาท แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ได้เรียกร้องให้จ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งอาจเป็น 500 บาท หรือ 1,000 บาท กรณีนี้ถือเป็นตัวอย่งของการฉ้อราษฎร์อย่างหนึ่งอย่างไรก็ตาม กรรมวิธีของการฉ้อราษฎร์ในปัจจุบันได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว การที่เจ้าหน้าที่จะบอกว่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าบริการเท่านั้นเท่านี้ รู้สึกว่าจะลำสมัยเสียแล้ว รูปการอาจจะมิให้เห็นหลายแบบ เช่น ในลักษณะหน้าม้าหรือการออกข่าวให้รู้กันเป็นภายในว่าจะติดต่อเรื่องนั้นเรื่องนี้ต้องจ่ายเท่านั้นเท่านี้ หรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญบางทีก็ต้องเชิญไปเลี้ยงดูปูลู่เสื่อด้วยทำนองนั้นเสร็จแล้วก็ทิ้งของไว้หรือฝากไว้ตามธรรมเนียม แต่ก็ต้องระวังข้อหาติดสินบนเจ้าพนักงานเข้า โดยสรุปแล้ว การฉ้อราษฎร์ก็คือการโกงเงินประชาชน นั่นเอง

การบังหลวง พฤติกรรมคอร์รัปชันในรูปนี้คือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยปกติเรียกกันง่าย ๆ ว่า โกงเงินหลวง หรือนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยการปลอมแปลงเอกสารการใช้จ่ายเงิน หรือเรียกว่าทุจริตทางการบัญชี ตัวอย่างเช่น การซื้อของอาจจะซื้อราคาหนึ่ง แต่ออกใบเสร็จราคาหนึ่ง ซึ่งสูงกว่าที่จ่ายจริง หรือการซื้ออาจจะเป็นราคาเดียวกับที่ระบุไว้ในใบเสร็จรับเงินแต่จำนวนของไม่ครบ เป็นต้น การบังหลวงนี้ได้พัฒนาไปไม่น้อยกว่าคอร์รัปชันประเภทแรก โดยมีเทคนิคสลับซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก บางทีก็มีส่วนเกี่ยวข้องกันหลายฝ่าย หลายระดับ นับตั้งแต่ อธิบดี ลงมาถึงเสมียนและมีเทคนิคมากมาย นับตั้งแต่เรื่องง่าย ๆ ซึ่งมีราคาค่างวดไม่กี่บาท เช่น ในลักษณะของการแอบอ้างว่ามาทำงานล่วงเวลา การทำบัญชีที่จ้างลูกจ้าง เป็นต้น ไปจนถึงงานที่มีความสลับซับซ้อนมีเงื่อนไขหลายชั้นซับซ้อน เช่น การก่อสร้างงานใหญ่ ๆ มีมูลค่านับพันล้านบาท คอร์รัปชันในรูปนี้เป็นตัวทำให้เงินของประเทศเสียไปปีละมาก ๆ ที่เดียว

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นว่ากรณีที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎรพอจะจัดเข้าได้ในประเภทฉ้อราษฎร์ คือเป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่น เพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน เช่น ปลอ่ยให้สินค้าหนีภาษีผ่านด่านไม่จับกุม เพราะได้รับสินบนปลอ่ยให้คนเข้าเมืองได้เกินโควตาเพราะเห็นแก่สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่เสียหายแก่ประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะเป็นโดยสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม เช่น ราษฎรต้องเสียภาษีมากเจ้าหน้าที่สมคบกับราษฎรเพื่อให้เสียภาษีน้อย ได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบน หรือมิฉะนั้นเป็นการที่เจ้าพนักงาน

⁴⁸ นพตล ปันพงษ์พันธ์ , *การประพฤตมิชอบในระบบราชการ : ศึกษารณีนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ*, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2543), 8-10.

เบียดบังยกยอกผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ที่ดินเวนคืนเป็นที่ดินเปล่า มีราคาซื้อขายกันเพียงไร่ละ 5,000 บาท เจ้าพนักงานทำการสำรวจว่าเป็นที่ดินมีต้นผลอาสินและโรงเรือนปลูกอยู่ ตรีราคาเป็นไร่ละสองหมื่นสามหมื่นบาทแล้วยกยอกเอาราคาที่เกินเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสียชำระราคาจริงให้เจ้าของ ทั้งนี้เป็นการกระทำผิดฐานทำทุจริตในหน้าที่ไม่เป็นการผิดฐานรับสินบน

กล่าวโดยสรุป ความหมายของคำว่า “**ประพฤติมิชอบ**” นักวิชาการต่างก็ได้กำหนดความหมายไว้แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพราะระเบียบสังคม วัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมของประเทศต่าง ๆ ผิดแผกแตกต่างกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมของประเทศตะวันตกและประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่น ในสังคมของประเทศตะวันตกนั้นการให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความละเอียดอ่อนกว่า (Sensitive) กล่าวคือ ถึงแม้ว่าไม่ผิดหน้าที่ราชการ ก็ยังถือว่าเป็นประพฤติมิชอบ หรือ คอร์รัปชันส่วนสังคมของประเทศที่มีใช้ตะวันตก เช่น อินเดีย จีน กับมองเห็นว่า เป็นธรรมเนียมที่จะขาดเสียมิได้ เพราะเป็นการแสดงน้ำใจ หรือ ไมตรีจิตอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นปัญหาให้นักวิชาการ นักนิติศาสตร์ และนักปกครอง ต้องนำมาขบคิดกันว่า จะถือปทัสถาน (Norms Setting) ของสังคมใดเป็นหลักในการวิจัยว่า การกระทำอันใดอันหนึ่งเป็นการประพฤติมิชอบหรือคอร์รัปชันหรือไม่ ยิ่งในปัจจุบันนี้การคมนาคมของโลกเจริญขึ้น การติดต่อไปมาระหว่างประเทศต่าง ๆ มีมากขึ้น ปัญหาขัดกันในทางปทัสถานของระเบียบ สังคมจึงเกิดความสับสนอยู่ไม่น้อย ฉะนั้น นักรัฐศาสตร์ (Political Scientists) จึงได้พยายามแก้ปัญหานี้ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายเสียเลยว่า กรณีอย่างใดบ้างที่จะถือว่าเป็นคอร์รัปชัน รวมทั้งให้ยึดถือแนวทางจากคำพิพากษาของศาลด้วย ฉะนั้น การทุจริตคอร์รัปชันตามหลักการนี้จึงหมายถึง

“**พฤติกรรมทั้งหลายที่ทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเงินหรืออื่น ๆ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์สำหรับประโยชน์ส่วนตน อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการมิชอบ ด้วยการที่ผู้ที่ใช้เงินได้จงใจให้ผู้ที่มิตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ และใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด**”

3.2.4.2 สาเหตุของการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือคอร์รัปชัน

การทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ อีกหลายด้านทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และการบริหาร รวมทั้งด้านความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติด้วย สาเหตุมีดังนี้

สุธี อากาศฤกษ์⁴⁹ ได้กล่าวถึงมูลเหตุของการทำผิดที่สำคัญไว้ 8 ประการ (2524: 2525 : 35-56) คือ

1) **ความเห็นในหลักการเกี่ยวกับสรีระอันเป็นองค์ประกอบความผิด (Anatomy of Corruption)** ซึ่งเห็นว่ามืองค์ประกอบที่เป็นมูลเหตุของการทำผิดอยู่ 4 ประการคือ

- (1) โอกาส (Opportunity) ที่เอื้ออำนวยต่อการทำผิด
- (2) สิ่งจูงใจ (Incentive) ที่เพียงพอจะให้ทำผิด
- (3) ความเสี่ยงภัย (Risk) ถ้าเสี่ยงภัยน้อยก็จะกระทำผิดได้ง่าย
- (4) ความซื่อสัตย์ (Honesty) ถ้ามีไม่พอก็จะทำผิดได้

2) **เศรษฐกิจและการครองชีพ** รายได้ไม่พอกับรายจ่ายหรือต่ำกว่าระดับการครองชีพ

⁴⁹ สุธี อากาศฤกษ์, การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 24,2525, 35-56.

3) **ความผันผวนและเปลี่ยนแปลงทางการเมือง** หากการเข้าออกของคณะรัฐมนตรีมีบ่อยในช่วงระยะเวลาอันสั้น ก็จะทำให้เกิดช่องว่างในทางการบริหารของรัฐบาล นโยบายไม่ต่อเนื่อง ขาดการติดตามผลเกิดความหละหลวมในทางปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำ ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

4) **กรณีแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม** การแสดงออกในสังคมของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในทางฟุ่มเฟือยเกี่ยวกับการกินอยู่หลับนอน การรับเลี้ยงจากพ่อค่านักธุรกิจที่ติดต่อราชการทำให้เกิดความสำนึกในบุญคุณเป็นผลให้ไม่สามารถรักษาความเป็นธรรม และถูกต้องตามหลักราชการได้

5) **การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ** ผู้บังคับบัญชาที่ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามระเบียบวินัย ปล่อยให้มาทำงานสาย ใช้เวลาราชการไปประกอบกิจการรายได้ส่วนตัว การหละหลวมในทางปกครอง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริต เช่น การยกยอกเงินหรือของใช้ของทางราชการเบียดบังหารายได้ สร้างหลักฐานเท็จ ปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอม

6) **กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่าง** หรือข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้

7) **การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด** โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีอำนาจในทางให้คำอนุมัติ อนุญาต ให้สัมปทานหรือในประกอบการต่าง ๆ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนมักจะยอมเสียเงินติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว และสามารถเลี่ยงระเบียบกฎหมายได้ทั้งในระดับต่ำและระดับสูง

8) **การตกอยู่ในภาวะแวดล้อม** และอิทธิพลของผู้ทุจริตหรือมูลเหตุจูงใจอื่น ๆ ภาวะแวดล้อมดังกล่าวได้แก่ ลักษณะที่เรียกว่า กินกันเป็นทีม ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ยอมรับประโยชน์ที่แบ่งปันกันก็มักจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและความมั่นคงในการรับราชการ

3.2.4.3 ระดับความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน (Degree of Corruption)⁵⁰

ระดับความรุนแรงรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันอาจประเมินได้ในสองมิติ คือ มิติทางการเงินและมิติทางสังคม ตัวอย่างเช่น ถ้าพิจารณาจากวงเงินแล้วการทุจริตคอร์รัปชันในวงการจัดซื้อจัดจ้าง (เช่น ก่อสร้าง) และการให้สัมปทานกิจการสาธารณูปโภคจะเป็นการทุจริตที่มีความเสียหายมากที่สุด เพราะมีเม็ดเงินที่เกี่ยวข้องมากที่สุดเนื่องจากงบประมาณของรัฐหรือทรัพยากรส่วนใหญ่จะไปตกอยู่กับธุรกรรมในส่วนนี้ แต่หากพิจารณาจากมิติของสังคมแล้ว จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่ก่อความเสียหายมากที่สุดคือการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรมซึ่งควรที่จะเป็นที่พึ่งพาสุดท้ายของประชาชนที่จะได้รับความยุติธรรม การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรมนำไปสู่การล่มสลายของระบบการเมืองการปกครองและการจัดระเบียบของสังคมในประเทศ

นอกจากนี้แล้ว ระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันอาจขึ้นอยู่กับว่าคอร์รัปชันดังกล่าวเป็นคอร์รัปชันที่เป็นครั้งคราว (Occasional) หรือที่เป็นระบบ (Systemic) คอร์รัปชันแบบครั้งคราว หมายถึง การทุจริตที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือการทุจริตที่จำกัดอยู่เฉพาะในบางหน่วยงานของรัฐ ในทางตรงกันข้าม การทุจริตคอร์รัปชันแบบเป็นระบบหมายถึงกรณีที่ต้องมีการส่งส่วย จ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาหรือจ่ายเงินใต้โต๊ะ เป็นกิจลักษณะเพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินชีวิตประจำวันได้ คอร์รัปชันที่เป็นระบบมักมีภาระค่าใช้จ่ายที่บริษัทเอกชนต้องเสนอให้และมีการกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

⁵⁰ สำนักงาน ก.พ., รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, 2544), 20-21.

นักการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องให้เอกชนจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับบริการของรัฐ และเป็นไปได้ว่าการเรียกร้องจะทวีความรุนแรง และขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น กรณีเช่นนี้ข้ออ้างที่ว่าคอร์รัปชันช่วยให้ระบบราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่ถูกต้อง

ปัจจัยที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันแบบเป็นระบบเป็นการทุจริตที่อันตรายมากที่สุด คือ การขาดจิตสำนึกของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้างและเป็นระบบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจและประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา ทำให้ไม่รู้สึกรู้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่เสียหายและไม่มีค่าหรือรู้สึกผิดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนั้นหากในสังคมมีสัดส่วนของจำนวนผู้ทุจริตเพิ่มขึ้น โอกาสที่คนอื่น ๆ ในสังคมจะตัดสินใจกระทำการทุจริตจะมีมากขึ้นทำให้สังคมมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นสู่ระดับที่เป็นอันตราย

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี 2557 ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน



ประเทศ	อันดับในอาเซียน	อันดับโลกปี 2557	คะแนนปี 2557	คะแนนปี 2556
สิงคโปร์	1	7	84	86
มาเลเซีย	2	50	52	50
ฟิลิปปินส์	3	85	38	36
ไทย	3	85	38	35
อินโดนีเซีย	5	107	34	32
เวียดนาม	6	119	31	31
ลาว	7	145	25	26
เมียนมาร์	8	156	21	21
กัมพูชา	8	156	21	20

ในอดีตสังคมไทยต่อต้านการทุจริตและการคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก แต่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยเกิดเหตุการณ์ที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และผลประโยชน์ทับซ้อน โดยในปัจจุบันการคอร์รัปชันก็มีลักษณะซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ และพัฒนาไปอย่างรวดเร็วตามอัตราเร่งของยุคทุนนิยม และยุคโลกาภิวัตน์ เกินกว่าจะก้าวตามได้ทัน เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ไม่ว่าจะป็นกรณีทางด่วนบางนา โรงไฟฟ้าบ่อนอกและบ้านหินกรูด เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่ส่งผลเสียหายต่อประเทศ อย่างยิ่ง และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการคอร์รัปชันในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนับว่า เป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรง และมีการแพร่กระจายออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในบางครั้งประชาชนบางส่วนก็ยอมรับว่า การคอร์รัปชันได้กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จะต้องเกิดขึ้น ถ้าหากประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อกับหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า การคอร์รัปชันในหมู่ข้าราชการในอนาคตจะมีแนวโน้มการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น และปัจจุบันนักธุรกิจยินดีที่จะจ่ายสินบนอย่างเต็มที่เพื่อแลกกับความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการ⁵¹

สำหรับเรื่องพฤติการณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ซึ่งในเรื่องการค้ามนุษย์ก็ยังมีเชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการหารายได้ให้แก่กลุ่มก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและยังพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและปล่อยปละละเลย ประกอบด้วย 1. ในกรณีพบพฤติการณ์เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ได้แก่ มีพฤติการณ์การค้ายาเสพติดคบค้าสมาคมกับผู้ค้ายกยกของกลางยาเสพติดคุ้มครองเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ค้ายาเสพติด 2. ในกรณีที่ปล่อยปละละเลยแบ่งเป็นด้านการปราบปรามยาเสพติดคือการปล่อยให้มีการค้ายาเสพติดในพื้นที่จนหน่วยงานเข้าไปจับกุมปล่อยให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยไม่ดำเนินการใด ๆ ด้านป้องกันยาเสพติดคือการปล่อยปละละเลยให้มีการแสพการค้าในสถานศึกษาหรือสถานประกอบการหรือการปล่อยให้เยาวชนอีกสถานศึกษาเสพยาเสพติด ด้านการบำบัดรักษาคือการไม่นำผู้เสพเข้าบำบัดไม่คัดกรองและส่งผลต่อเข้าบำบัดไม่ติดตามช่วยเหลือ ผู้ผ่านการบำบัด⁵²

นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2558 ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แต่ในภาพรวมแล้วประเทศในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่ จำนวน 8 ประเทศ มีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของโลก ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนจะต้องร่วมมือ และใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดที่จะมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้นการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียนในอนาคตคงไม่ประสบผลสำเร็จ

โดยสรุปประเทศไทยยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอยู่มาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สถาบันการเงินของไทยถูกลดความเชื่อถือในสายตาชาวโลก การทำธุรกรรมทางการเงินในระดับนานาชาติจะยากขึ้นเพราะไม่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศด้วย

3.3 ปัญหาด้านสาธารณสุข

ปัจจุบันนี้ในประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาด้านสาธารณสุข ซึ่งมีผลต่อการทำนโยบายด้านการต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศในปัจจุบันให้ความสำคัญในการป้องกันและส่งเสริมด้านสาธารณสุขให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้ อีกทั้งประเทศไทยได้เริ่มรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศมากขึ้น ตามความตกลงด้านสิทธิมนุษยธรรม (Human Right) ที่ต้องดูแลทุกคนโดยไม่เลือกสัญชาติ และเมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าประเทศเพื่อน

⁵¹ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, แนวโน้มคอร์รัปชันในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), 3-9.

⁵² <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/700971> สืบค้น เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559.

บ้าน ที่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขภายในประเทศ ประกอบกับปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงระบบการรักษาหรือได้รับการรักษาอย่างไม่ทั่วถึง ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันจะพบว่าแรงงานต่างด้าวบางส่วนได้ผันตัวเป็นพาหะนำโรคใหม่ๆ เข้ามาในประเทศไทยหรือเป็นโรคที่ประเทศไทยรักษาได้หายขาดและหายไปจากประเทศไทยมานานแล้ว ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน

แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้ สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่สำคัญ

นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่างๆดังนี้ มาเลเรีย วัณโรค เท้าช้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ซิฟิลิส และไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง

ผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบงบั้นทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดนไม่สามารถแบกรับภาระสูงเพราะมีผู้มาใช้บริการมาก เช่นโรงพยาบาลตาก กว่าร้อยละ 50 คือแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานเถื่อน อีกทั้งคนเมียนมาเองก็เลือกเดินทางข้ามมารักษาพยาบาลในจังหวัดตาก เพราะความพร้อมของบุคลากรทางการแพทย์ และความพร้อมของสถานพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องในประเทศไทยต้องแบกรับภาระด้านสาธารณสุขประมาณ 1,200 ล้านบาทต่อปี และยังมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีมาตรการใดๆมารองรับเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้

3.3.1 โรคติดต่อจากกลุ่มแรงงานเถื่อน ปัจจุบันนี้ ประชากรในประเทศไทยต่างคุ้นเคยกับแรงงานต่างด้าวกันมากขึ้น โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในฐานะนายจ้างและมีลูกจ้างเป็นแรงงานต่างด้าว ทุกคนจึงมีความเสี่ยงติดเชื้อโรคติดต่อจากแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแรงงานเถื่อนที่ลักลอบเข้ามาเมืองมาขายแรงงานราคาถูก โดยไม่มีการตรวจสุขภาพก่อนเข้ามาทำงาน และเมื่อเข้ามาอาศัยในเมืองไทยต่างอยู่กันอย่างแออัด เมื่อเกิดโรคติดต่อสำคัญจึงแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว

สาเหตุที่ทำให้สุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวไม่ดีซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า เขมร และลาว เพราะระบบการดูแลสุขภาพในประเทศเหล่านั้นยังไม่ได้มาตรฐานการฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อยังไม่ครอบคลุมประชากรตั้งแต่วัยเด็ก เช่น วัณโรค คอตีบ ไอกรน บาดทะยัก หัด ซึ่งคนไทยเราจะได้ฉีดวัคซีนป้องกันโรคตั้งแต่เด็กและมีภูมิคุ้มกันแล้วนอกจากนี้ ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ยังไม่มีภูมิคุ้มกันโรค เนื่องจากไม่เคยได้รับวัคซีน และด้วยนิสัยการดูแลสุขภาพอนามัยของแรงงานเหล่านี้ไม่ดี ทำให้เกิดโรคติดต่อผ่านทางน้ำ อาหาร เช่น โรคท้องร่วง อหิวาตกโรคได้ภายในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเป็นแรงงานตามบ้านนั้นโรคที่ต้องระวังมากที่สุดคือ โรควัณโรค เชื้อวัณโรคจะแพร่กระจายได้เร็ว ติดต่อกันด้วยการหายใจเอาอากาศที่มีละอองน้ำลาย เสมหะจากการไอของผู้ป่วยเข้าไป ส่วนโรคติดต่ออื่นที่ต้องระวัง ได้แก่ โรคมาลาเรีย

โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์อย่างโรคเอดส์และโรคซิฟิลิส อหิวาตกโรค นอกจากนี้อาจพบการระบาดของโรคหัด ไข้กาฬหลังแอ่น และโรคเท้าช้างที่มักจะพบในหมู่แรงงานชาวพม่าด้วย

3.3.2 การแพร่กระจายของโรคติดต่อ ประเทศไทยก้าวสู่ประชาคมอาเซียนเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2558 เป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาค มีการเคลื่อนย้ายประชากร เคลื่อนย้ายสัตว์ พืช อาหาร เป็นผลให้คนไทยมีความเสี่ยงต่อโรคและภัยสุขภาพเพิ่มมากขึ้น และอาจมีความเสี่ยงในการเกิดโรคติดต่อ จากแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ภายหลังการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ จึงมีบทบาทสำคัญในการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ ตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นช่องทางเข้าออกที่สำคัญ

การแพร่ระบาดของโรคติดต่อสำคัญตามแนวชายแดนไทย พม่า ลาว กัมพูชา ที่ต้องเฝ้าระวัง ได้แก่ โรคติดต่อจากคนสู่คนโดยตรง เช่น วัณโรค โรคเอดส์ โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โรคติดต่อโดยแมลง เช่น มาลาเรีย ไข้เลือดออก เท้าช้าง โรคติดต่อที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน เช่น โรคโปลิโอ โรคคอตีบ โรคหัด โรคติดต่ออุบัติใหม่ และ โรคอื่นๆ เช่น โรคไข้หวัดนก โรคมือ เท้า ปาก โรคเรื้อน โรคอุจจาระร่วง อหิวาตกโรค เป็นต้น

ด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมรองรับการระบาดของโรคโดยให้ความสำคัญการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในทุกด้าน ทั้งมีระบบการเฝ้าระวังป้องกัน ควบคุมโรคในพื้นที่ชายแดนที่เข้มแข็ง และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างเครือข่าย วางแผนงานการป้องกันควบคุมโรคติดต่อที่เป็นปัญหาสำคัญในบริเวณชายแดนบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลักดันให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อการเตือนภัยและเฝ้าระวังโรคติดต่อที่สำคัญ เป็นต้น

ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การอนามัยโลกที่ต้องปฏิบัติตาม กฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 (2005) มีเจตนารมณ์และขอบเขต เพื่อ “ป้องกัน คุ้มครอง ควบคุมและตอบโต้ทางด้านสาธารณสุขต่อการแพร่กระจายของโรคติดต่อและภัยสุขภาพระหว่างประเทศ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับภาวะเสี่ยงด้านสาธารณสุข และหลีกเลี่ยงการรบกวนที่ไม่จำเป็นต่อการจราจรและการค้าระหว่างประเทศ” โรคที่ต้องแจ้งองค์การอนามัยโลก ซึ่งกำหนดให้แต่ละประเทศต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพการเฝ้าระวังและสอบสวนควบคุมโรค ทั้งใน ด้านการเฝ้าระวังปกติตามช่องทางเข้าออกประเทศ และในการตรวจจับและตอบสนองต่อภัยสุขภาพฉุกเฉินข้ามชาติ เช่น ตรวจสอบประวัติการเดินทางในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือขอตรวจสอบเอกสารรับรองการได้รับวัคซีน รวมไปถึงการแยกกัก การกักกัน และการเฝ้าสังเกต

3.3.3 การเกิดโรคระบาดในเด็ก อัตราการเกิดของแรงงานสตรีต่างด้าวมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ เด็กที่คลอดมา ไม่ได้รับการฉีดวัคซีนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน การเกิดโรคระบาดในเด็กอัตราการเกิดของแรงงานสตรีต่างด้าวมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ความครอบคลุมในการรับฉีดวัคซีนไม่สามารถติดตามได้ ต้องมีการรณรงค์บ่อยครั้ง เช่น โปลิโอหรือ ไข้กาฬหลังแอ่น เดิมส่วนใหญ่พบในพื้นที่ริมชายแดน ที่ปัจจุบันกลับมาเจอโรคนี้ในเมืองมากขึ้น ด้วยมีแรงงานต่างด้าวที่เป็นพาหะ ส่วนใหญ่โรคนี้เป็นแล้วเสียชีวิต อากาศจะชื้นลง มีปัญหาด้านสมอง ติดกันได้ทางการหายใจ น้ำลาย โรคนี้ติดง่าย แต่ถ้ารักษาทันจะป้องกันได้”

3.3.4 โรคติดต่ออุบัติซ้ำของโรค ที่ผ่านมามีประเทศไทยถือเป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ ที่ดึงดูดแรงงานต่างด้าวจากเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาขายแรงงานมากขึ้นโดยเฉพาะแรงงานจากเมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งการเข้ามาของแรงงานเหล่านี้ได้นำเอา “โรคอุบัติซ้ำ” หรือ(Re-emerging Infectious Diseases) หมายถึง โรคติดต่อที่เคยแพร่ระบาดในอดีตและสงบไปแล้วเป็นเวลานานหลายปี แต่กลับมาระบาดขึ้นอีก

ตัวอย่างโรคติดเชื้ออุบัติซ้ำ เช่น วัณโรค ไข้เลือดออก มาลาเรีย กาฬหลังแอ่น และโรคเท้าช้าง กรมควบคุมโรคติดต่อเฝ้าระวังโรคติดต่อทั้งโรคติดเชื้ออุบัติใหม่ (Emerging Infectious Diseases) และโรคติดเชื้ออุบัติซ้ำ (Re-emerging Infectious Diseases) อย่างใกล้ชิดพบว่า มีการระบาดเพิ่มขึ้นค่อนข้างรวดเร็ว โดยสาเหตุมาจากการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมา จากเดิมนั้นมีการขึ้นทะเบียนน้อยจึงไม่สามารถรู้ได้ว่าแรงงานเหล่านี้ได้มาพร้อมโรคระบาดอุบัติซ้ำซึ่งหายไปจากเมืองไทยแล้ว เช่น วัณโรค ไข้มาลาเลีย ไข้กาฬหลังแอ่น และโรคเท้าช้าง เป็นต้น แต่หลังจากที่มีการพบการระบาดทางการไทย ฝ้าติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและได้มีการพยายามควบคุมโรคโดยประสาน ไปยังกระทรวงแรงงาน ให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น จึงต้องให้มีการขึ้นทะเบียนแล้วทำขั้นตอนการตรวจร่างกายอย่างละเอียดจึงจะจัดการกับปัญหานี้ไม่ให้ลุกลามขยายไปยังประชาชนโดยทั่วไปได้ ทุกวันนี้ วัณโรค และไข้มาลาเลียยังระบาดในหมู่แรงงานต่างด้าว แต่สามารถจัดการให้อยู่ในกรอบจำกัดที่เราสามารถควบคุมได้ แนวโน้มแรงงานต่างด้าวป่วยเป็นวัณโรคในระยะแพร่เชื้อมีมากขึ้น และมีอัตราการรักษาหายขาดเพียงบางส่วน ยกตัวอย่างกรณีโรคกาฬหลังแอ่นนั้นเป็นโรคติดต่อทางระบบหายใจ มีสาเหตุมาจากเชื้อแบคทีเรีย (Neisseria meningitidis) มีการติดต่อได้ด้วยการหายใจเอาเชื้อเข้าไปหรือสัมผัสกับเสมหะ โรคเหล่านี้หากไม่มีการควบคุมที่ดีและไม่มีการเฝ้าระวังติดตามอย่างต่อเนื่องเชื่อว่าในไม่ช้าจะกลายเป็นโรคระบาดที่หนักกลัวที่สุดเช่นกัน

3.3.5 ผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ เป็นการเพิ่ม

ภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุข ได้แก่ จำนวนผู้ป่วย จำนวนเตียงที่จำกัด และการขยายระยะเวลาในการให้บริการ ซึ่งบุคลากรทางการแพทย์ต้องทำงานหนักมากขึ้นเพื่อใช้ระยะเวลาให้ทันต่อการตรวจ และมีระยะเวลาในการซักถามโรคที่จำกัด อาจทำให้มีผลคาดเคลื่อนต่อการวินิจฉัยได้ ภาษาที่ใช้ในการสื่อสารเพื่อทำการตรวจรักษา /การรณรงค์/ประชาสัมพันธ์ ตลอดทั้งงบประมาณในการดูแลสุขภาพในประชากรกลุ่มนี้เพิ่มมากขึ้นในทุกปี และยังไม่มามีมาตรการใดๆจากทางกรมเพื่อมารองรับต่อปัญหาดังกล่าว โดย พลโทศุภวิทย์ มุตตามระ กรรมการการต่างประเทศ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 19 /2559 เสนอต่อที่ประชุมเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2559 ว่าปัญหาอีกกรณีคือชาวเมียนมาที่อยู่นอกค่ายพักพิงที่เดินทางเข้าออกรายวัน ทำให้เกิดปัญหาเช่นกัน เช่น การเดินทางเข้ามาฝั่งไทย เพื่อมารักษาพยาบาล เพราะมีความพร้อมมากกว่าทางเมียนมา เช่นที่โรงพยาบาลแม่สอด จังหวัดตาก จะพบว่าสาธารณสุขของไทยมีการจัดการที่ดีกว่า และแพทย์ไม่สามารถปฏิเสธให้การรักษาได้ตามหลักจรรยาบรรณแพทย์ ซึ่งเป็นผลพวงที่กระทบต่อรายได้ที่ทางกระทรวงสาธารณสุข ยังไม่สามารถมีมาตรการป้องกันได้ ต้องอาศัยการเยียวยารายได้ทั้งงบประมาณจัดสรรได้รับมา เพื่อไม่เบียดบังต่อการรักษาพยาบาลของคนในชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขรายงานว่า แต่ละปี ประมาณ 10 ล้านยูเอส หรือ ประมาณ เกือบ 4 พันล้านบาท ที่รัฐไทยต้องแบกภาระไว้ และมีแนวโน้มมากขึ้นทุกปี โดยเสนอแนวทางแก้ไขไว้ว่า ควรมีการพัฒนาโรงพยาบาลทางฝั่งเมียนมาให้ดี และทำประชาสัมพันธ์ก็คงจะหยุดยั้งการเข้ามารักษาตัวของคนเมียนมาได้

นอกจากนี้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยยังส่งผลเสียต่อบริการในการป้องกันและรักษาโรคเพิ่มขึ้น เนื่องจากปัญหาการเข้าถึงบริการทางสุขภาพของแรงงานต่างด้าวและครอบครัวของแรงงานต่างด้าว รวมถึงปัญหาความเสี่ยงของโรคและอุบัติเหตุจากการทำงาน และการไม่มีกองทุนหรือสวัสดิการในกลุ่มแรงงานต่างด้าว ซึ่งสาเหตุของการจำกัดการเข้าถึงบริการทางสุขภาพส่วนใหญ่เกิดจากภาษาในการสื่อสารระหว่างแรงงานต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่ ความเชื่อในการเกิดโรค และการรักษาโรค ความห่างไกลของที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในการรักษา การเปิดให้บริการ ไม่สอดคล้องกับช่วงเวลาทำงานของแรงงานต่างด้าว ซึ่งสามารถแก้ปัญหการเข้าถึงบริการทางสุขภาพเพื่อป้องกันการเกิดโรคระบาด ได้ด้วยการมีล่ามภาษาให้แรงงานต่างด้าว เพิ่มจำนวนพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว

(ออสต.) การเพิ่มช่องทางสื่อสารทางสาธารณสุข การดูแลผู้ป่วยเฉพาะกลุ่ม บัตรประกันสุขภาพของคนต่างด้าว การจัดบริการอาชีวอนามัยสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าว ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว โดยมีอัตราค่าบริการ สำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมา รวมผู้ติดตามซึ่งอยู่ในประเทศไทยทุกคน บัตรราคา 2,100 บาท มีอายุการคุ้มครอง 1 ปี ค่าตรวจสุขภาพ คนละ 500 บาท และค่าประกันสุขภาพ คนละ 1,600 บาท และกลุ่มเด็กอายุไม่เกิน 7 ปีบริบูรณ์ บัตรราคา 365 บาท มีอายุการคุ้มครอง 1 ปี เป็นต้น

3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

3.4.1 ปัญหาการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานต่างด้าว

งานประเภทที่สงวนไว้ให้คนไทยทำแต่คนไทยไม่นิยมทำ งานที่คนไทยไม่ทำคือ งานที่อันตราย (danger) งานที่สกปรก (dirty) และทำงานยากลำบาก (difficult) หรืองานประเภท 3D ซึ่งเป็นงานที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 มีทั้งหมด 39 งานแต่ทั้งนี้จะกล่าวถึงงาน 3 ประเภทงานเท่านั้นคือ งานประเภทที่ (1) งานกรรมกร (2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม และ (3)งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ซึ่งประเภทงานที่ (1) (2) (3) เป็นงานที่คนไทยไม่ยอมทำ เช่น งานประมงทางทะเล ต่อมาจึงมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกา ว่างานประมงทางทะเลเป็นงานที่ไม่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ สังคมและความต้องการแรงงานในการพัฒนาประเทศ จากคดีที่คนต่างด้าวกระทำละเมิดกฎหมายไทยเป็นคดีชั้นสู่ศาล เป็นการกระทำความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวเข้ามาและพักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายและเป็นคนต่างด้าวทำงานตามที่กฎหมายห้ามมิให้คนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาด ตามมาตรา 11, 62, 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมาตรา 6,33 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521⁵³ ซึ่งเป็นงานใน 3 ลักษณะดังกล่าวข้างต้นแทบทั้งสิ้น การที่กฎหมายยังต้องห้ามอยู่จึงไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน จากการประกอบธุรกิจในพื้นที่ติดกับชายแดนซึ่งมีการใช้แรงงานทั้งสามชนิดอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิตเนื่องจากจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในราคาถูก ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวบางบริษัทจ้างแรงงานคนไทยไว้จำนวนน้อยเพื่ออำพรางให้เจ้าหน้าที่รู้ว่ามีการจ้างแรงงานที่ถูกต้องในเวลาถูกตรวจค้น เมื่องานทั้ง 3 ชนิดดังกล่าวยังสงวนไว้ให้คนไทยทำแต่คนไทยไม่นิยมทำและผู้ประกอบธุรกิจตามแนวชายแดนยังต้องการแรงงานทั้ง 3 ชนิดดังกล่าวจึงมีการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยซึ่งทำงานอาชีพกรรมกรเป็นจำนวนมาก จึงมีการกำหนดยกเว้นให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรตามข้อตกลงว่าด้วย การจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศและคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทำงานในอาชีพกรรมกรได้ ซึ่งก็เป็นการแก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้แรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายก็ยังมีเป็นจำนวนมากและนายจ้างรับเข้าทำงานโดยปกปิดความผิดก็ยังมีอยู่มากเพื่อที่จะได้จ่ายค่าแรงงานถูกๆก็ยังคงเป็นประเด็นปัญหาอยู่

⁵³ ยุทธศักดิ์ กรกิจโสภณ, ปัญหาคนต่างด้าวกับการละเมิดกฎหมายไทย : ศึกษาเฉพาะปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นมากในศาลจังหวัดแม่สอด, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 2 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2547, 12.

3.4.2 ปัญหาการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายการค้ามนุษย์

กฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ของไทย⁵⁴

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาโดยตลอด เห็นได้จากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 โดยมีสาระสำคัญว่า

“ผู้ใดนำหรือให้ผู้อื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้ามาในประเทศสยาม” เพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมถุนกรรมก็ดี พาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมถุนกรรมก็ดี รับหรือจำหน่ายหญิงหรือเด็กหญิงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ตนรู้หรือว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศสยามเพื่อการตั้งว่ามานั้นก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำและปรับทั้งสองสถาน

ถึงแม้กรรมทั้งหลายซึ่งประกอบกันเป็นความผิดนั้น ได้กระทำไว้ในประเทศต่างกันก็ตาม ผู้กระทำผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของไทย เมื่อใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ คือยังมีขอบเขตที่จำกัดทั้งในแง่ของฐานความผิดและมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เช่น มาตรการเกี่ยวกับการตรวจตราสอดส่องเพื่อช่วยเหลือหรือกักตัวหญิงหรือเด็ก เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด หรือมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่หญิงและเด็กที่ถูกกระทำ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับปรากฏว่ามีการกระทำความผิดโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย ซักพา หรือจัดหาบุคคลไปด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความใคร่แก่ตนเองหรือผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิชอบด้วยวิธีการอันเป็นการคุกคามและกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของบุคคล นอกจากนั้นในส่วนของผู้กระทำผิดยังมีพฤติการณ์ที่กระทำในรูปของการตระเตรียมสมคบกันเป็นขบวนการเชื่อมโยงทั้งในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งเป็นพฤติการณ์ที่เป็นอันตรายต่อสังคมอีกด้วย จึงได้ปรับปรุงมาตรการในการป้องกันปราบปรามและเพิ่มเติมมาตรการในการเยียวยาช่วยเหลือหญิงและเด็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

นับจากวันใช้บังคับพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา พบว่าลักษณะของการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลมิได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กเท่านั้นพร้อมทั้งกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค่านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงานบริการหรือขอทาน บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้า

⁵⁴ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ : วาระแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.parliament.go.th/library>, 10 – 12.

มนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารการจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสมเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2551 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้งโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 มิถุนายน 2558 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อน และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์ค้ามนุษย์แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2558 ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งประเทศไทยยังคงอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) โดยรายงานประจำปี พ.ศ. 2558 นี้ครอบคลุมความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ระหว่างวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2557 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 แม้ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานการปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ทว่า ในช่วงเวลาของการทำรายงาน ประเทศไทยมิได้ดำเนินการที่จำเป็นอย่างเพียงพอที่จะบรรลุผลความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ยากลำบากนี้ การจัดระดับประเทศในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์พิจารณาจากการประเมินบันทึกการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยมีได้คำนึงถึงบริบททางการเมืองของประเทศนั้นๆ สหรัฐอเมริกาจะยังคงสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐของไทยดำเนินการอย่างเข้มข้นในการปราบปรามการค้ามนุษย์ตลอดช่วงรายงานฉบับปี 2559 และตลอดไป สหรัฐอเมริกาขอสนับสนุนให้รัฐบาลไทยใช้กรอบกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยรวมของรัฐบาลเพื่อขยายความพยายามเชิงรุกอย่างต่อเนื่องในการระบุตัวเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ถูกบังคับใช้แรงงานและเพื่อธุรกิจทางเพศออกจากกลุ่มประชากรที่อ่อนแอทั้งหลาย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสม นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาขอให้รัฐบาลไทยเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในการค้ามนุษย์ โดยดำเนินการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด รวมถึงผู้บังคับใช้แรงงานในเรือประมงหรือผู้ก่ออาชญากรรมการค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจทางเพศ⁵⁵

TIP Report คืออะไร⁵⁶

TIP Report หรือ Trafficking in Persons Report เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act – TVPA) ค.ศ. 2000 โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆทั่วโลก รวม 188 ประเทศ

⁵⁵ คำแถลงรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ปี 2558,

<http://thaipublica.org/2015/07/tip/205statement/> สืบค้น เมื่อ 22 มิถุนายน 2559

⁵⁶ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ : วาระแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.parliament.go.th/library>, 8-10.

กฎหมาย TVPA ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 2000 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (J/TIP) ขึ้นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภายในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ โดยหนึ่งในหน้าที่หลักของสำนักงาน TIP Office ก็คือ การจัดทำรายงานรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในเดือนมิถุนายนของทุกปี ซึ่งสหรัฐอเมริกาจัดระดับประเทศต่าง ๆ ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA เป็น 4 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 (Tier 1) คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

ระดับที่ 2 (Tier 2) คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาแต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข

ระดับที่ 2 (Tier 2 Watch List) ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ คล้ายกับ Tier 2 โดยมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

ระดับที่ 3 (Tier 3) คือ ระดับต่ำสุด หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อมนุษยธรรมและการค้าได้ รวมถึงอาจไม่ใช้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาลประเทศระดับที่ 3 (Tier 3) ในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม คัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศนั้น ๆ อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ด้วย

อย่างไรก็ดี มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสามารถใช้สิทธิในการยกเว้น (Presidential Waiver) มาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) ได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกา หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก

เกณฑ์ในการจัดระดับประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report อ้างอิงถึงมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ตามมาตรา 108 ของกฎหมาย TVPA ได้แก่

1. รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น
2. รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ทางเพศ การค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็ก หรือการค้ามนุษย์ที่มีการข่มขืน การลักพาตัว หรือที่มีเหยื่อเสียชีวิต
3. รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์และสะท้อนความร้ายแรงของความผิด
4. รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 4.1 มีการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
- 4.2 มีการคุ้มครองเหยื่อและช่วยเหลือเหยื่อในกระบวนการสืบสวนและดำเนินคดี
- 4.3 มีการกำหนดมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาเหตุและผลจากการมนุษย์ การกำหนดอัตลักษณ์ของบุคคล (การจดทะเบียนการเกิดและการให้สัญชาติ เป็นต้น) และการป้องกันการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเด็ก
- 4.4 มีการร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
- 4.5 มีการส่งผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ
- 4.6 มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมืองเพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานที่ได้รับในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โดยคุ้มครองสิทธิของเหยื่อในการเดินทางเข้าออกประเทศของตน
- 4.7 มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้ง มีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์
- 4.8 จำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ไม่ใช่ประชากรประเทศนั้น ๆ มีจำนวนน้อย
- 4.9 มีการติดตามประเมินความพยายามตามข้อ 4.1-4.8 และแจ้งผลการประเมินให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ
- 4.10 มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากปีที่แล้ว
- 4.11 มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อลดความต้องการของการค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศและลดการมีส่วนร่วมของประชากรของประเทศนั้น ๆ ในการท่องเที่ยวเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

ซึ่งการที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์ค้ามนุษย์ดังกล่าวโดยประเทศไทยยังคงอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) สหรัฐอเมริกาเห็นว่าประเทศไทยยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act – TVPA) โดยการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหาการคอร์รัปชันในทุกระดับยังเป็นอุปสรรคสำคัญ การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับและภาวะแรงงานขูดหนึ่ของแรงงานต่างชาติในภาคส่วนการค้าและประมงยังไม่เพียงพอ โดยไม่สามารถสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือ และผู้บังคับเรือที่ใช้แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานบังคับ การขาดแคลนล่ามของหน่วยงานภาครัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อ โดยทางการไทยคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติได้น้อยกว่าปีที่ผ่านมา และสำหรับประเทศไทย เป็นการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติ ดังนั้นรัฐบาลของประเทศไทยก็ต้องมีนโยบายในเชิงรุกมากขึ้นและจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายการค้ามนุษย์

3.4.3 ปัญหาการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด

สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศอาเซียนยาเสพติด⁵⁷

ในกลุ่มประเทศอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีประเทศไหนที่ไม่มีปัญหาแม้กระทั่งประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรง เนื่องจากกลุ่มประเทศอาเซียนมีแหล่งผลิตยาเสพติด

⁵⁷ พรเทพ จันทนิภ, *ความมั่นคงอาเซียน*, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.เอส.เทคนิคการพิมพ์ จำกัด), 98.

ขนาดใหญ่ คือ พื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตฝิ่นอันดับสองของโลก นอกจากนั้น ยังเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดขนาดใหญ่ คือ พื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตฝิ่นอันดับสองของโลก นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งผลิตเฮโรอีน ICE และยาบ้า (AMPHETAMINE TYPE STIMULANT (ATS) ซึ่งยาเสพติดที่ผลิตในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำได้กระจายไปยังประเทศอาเซียนทุกประเทศ

สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทย มีพื้นที่ของจังหวัดที่ติดกับชายทะเลถึง 22 จังหวัด และมีแนวชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการลักลอบผ่านเข้า – ออกตลอดเวลา โดยเฉพาะชายแดนไทย-เมียนมาร์ ที่ยาวถึง 2,401 กิโลเมตร ทำให้มีแรงงานต่างด้าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมาร์ลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และส่งผลให้เกิดปัญหาตามหลายประการ เช่นการอาชญากรรมทั้งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และกลุ่มคนไทย รวมถึงปัญหาการแย่งอาชีพทำกินของชาวไทย นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานเหล่านี้ได้มีการแอบแฝงนำยาเสพติดเข้าในประเทศไทยด้วย

ปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในคดียาเสพติด

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ซึ่งบัญญัติให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยสามารถกระทำได้ทั้งกับประเทศที่มีสนธิสัญญา และประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญากับไทยโดยมีหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนวิธีการดำเนินงานแตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ ถ้าเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้กับประเทศที่มีสนธิสัญญากับไทย ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาเป็นหลัก แต่ถ้าเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญากับไทย ก็ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในกรณีที่รัฐบาลต่างประเทศเป็นผู้ร้องขอให้รัฐบาลไทยส่งผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นผู้ร้ายข้ามแดน ปัญหาในทางปฏิบัติมักจะเกิดจากความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานของไทยที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ทำให้การร้องขอต้องใช้วิธีผ่านช่องทางการทูต (Diplomatic Channel) ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเสียเวลามาก⁵⁸

ส่วนในกรณีที่รัฐบาลไทยเป็นผู้ร้องขอ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ เรื่องบทกำหนดโทษในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน โดยที่กฎหมายไทยกำหนดโทษความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดบางข้อหาโทษขั้นประหารชีวิต ทำให้คำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในคดียาเสพติด อาจถูกปฏิเสธจากประเทศผู้รับคำร้องขอได้ นอกจากนี้การที่ประเทศไทยไม่มีสนธิสัญญากับรัฐบาลต่างประเทศ การร้องขอของรัฐบาลต่างประเทศ การร้องขอของรัฐบาลไทย จึงไม่อาจร้องขอโดยผ่านช่องทางการทูตตามปกติได้ ทำให้ต้องใช้วิธีการร้องขอในรูปของข้อตกลงต่างตอบแทน (Reciprocity) ปัจจุบัน กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยกำลังอยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติให้เอื้อต่อการดำเนินการมากขึ้น

3.4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในด้านการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติมีอยู่ในแทบทุกวงการ เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นแก่ประโยชน์ที่ได้รับ หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันกับกลุ่มผู้กระทำความผิด ดังปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์รายวัน อาทิ เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในการค้ำนุชย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมเจ้าหน้าที่ตำรวจจำหน่าย หรือเสพยา และมีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ร่วมรู้เห็น หรือค้ายาเสพติด เป็นต้น

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, 118.

ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา พบว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) พยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วยวิธีการเพิ่มโทษให้กับผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีการปรับปรุงกฎหมายมาตั้งแต่ฉบับที่ 2 ปี 2554 และฉบับที่ 3 ปี 2558 ซึ่งแต่เดิม อัตราโทษสูงสุดของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ จำคุกไม่เกิน 10 ปี (ตามมาตรา 123) จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปี 2558 ที่ระวางโทษไว้สูงสุด คือการประหารชีวิต (ตามมาตรา 123/2) นอกจากนี้ยังเพิ่มโทษผู้ทุจริตด้วยการริบทรัพย์สิน (ตามมาตรา 123/6) และหยุดนับอายุความ กรณีที่ผู้ทุจริตหรือผู้ถูกกล่าวหาหลบหนี (ตามมาตรา 74/1)⁵⁹

ทั้งนี้ การเพิ่มอัตราโทษประหารชีวิตกรณีการทุจริตนั้นมิใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด หากแต่โทษลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 หมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การปรับปรุงกฎหมายโดยการเพิ่มโทษให้รุนแรงขึ้น รวมถึงการริบทรัพย์สินและหยุดอายุความ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหนีนั้น นับเป็นการส่งสัญญาณที่ดีให้ผู้ที่ตัดสินใจจะกระทำผิดได้คิดใหม่ก่อนลงมือกระทำผิด เนื่องจากโทษสูงสุดของการทุจริตคอร์รัปชัน คือการประหารชีวิต และถูกริบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาจไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าอัตราการทุจริตในสังคมไทยจะลดลง เพราะหากกระบวนการปราบปรามการทุจริตยังเป็นไปอย่าง “ล่าช้า” ย่อมจะกลายเป็นการส่งสัญญาณไปยังผู้ตัดสินใจจะกระทำผิดสามารถเลือกตัดสินใจทุจริตต่อโดยไม่เกรงกลัวโทษที่รุนแรงขึ้น

ที่ผ่านมาประเทศไทยขาดการเคร่งครัดในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากการขาดนโยบายที่ชัดเจนของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐขาดการใส่ใจและจริงจังในการแก้ไขปัญหา มีการปล่อยปละละเลย และบางส่วนมีการแสวงหาผลประโยชน์ ระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนดยากแก่การปฏิบัติการขาดความร่วมมือจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ยังยากและใช้เวลาในการตรวจสอบ ทำให้ผู้ประกอบการไม่พาแรงงานไปจดทะเบียนรวมถึงปัญหาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว เนื่องจากปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของแรงงาน โดยเฉพาะประเทศเมียนมาร์ ซึ่งมีแรงงานที่ต้องมีการพิสูจน์สัญชาติพม่า เช่น คนเผ่ากระเหรี่ยงชนเผ่ามอญ คนเผ่าโรฮิงญา เป็นต้น ทำให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายได้

3.4.1 กลไกที่คุ้มครองการทำงานแรงงานต่างด้าวไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกิจการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรืออันตรายต่อสุขภาพค่อนข้างมาก หลายครั้งแรงงานต้องประสบอุบัติเหตุจากการทำงานทำให้สูญเสียอวัยวะ พิการหรือเสียชีวิตซึ่งโดยปกติแล้วแรงงานสามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แต่นายจ้างส่วนใหญ่จะไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนนี้ ทำให้แรงงานไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงจะได้รับ⁶⁰

⁵⁹ โชคชัย กรกิตติ, กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559 จากhttp://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article_20160613140918.pdf

⁶⁰ อัญญาณี สิทธิอาษา, แนวทางการปฏิบัติงานทางคดีโดยใช้กระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย ศึกษากรณีคดีอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาคร ม.ศิลปกร(2554)น.19

3.3.2 กลไกที่คุ้มครองแรงงานต่างด้าวไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเนื่องมาจากนายจ้างมักจะละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน วันหยุด สวัสดิการด้านสาธารณสุข และที่พักอาศัย⁶¹

3.4.3 กลไกที่คุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายจะกำหนดให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับคนไทยแต่ในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติต้องประสบกับปัญหา อาทิ อคติของเจ้าหน้าที่รัฐต่อแรงงานข้ามชาติ ปัญหาด้านการสื่อสารเนื่องจากความไม่เข้าใจภาษาระหว่างแรงงานข้ามชาติกับตำรวจและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งขาดบุคลากรเพื่อเป็นล่ามให้กับแรงงานข้ามชาติ⁶² การไม่กล้าเรียกร้องสิทธิเมื่อตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เนื่องจากกลัวถูกจับกุมส่งกลับประเทศ และความรู้กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายและกลไกคุ้มครองสิทธิ รวมทั้งการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมใช้เวลานานเกินไป

3.4.4 ในการคุ้มครองสิทธิการทำงานของคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย ตามสิทธิของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่จะเป็นการคุ้มครองคนทำงานตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พร้อมมาตรการการคุ้มครองคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงานตามผลประโยชน์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนสวัสดิการต่างๆตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งในความจริงแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงนี้ จึงไม่ได้ไปจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและระบบการพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าแรงงานที่ทำงานถูกต้องตามหลัก MOU ซึ่งตามกฎหมายแรงงานเหล่านี้จะไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ และสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐได้กำหนดและจัดสรรงบประมาณในการรองรับ เช่นในเรื่องของการรักษาพยาบาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคในการเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลตามโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนตามที่ตกลง แต่ในขณะการคุ้มครองแรงงานที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยย่อมเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาลตามที่มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับ

แต่ในความเป็นจริง ปัญหาในการใช้กฎหมายในประเทศไทยก็ไม่ได้เอื้อต่อการทำงานของแรงงานต่างด้าวเลย เพราะแรงงานเหล่านี้จะต้องเสียเวลาในการเดินทางไปจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวซึ่งมีระยะเวลาที่จำกัด และขั้นตอนที่ยุ่งยากของระบบราชการไทย มีขั้นตอนการดำเนินงาน และเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ อีกทั้งนายจ้างไม่เห็นถึงความสำคัญของการจดทะเบียน เพราะจะต้องมีผลผูกพันหลายประการทั้งการให้ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำตามมาตรฐานการทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีที่ประกาศไปแล้วการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องมารับผิดชอบดูแลหากมีการเจ็บป่วยของแรงงาน หากเข้าสู่ระบบการประกันสังคมก็จะไม่เกิดปัญหานี้ และมีสิทธิตามระเบียบที่ว่าไว้ทุกประการ ไม่เป็นภาระของสถานพยาบาลที่ต้องมาจัดสรรในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐควรจัดให้หลักประกันสุขภาพเฉพาะแรงงานต่างด้าวและการคุ้มครองแรงงานควรจัดให้มีความเท่าเทียมกันในการรักษาและทำให้มีการเข้าถึงการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึง โดยไม่เลือกสัญชาติ หรือการเลือกปฏิบัติสำหรับคนที่ไม่ใช่คนไทย การป้องกันคน

⁶¹ สุทธิลักษณ์ แสงสุวรรณ สิทธิแรงงานและความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ ในอาเซียน สถาบันพระปกเกล้า (2558) น.169-185

⁶² เฟิงอั้งในเชิงอรรถที่ 32 น.24

ต้องเริ่มจากจิตสำนึกและความร่วมมือของนายจ้างที่ต้องพาแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน เพื่อให้เขาได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามระบบประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ได้ตรวจคัดกรองโรค ซึ่งถ้าตรวจพบเชื้อโรคใดจะได้เข้ารับการรักษาได้ทันที เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรค อีกทั้งควรมีระบบติดตามผลรักษาและเฝ้าระวังการอุบัติซ้ำของโรคติดต่อ เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการกระจายของโรคติดต่อต่อไป ตลอดทั้งเร่งให้มีระบบ One Stop Service ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกสัญชาติเพื่อให้เข้าสู่ระบบการเข้าลงทะเบียนเพื่อเป็นแรงงานที่ถูกต้องทั้งงานต่อการตรวจสอบสัญชาติ แหล่งที่อยู่อาศัย เข้าถึงสวัสดิการรัฐ ป้องกันการเกิดอาชญากรรมที่จะเกิดในประเทศด้วย เป็นการสร้างความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

บทที่ 4

แนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติสำหรับประเทศไทย

4.1 แนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเด็น ดังนี้

1) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมและเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง โดยสนับสนุนการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและการเข้าถึงระบบสาธารณสุขภาค โดยการกำหนดเป็นนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติและเมืองน่าอยู่ พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย แก้ปัญหาชุมชนแออัดในเมืองโดยดำเนินการร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งส่งเสริมบทบาทภาคธุรกิจเอกชนให้การช่วยเหลือสังคมด้านที่อยู่อาศัย เช่น การช่วยเหลือแรงงานให้มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย จัดเขตที่พักอาศัยแรงงานข้ามชาติที่ชัดเจนไม่ขัดต่อการจัดระเบียบสังคม

2) การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีความคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงเรื่องพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและบริการบนฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยเร่งปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบทั้งการจัดระเบียบแรงงานไร้ฝีมือ การดึงดูดแรงงานที่มีความรู้และทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพ และนำไปใช้ในการบริหารจัดการแรงงานได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการจัดบริการทางสังคมให้กับแรงงานข้ามชาติตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

3) การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรม โดยมีแนวทางในการดำเนินงานโดยพัฒนากำลังแรงงานและตลาดแรงงาน โดยจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติเพื่อเป็นศูนย์รวมของข้อมูลตลาดแรงงานไทยทั้งในด้านกำลังแรงงานและความต้องการจำแนกตามรายสาขาเศรษฐกิจ ระดับการศึกษาและคุณวุฒิวิชาชีพ รวมทั้งข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบ เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่ใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลระหว่างกำลังแรงงานกับความต้องการในตลาดแรงงาน รวมทั้งเป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายแรงงานเพื่อให้กำลังแรงงานได้ทำงานตามศักยภาพและขีดความสามารถซึ่งจะช่วยสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นของกำลังแรงงาน

ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 กำลังจะสิ้นสุดลงในเดือนกันยายน 2559 ปัจจุบันจึงอยู่ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่จะมียุทธศาสตร์ใช้ต่อไป ซึ่ง ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12⁶³ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านประเทศไทยจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงและนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ระยะยาวคือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งมี 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
- 4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

⁶³ ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 , สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ http://www.nesdb.go.th/article_attach/Book_Plan12.pdf เข้าถึงเมื่อ 9 มิถุนายน 2559

5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จะสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี โดยนำยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 6 ด้าน ที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ มาเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในลักษณะของการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวลงสู่การปฏิบัติในช่วงระยะเวลา 5 ปี โดยกำหนดยุทธศาสตร์ให้ตอบสนองกับบริบทการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในช่วง 5 ปี แรกของยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2560-2564) เป็นสำคัญ ทั้งนี้ ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนา ดังนี้

1) การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางสู่รายได้สูง มีแนวทางในการพัฒนาโดยการส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาผลิตภาพแรงงาน การส่งเสริมผู้ประกอบการที่เข้มแข็งและพาณิชย์ดิจิทัล การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับโครงสร้างการผลิต

2) การพัฒนาศักยภาพคนให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศและการสร้างสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ มีแนวทางในการพัฒนาโดยการพัฒนาศักยภาพคนในทุกช่วงวัยให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียมและทั่วถึง การพัฒนาด้านสุขภาพ การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีพในสังคมสูงวัย

3) การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มีแนวทางการพัฒนาโดยการยกระดับรายได้และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐานและเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก การสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค

4) การรองรับการเชื่อมโยงภูมิภาคและความเป็นเมือง มีแนวทางในการพัฒนาโดยลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง การพัฒนาด้านการขนส่งและโลจิสติกส์เชื่อมโยงกับเพื่อนบ้าน การส่งเสริมการลงทุน การค้าชายแดน และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

5) การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีแนวทางในการพัฒนาโดยการรักษาทุนทางธรรมชาติเพื่อการเติบโตสีเขียว การส่งเสริมการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการผลิต การลงทุน และการสร้างงานสีเขียว การจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ

6) การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ มีแนวทางในการพัฒนาโดยการสร้างความโปร่งใส การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ การสร้างรูปแบบการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและการสร้างระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับในเรื่องการจัดการแรงงานนั้น ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นในการพัฒนาโดยเน้นการพัฒนาและเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ดังนี้

1) การพัฒนาผลิตภาพ เพื่อยกระดับศักยภาพการแข่งขันและการหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลางสู่รายได้สูง โดยสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนากำลังคนและแรงงานให้มีทักษะความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและรองรับการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียน โดยยกระดับและพัฒนาสมรรถนะแรงงานไทยด้วยเทคโนโลยี เร่งรัดให้แรงงานทั้งระบบมีการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานเพื่อสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ สนับสนุนให้แรงงานและปัจจัยการผลิตมีความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้ายระหว่างสาขาการผลิตและระหว่างพื้นที่การผลิต เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายไปสู่สาขาการผลิตที่มีผลิตภาพ

การผลิตสูงสุด และสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมและบริการจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน ให้เป็นมาตรฐานที่เชื่อมโยงกันเพื่อยกระดับทักษะของแรงงานไทย

2) การยกระดับรายได้และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพโดยมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน โดยสนับสนุนให้แรงงานมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอย่างมีมาตรฐานปรับโครงสร้าง ค่าจ้างแรงงานให้ชัดเจนและสะท้อนทักษะฝีมือแรงงานอย่างแท้จริง เร่งผลักดันให้การใช้ระบบมาตรฐานคุณวุฒิ วิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม

จะเห็นได้ว่าทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มุ่งเน้นไปที่ ผลิตภาพแรงงานโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน ซึ่งปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ ว่าผู้ประกอบการไทยยังต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและที่ผ่านมารัฐบาลจะมี นโยบายแก้ไขปัญหานี้ในระยะสั้น ซึ่งส่งผลในทางลบต่อผลิตภาพแรงงานและความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรกำหนดให้การบริหารจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ เป็นวาระแห่งชาติโดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและสังคมไทยและเพิ่ม ขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศเพื่อบรรลุสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง ยั่งยืนตามเป้าหมาย

4.2 การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ

การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559
ตามคำสั่งดังกล่าวจัดให้มีการจดทะเบียนแรงงานเป็นเวลา 120 วัน ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 แรงงานที่มาจดทะเบียน จะได้รับอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ซึ่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนจำแนกได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) แรงงานกลุ่มที่มีบัตรสีชมพู ตามนโยบายคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) และ 2) แรงงานกลุ่มที่ถือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการตรวจสัญชาติ หรือพิสูจน์สัญชาติ ทุกกลุ่ม รวมถึง ผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการตั้งแต่ การตรวจ สุขภาพ ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 พร้อมชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน และไปขออนุญาตทำงานที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว แบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งสามารถได้รับบัตรอนุญาตทำงานได้ทันที ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็น สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นต้น เพื่อที่แรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองมาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายและ ลักลอบการทำงานซึ่งแรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะให้เป็นผู้เข้า เมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2558ที่ผ่านมา การพิสูจน์สัญชาตินั้นแรงงานต่างด้าวต้องมี เอกสารรับรองบุคคล (C.I.) และใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) หรือบัตร ทร.38/1⁶⁴

การจัดระเบียบแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) เมื่อผ่านการตรวจสัญชาติ ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 จะได้รับอนุญาตให้ทำงานจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 และให้อนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก 2 ปี 2) แรงงาน ต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตแล้ว แต่ยังไม่ได้ตรวจสัญชาติ ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 ให้มารายงานตัวใหม่ภายใน วันที่ 30 มิถุนายน 2558 และขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว 1 ปี อนุญาตให้ทำงานได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 จนถึง 31 มีนาคม 2559 เมื่อเข้าสู่การตรวจสัญชาติแล้ว อนุญาต ให้ทำงานต่อไปอีก 2 ปี 3) ที่ไม่มีรายงานตัวขอรับบัตรใหม่ และขออนุญาตทำงานภายใน 30 มิถุนายน 2558

⁶⁴ ประชาชาติธุรกิจ, เศรษฐกิจในประเทศ ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 2558

ให้จับกุม ผลักดันส่งกลับอย่างเคร่งครัด และ 4) ผู้ที่ติดตามที่อายุไม่เกิน 15 ปี มารายงานตัวของรับบัตรใหม่ พร้อมแรงงานต่างด้าวภายใน 30 มิถุนายน 2558 หากไม่มารายงานตัว ต้องถูกดำเนินการผลักดันกลับประเทศ

ด้าน ดร.อารักษ์ พรหมณี รองปลัดกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า ข้อมูล ณ 27 ก.พ. 2558 มีแรงงานต่างด้าวรอขึ้นเข้าบัญชีขอพิสูจน์สัญชาติแล้ว 311,356 คน พิสูจน์สัญชาติเสร็จสิ้นแล้ว 133,917 คน แบ่งเป็นกัมพูชา 101,170 คน ลาว 15,763 คน และพม่า (ได้รับแจ้งจากสถานทูต) 16,394 คน ขณะที่สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวได้แบ่งตามลักษณะการเข้าเมือง ดังนี้ เข้าเมืองตามมาตรา 9 ประเภทตลอดชีพ 983 คน มาตรา 9 ประเภททั่วไป 100,943 คน มาตรา 9 ประเภทพิสูจน์สัญชาติ 971,461 คน มาตรา 9 นำเข้าตาม MOU 206,168 คน มาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน BOI 37,287 คน เข้าเมืองตามมาตรา 13 ประเภทชนกลุ่มน้อย 22,992 คน⁶⁵

สภาพปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน

จากรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาผลกระทบของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวต่อภาพลักษณ์ของไทย คณะกรรมการการต่างประเทศ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁶⁶ กล่าวว่ารัฐไทยต้องรับผิดชอบเงินจำนวน 1,200 ล้านบาทต่อแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในความดูแล ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการต่างประเทศ มาชี้แจงว่าแบ่งแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) บุคคลที่อพยพเข้าประเทศไทยก่อนปี 2538

2) แรงงานต่างด้าวช่วงปี 2540 เป็นต้นมา เนื่องด้วยเป็นช่วงวิกฤติทางเศรษฐกิจ Tom Yum Kung Crisis เป็นปีที่ประเทศไทยต้องการแรงงานเป็นอย่างมาก และแรงงานต่างด้าวนั้นมักมาพร้อมผู้ติดตามและรัฐต้องจัดการให้การศึกษากับผู้ติดตามและบุตรที่เกิดขึ้นใหม่ ประมาณ 130,000 คน ซึ่งเด็กจำนวน 67,000 คน ในระบบที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาซึ่งจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอยู่ และอีกประมาณ 70,000 คนที่ไม่ได้อยู่ในความดูแล ที่มีฐานะเท่าเทียมกับเด็กไทยทุกประการ มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในระดับประถม คนละ 850 บาทต่อเทอม มัธยมต้น คนละ 1,750 บาทต่อเทอม และมัธยมปลาย 1,950 บาท (เนื่องด้วยเป็นข้อตกลงระดับโลกที่ต้องให้การศึกษามาก่อนไม่เลือกปฏิบัติและสัญชาติ) ซึ่งมี 3 หน่วยงานที่เข้ามาจัดการดูแล คือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยที่กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ความรับผิดชอบการดูแลให้การศึกษากับเด็ก ตามอนุสัญญาที่ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้บัญญัติไว้

ยกตัวอย่างศูนย์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย เช่น (1) จังหวัดตาก มีศูนย์แรงงานต่างด้าวจำนวน 66 ศูนย์ แต่ละศูนย์ประมาณ 136,000 คน โดยแบ่งให้เขตพื้นที่การศึกษาดูแล รวมทั้งให้ เอ็นจีโอเข้ามาดูแลด้วย ซึ่งให้มีการศึกษาทั้งแบบประจำ และแบบไปกลับ พร้อมอาหาร และภาษาที่ใช้มีทั้งภาษาไทยและพม่า (2) กาญจนบุรี 4 ศูนย์ จำนวน 780 คน (3) เชียงราย มี 1 ศูนย์ จำนวน 98 คน (4) เชียงใหม่ 3 ศูนย์ จำนวน 320 คน (5) ระนอง 13 ศูนย์ จำนวน 2,462 คน สมุทรสาครและกรุงเทพมหานคร ซึ่งยังไม่ได้รับข้อมูล

⁶⁵ พลเอกนิพัทธ์ ทองเล็ก , บันทึกการประชุมคณะกรรมการการต่างประเทศ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16/2559 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559.

⁶⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการต่างประเทศ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2559 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559.

กระทรวงแรงงานเองนั้นก็ไม่ได้มีการเชื่อมโยงกับกระทรวงศึกษาธิการด้วย โดยเสนอความเห็นให้ฝ่ายบริหาร เสนอเจ้าภาพหลักในการเข้ามาทำงาน โดยแจ้งอีกว่า กรณีเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ที่รัฐต้องสนับสนุนเบิกปีละ 248 ล้านบาทซึ่งมีแนวโน้มที่มากขึ้นทุกปี โดยยังไร้ทิศทางว่าจะบริหารจัดการได้อย่างไร

บัตรประจำตัวในประเทศไทยมีหลากหลายประเภท ได้แก่ สีฟ้า จำนวน 13 หลัก เป็นของคนไทย สีชมพู เป็นของแรงงานต่างด้าวในระบบ และสีขาว เป็นบัตรของผู้ติดตามที่รอการพิสูจน์ เป็นต้น ซึ่งเด็กเหล่านี้กำลังเติบโตทุกวัน หากกำลังจะเข้าศึกษาระดับมหาวิทยาลัยจะทำเช่นไร กับอักษร “G” นำหน้าเลข เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นหน้าที่ของรัฐไทยแล้ว ซึ่งตามข้อตกลงคือการให้การศึกษาภาคบังคับ 15 ปีเท่านั้น

ยกกรณีแรงงานต่างด้าวที่จังหวัดสมุทรสาคร¹ จากการตรวจสอบสุขภาพก่อนการต่ออายุของแรงงานพบว่า มี 3 ชนิดที่มีการตรวจพบจากแรงงาน ได้แก่ 1) วัณโรค (TB) ซึ่งเมื่อสาธารณสุขตรวจพบจะทำการรักษาทันที เพื่อไม่ให้เชื้อโรคแพร่ระบาดออกไปสู่คนในชุมชน 2) ซิฟิลิสและเชื้อ HIV บางส่วน เป็นโรคที่หมดไปจากประเทศไทยนานแล้ว ซึ่งเป็นผลจากการรณรงค์เพื่อป้องกันโรคเอดส์ในประเทศไทย แต่กลับตรวจพบในแรงงานต่างด้าว และ 3) โรคเท้าช้าง ที่สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร รายงานข้อมูลว่า มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการในสถานพยาบาลเป็นอัตราส่วนครึ่งหนึ่งของผู้ป่วยที่เข้าไปใช้บริการ ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาใช้บริการได้ และนับเป็นภาระที่ทางการไทยต้องแบกรับ และมีแนวโน้มว่าจะมากขึ้นทุกปี

หากมองในมิติเรื่องแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องของเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้หากไม่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการต่างๆของไทย โดยเฉพาะกิจการประมงและการประมงแปรรูป สภาพเศรษฐกิจในประเทศไทยคงไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะฉะนั้นจึงมองในเรื่องที่ว่าจะอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าวอย่างไรให้มีความสุขและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ จัดอันดับประเทศไทยให้อยู่ในระดับ-tier 3 รวมถึงกรณีกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ได้ให้ใบเหลืองเตือนประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องการประมงที่ผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing เป็นต้น

4.3 แนวทางปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อสร้างความเป็นไปได้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐบาลไทยรวมทั้งองค์กรภาคเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องในการรณรงค์และแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ทำให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่เป็นคนไทยในการที่จะออกไปทำงานนอกประเทศ ลดจำนวนลง แต่ในทางกลับกันแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายกลับกลายเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายอันก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในหลายด้าน ทั้งนี้จะเห็นว่าจากลักษณะภูมิศาสตร์ของประเทศ แนวพรมแดนตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ประเทศไทยกลับกลายเป็นพื้นที่ศูนย์กลางสำหรับการหลั่งไหลของการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งอุปสรรคในการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายของประเทศไทย อาจเกิดขึ้นเพราะเหตุดังนี้

1. นโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม
2. ขาดการเชื่อมโยง และการบูรณาการการปฏิบัติ
3. มีความละเอียดอ่อนด้านสิทธิมนุษยชน
4. เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนทุจริต และละเลยการปฏิบัติ
5. ขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย บุคลากรไม่เพียงพอ
6. สังคมขาดความตระหนักและสำนึกด้านความมั่นคง

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาแนวทางการปฏิรูปในทางกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อสร้างความเป็นไปได้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในภูมิภาคอาเซียน

ปัญหาที่สำคัญในการใช้บังคับกฎหมายในปัจจุบัน คือกฎหมายของประเทศไทย หรือในภูมิภาคอาเซียน สภาพการบังคับกฎหมายยังไม่เป็นเอกภาพ ทั้งบทบัญญัติรวมถึงมาตรฐานของกฎหมายของแต่ละประเทศในอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติยังไม่มีประสิทธิภาพและยังมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ซึ่งสภาพปัญหาที่แท้จริง คือการที่ยังไม่มีกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับทั่วทั้งอาเซียน อย่างเป็นรูปธรรม การบังคับใช้กฎหมายอาจเป็นเพียงระดับทวิภาคีระหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติการคุ้มครอง หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติยังไม่สามารถบังคับใช้เป็นมาตรฐานทั้งภูมิภาคอาเซียนได้ ดังเช่น **ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและสตรี และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์** ซึ่งจะมีผลระหว่างประเทศไทย และราชอาณาจักรกัมพูชา เท่านั้น

ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและสตรี และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ซึ่งมีการใช้บทนิยามของการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับพิธีสารเรื่องการค้าบุคคล โดยเฉพาะการค้าหญิง และเด็กขององค์การสหประชาชาติ และข้อดีมีการนิยามวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมมากกว่าพิธีสารการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติรวมถึงมีการนิยามการค้ามนุษย์ในรูปแบบการใช้เด็ก และผู้หญิงในสื่อลามก อนาคต การรับบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ และการกระทำที่ผู้หญิงและเด็กตกเป็นทาสของยาเสพติดในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีประเด็นปัญหาที่ยังไม่ให้การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเพศชายที่เพียงพอ โดยส่วนมากจะถูกบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสในอุตสาหกรรมภาคประมงและได้รับค่าจ้างโดยกดขี่ ชมเหง ด้วยเหตุที่ไม่เป็นธรรมอย่างมากในปัจจุบัน ผู้ชายก็เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกล่อลวงเข้าสู่วงโคจรของการค้ามนุษย์ได้เช่นกันไม่เพียงแต่เด็กและผู้หญิงเท่านั้น

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทย

และการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในส่วนของปัญหาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยที่สำคัญ คือขั้นตอนในการนำเข้ามีหลายขั้นตอน ใช้ระยะเวลาดำเนินการจัดส่งแรงงานให้แก่นายจ้างในประเทศนาน ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสูง และไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องของการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ และไม่มียกเว้นเกี่ยวกับบริษัทจัดหางานเพื่อนำเข้าแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถควบคุมสายหรือนายหน้าที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหางานที่อยู่ในเมืองไทยได้ **ในส่วนของปัญหาในการพิสูจน์สัญชาติ**นั้น คือ มีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับบริษัทนายหน้าในเรื่องของค่าใช้จ่ายและค่าบริการที่ชัดเจน และตัวผู้ประกอบการยังขาดความเข้าใจและเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายด้วย

แรงงานต่างด้าวบางส่วนจึงไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติเพราะกลัวถูกจับ ทั้งบางครั้งอาจถูกหลอกลวงว่ามี
อาจจะได้รับสัญชาติไทย ทำให้ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

4.3.3 ปัญหากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ

ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
พ.ศ. 2551

“การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัยหรือการ
รับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว
ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจากการค้า
มนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจ
ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึง
การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่นการบังคับ
ใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่
ใต้บังคับหรือการต่ออายุระงับออกจากร่างกาย

ซึ่งจากนิยาม ของ **การค้ามนุษย์** ย่อมจะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการนำแรงงาน
ต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 ได้บัญญัติ
ถึงการกระทำที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ ดังนี้

“มาตรา 6 ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จาหน้าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง
จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิ
ชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล
ให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน้าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง
จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

มาตรา 4 ได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า เด็ก

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

บทกำหนดโทษ ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 52 53 54 55 56 นั้น อาจสรุปได้ดังนี้

โทษสำหรับความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น นอกจากผู้ลงมือกระทำความผิดและผู้เตรียม
เพื่อกระทำความผิดแล้วยังกำหนดโทษสำหรับผู้สนับสนุนการกระทำความผิด อนุเคราะห์โดยให้ทรัพย์สิน จัดหา
ที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิด ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการจับกุม
เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ
ชักชวน ชี้แนะหรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด
นอกจากนี้ยังกำหนดโทษหนักขึ้นสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือ

หน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงานหรือกรรมการองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญกรรมการ อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ด้วย

พิจารณา มาตรา 52

มาตรา 52 ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ไม่ถึงสิบแปดปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

จะเห็นได้ว่า จากคำ นิยาม ของคำว่า เด็ก ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หมายถึง บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้อง กับบทกำหนดโทษมาตรา 52 วรรค 2 และวรรค 3 และจากสภาพปัญหาปัจจุบันมีการนำเด็กมาใช้เป็นแรงงานมากขึ้น อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ดังนั้นบทกำหนดโทษสำหรับการค้ามนุษย์เด็ก ในมาตรา 52 วรรค 2 และวรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จึงสมควรกำหนดโทษให้มีความรุนแรงขึ้น

พิจารณา มาตรา 13

มาตรา 13 ผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

กรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดกระทำความผิดใดตามพระราชบัญญัตินี้เสียเอง ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

จากภาวะการณ์ในปัจจุบัน การค้ามนุษย์ หรือการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย เชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันมหาศาล จึงพบพฤติการณ์เจ้าหน้าที่รัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์อันเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่มากยิ่งขึ้น ในเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งปัจจุบันจากปัญหาระดับภูมิภาคกลายเป็นปัญหาระดับโลก ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตเสียเองแล้วการขับเคลื่อนแก้ปัญหาคงเป็นไปได้ยาก จึงเห็นควรเพิ่มโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดและอาจจะเป็นการป้องกันการกระทำความผิดได้อีกทางหนึ่ง

4.3.4 แนวทางการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยในการจัดการแรงงานข้ามชาติ

จากการศึกษาปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติ ยังพบปัญหาอยู่อย่างมากมาย ทั้งความไม่เหมาะสมและข้อจำกัดของกฎหมายและแนวนโยบาย รวมถึงการกระทำการที่ทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นเพื่อความชัดเจนจึงควรพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมดังนี้

1. สภาพการบังคับของกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน ยังไม่ได้มีกฎหมายแม่บทถึงขั้นระดับอนุสัญญาประชาคมอาเซียนโดยเฉพาะ ที่ให้ทุกประเทศร่วมลงนามและรวมถึงให้สัตยาบันเพื่อให้

สัญญาที่มีผลใช้บังคับได้ ดังนั้นหากประเทศในอาเซียนต้องการให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติมีผลใช้บังคับทั่วทั้งภูมิภาคอาเซียน จึงเห็นควรให้แต่ละประเทศมาตกลงร่วมมือกันในการกำหนดกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ โดยพิจารณาผลดี ผลเสีย และข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เพื่อหาความร่วมมือที่ตรงกัน ในการออกกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดที่สามารถบังคับใช้ร่วมกันในภูมิภาคได้

2. ในส่วนปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยและการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปัจจุบัน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้ออกระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วย **หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรจำนวนการจ้างคนต่างด้าว พ.ศ. 2559** ซึ่งระเบียบดังกล่าว มีลักษณะให้เจ้าของกิจการตามระเบียบฯ กำหนดความต้องการแรงงานต่างด้าวได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านตัวแทนหรือนายหน้าอื่นใด ทั้งยังให้เจ้าของกิจการรับผิดชอบการกระทำของแรงงานต่างด้าวโดยตรงในกรณีที่แรงงานต่างด้าวกระทำความผิดใดๆ จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นการยกเลิกระบบ ตัวแทน นายหน้า เพื่อป้องกันตัวแทน นายหน้า ที่กระทำความผิดการค้ามนุษย์ แต่กรณีดังกล่าวยังมิได้กำหนดชัดเจนถึงกรณีหาก บริษัทฯ ที่เป็นตัวแทนหรือนายหน้ากระทำการฝ่าฝืน ระเบียบดังกล่าว ในขณะที่ตัวผู้ประกอบการจ้างแรงงานต้องเพิ่มภาระในการรับผิดชอบการกระทำของแรงงานต่างด้าว รวมถึงผู้ประกอบการยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าว และ บันทึกความเข้าใจ (MOU) ของแรงงานในแต่ละประเทศนั้นๆ ด้วย

3. ในส่วนปัญหาในทางกฎหมายของประเทศไทย นั้นเนื่องจากปัจจุบันมีการใช้แรงงานเด็กกันมากยิ่งขึ้นนำเด็กต่างด้าวมาใช้แรงงานก่อสร้างหรือนำเด็กต่างด้าวมาเป็นขอทานเพื่อให้เกิดความสงสารบ้าง ดังนั้นเพื่อการปราบปราม และป้องกันการใช้แรงงานเด็ก จึงควรเพิ่มโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก ให้หนักยิ่งขึ้น

ในกรณีการกระทำอันทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวเนื่องกัน ปัจจุบันพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์เกี่ยวกับ แรงงานข้ามชาติมากยิ่งขึ้น โดยมิได้เกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งยังสร้างอิทธิพลให้กับตนเองและพวกพ้อง ดังนั้นเพื่อเป็นการปราบปราม เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จึงควรเพิ่มโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความรุนแรงขึ้น ทั้งวิธีดังกล่าวอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิด อันเป็นการป้องกันการกระทำความผิดได้อีกวิธีหนึ่ง

๔.๔ แนวทางการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

ประเทศในอาเซียนมีการยอมรับการย้ายถิ่นของแรงงานมีฝีมือ โดยมีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๘ (ค.ศ.๒๐๑๕) แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงานไร้ฝีมือ โดยแต่ละประเทศมีแนวทางในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดจากการย้ายถิ่นลักษณะนี้แตกต่างกัน ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้กำหนดความร่วมมืออาเซียนด้านแรงงานโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน(ASEAN Labour Ministers Meeting-ALMM) มีการประชุมทุก ๒ ปี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้นำในประเทศอาเซียนได้รับรองปฏิญญาอาเซียนเรื่องการปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น

(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers หรือ ACMW) โดยระบุให้ทั้งประเทศต้นทางและปลายทางสนับสนุนศักยภาพและศักดิ์ศรีของแรงงานย้ายถิ่น รวมทั้งตระหนักในสิทธิพื้นฐานของแรงงานรวมทั้งครอบครัวที่อาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง และยังระบุข้อผูกมัดของทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง แต่แรงงานย้ายถิ่นที่ไม่ถูกกฎหมายไม่ได้ถูกรวมไว้ในปฏิญญานี้ ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน และการให้ความสำคัญกับพลเมืองอาเซียนในการคุ้มครองเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการได้รับการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน

ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการย้ายถิ่นของแรงงาน ในกรณีปัจจัยดึง (Pull factor) ก็คือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศต้นทาง การขาดแคลนแรงงาน การปรับเปลี่ยนในโครงสร้างประชากร และ ความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งเครือข่ายที่มีอยู่ในประเทศปลายทาง ส่วนปัจจัยผลัก ได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ อัตราการว่างงานสูง ค่าจ้างที่สูงกว่า นโยบายการส่งออกแรงงาน และ ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้การย้ายถิ่นของแรงงาน อาจกระทำโดยผ่านช่องทางดังต่อไปนี้

๑. การตกลงนอกระบบ ผ่านคนกลางและเครือข่าย ที่ไม่เป็นทางการ
๒. ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ผ่านบันทึกข้อตกลง

ทั้งนี้ มีแรงงานที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย ตามบันทึกความร่วมมือด้านการจ้างงานแรงงาน ระหว่างไทย กับลาว พม่า และกัมพูชา ว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation) ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงาน ๒ ตำแหน่งคือ คนรับใช้ในบ้าน และกรรมกร ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการประชุมหารือระหว่างรัฐบาลไทยกับคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในหัวข้อเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติในไทย (Human Rights Dialogue between the Royal Thai Government and the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) on Migrant Workers) จัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗ โดยมีผู้แทนระดับสูงจากหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการหารือ ภายหลังจากหารือ คณะผู้แทน AICHR ได้เดินทางไปเยี่ยมศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อรับทราบข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานภาคปฏิบัติของไทยในพื้นที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้บริการด้านสุขภาพและการศึกษาแก่แรงงานข้ามชาติและบุตรหลานโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ เช่น การประกันสุขภาพถ้วนหน้า การอบรมและส่งเสริมทักษะ การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการคุ้มครองสวัสดิการอื่น ๆ รวมทั้งการเสริมสร้างความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติสำหรับการดำเนินงานของประเทศไทยด้านแรงงานต่างด้าวนั้น นับเป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับแรงกดดัน จากการที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ในประเทศประมาณ ๓ ล้านคน ส่วนหนึ่งคือประมาณ ๑.๘ ล้านคน เข้ามาทำงานโดยผ่านกระบวนการจัดส่งแรงงานระหว่างรัฐบาล ภายใต้อันที่ความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ปรากฏว่ายังไม่เพียงพอต่อความต้องการแรงงาน จึงยังคงมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศอย่างผิดกฎหมาย รัฐบาลไทยมีแนวทางจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่พยายามให้เป็นระบบและครอบคลุมทุกมิติมากขึ้น โดยเริ่มจากการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของไทยบนพื้นฐานและหลักมนุษยธรรม เพื่อการนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (One Stop Service Centres)

ทั่วประเทศ และผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงของปัญหาการค้ามนุษย์และปัญหาด้านแรงงานอื่น ๆ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ อาทิ การให้บริการด้านสาธารณสุข การให้คำแนะนำด้านกฎหมาย การจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น พร้อมกันนั้นได้ให้ข้อเสนอแนะต่ออาเซียนว่าควรร่วมกับ AICHR ในการศึกษาแนวโน้มของแรงงานข้ามชาติเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคต^{๖๗}

จากแนวทางการดำเนินงานของประเทศสมาชิกในอาเซียนข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าแต่ละประเทศตระหนักในความสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของพลเมืองอาเซียน โดยควรมีแนวทางการดำเนินการเพื่อสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

๑. ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีการทบทวนนโยบายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกันในการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมายและวิธีการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ และเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

๒. การจัดและปรับปรุงโครงสร้างองค์กรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติให้มีความเหมาะสม ซึ่งหากการบริหารจัดการได้รับการปรับปรุงแก้ไขจนมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว ทั้งในด้านความมั่นคง สังคมจิตวิทยา และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศลดลง

๓. คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนควรกำหนดนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (Unskill Labour) ให้สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้ตามสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองอาเซียน

๔. การบูรณาการระหว่างหน่วยงานราชการและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประสานเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน และการกำหนดนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติและแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

๕. การกำหนดหลักสูตรการศึกษาให้มีการบูรณาการการเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างความตระหนักในการเป็นพลเมืองอาเซียน การให้ความสำคัญในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภาษา วัฒนธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงจัดให้มีสถานศึกษาเพียงพอที่จะให้บุตรแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน เพื่อไม่ให้เป็นปัญหาสำคัญในอนาคต

๖. กำหนดมาตรการและวิธีการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุม กำหนดวิธีการปฏิบัติให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าร้องเรียนเมื่อได้รับการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน และปัญหาอื่นๆ กับองค์กรระหว่างประเทศ

๗. ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของแต่ละประเทศในอาเซียน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ความมั่นคงทางสังคม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากความต้องการทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีแรงงานเข้ามาในระบบเศรษฐกิจทำให้มุมมองด้านความมั่นคงลดน้อยลง โดยการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเป็นการปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อหลักศีลธรรมและมนุษยธรรม การแก้ปัญหาจึงเป็นการยากที่จะทำให้เกิดความพอดีระหว่างเศรษฐกิจกับความมั่นคงและความพอดีระหว่างศีลธรรม มนุษยธรรม กับความเข้มงวดด้านกฎหมาย

⁶⁷ พนารัช ปรีดากรณ์.สำนักงานการประชาสัมพันธ์ต่างประเทศ กรมประชาสัมพันธ์

๘. การทำ MOU ระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือ MOU ของประเทศอาเซียน เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติให้ถูกกฎหมายและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ โดยควรกำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติตาม MOU โดยเคร่งครัดและมีความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น รวมถึงการกำหนดให้มีบริษัทจัดหางานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย

๙. ควรมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในประเทศอาเซียนให้เคาร์พในสิทธิมนุษยชน ตระหนักถึงความเป็นพลเมืองอาเซียน และเข้าใจถึงประโยชน์ในการใช้แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย

๑๐. การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพและได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงาน โดยกำหนดมาตรฐานการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับในระดับอาเซียน เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการทำงาน และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการดูแลจากนายจ้างไม่ให้อารมณ์เสีย

๑๑. ควรมีการกำหนดมาตรการให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานเพื่อการใช้แรงงานจริงๆ มิใช่เพื่อการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน โดยอาจกำหนดห้ามการนำผู้ติดตามเข้ามา และเมื่อครบกำหนดการทำงานแล้ว ต้องเดินทางกลับประเทศ

๑๒. การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลหรือการสร้างเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านแรงงานที่ได้มาตรฐานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น ข้อมูลตลาดแรงงาน ปริมาณแรงงาน ความต้องการแรงงาน เป็นต้น และส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการปรับปรุงฐานข้อมูลตลาดแรงงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งข้อมูลตลาดแรงงานในระดับมหภาค และข้อมูลความต้องการทำงานในระดับบุคคล

๑๓. ประเทศสมาชิกควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลการสร้างขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน ผ่านรูปแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับชาติและระดับภูมิภาค เพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในอาเซียน

๑๔. ควรจัดตั้งศูนย์จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ บริเวณชายแดนของประเทศ เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานที่ผิดกฎหมายตั้งแต่บริเวณชายแดน และอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย และเพื่อเป็นการลดปัญหานายหน้าจัดหางานที่ผิดกฎหมาย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายซึ่งเป็นปรากฏการณ์ระหว่างประเทศที่สร้างปัญหาให้ทั้งต่อประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกแรงงานอย่างต่อเนื่องและเป็นลูกโซ่นั้น ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ปัญหานี้ควรได้รับการจัดการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ทั้งในประเทศผู้รับแรงงานและประเทศซึ่งเป็นที่มาของแรงงานที่ผิดกฎหมายเหล่านั้น เมื่อปัญหานี้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอาเซียน คำถามที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องหาคำตอบให้ได้คือ อาเซียนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นปัญหาที่ชัดเจน และส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประเทศสมาชิกอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบได้หรือไม่ และอย่างไร ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการโดยลำพังหรือการดำเนินการในระดับทวิภาคี ปัญหานี้จะคลี่คลายไปได้ก็โดยที่ประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องหันมาสร้างกรอบความร่วมมือที่จะประกอบไปด้วยแนวทางในการปฏิบัติ มาตรฐาน กฎเกณฑ์ ที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามของทุกฝ่ายเพื่อร่วมรับภาระและจัดสรรค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยทุกประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กำหนดบรรทัดฐานของการปรึกษาหารือร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาเหล่านั้นขึ้น

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานของไทย เป็นสาเหตุสำคัญยิ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการจับตามองจากต่างชาติว่ามีการค้ามนุษย์ และละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อันทำให้ส่งผลถึงความเชื่อมั่นทางด้านการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ

ในขณะที่อาเซียนยอมรับการย้ายถิ่นของแรงงานมีฝีมือ มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เป็นต้นไป แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ แต่ละประเทศมีแนวทางในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดจากการย้ายถิ่นลักษณะนี้แตกต่างกัน

แรงงานถือเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญในการผลิตและเป็นปัจจัยที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองสูงทั้งต่อการต่อรองเงินโยบายกับภาครัฐและการต่อรองกับแรงงานโดยตรง โดยเฉพาะแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาในอาเซียน ดังเช่น กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม และเป็นกลุ่มประเทศที่มีแรงงานเป็นจำนวนมากและรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์การคุ้มครองแรงงานที่ดีเพียงพอ

ในการศึกษาพบว่าแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายประเภทไร้ฝีมือในปัจจุบันได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้น โดยสามารถแบ่งได้ เป็น 3 ด้าน

ด้านที่ 1 ปัญหาทางด้านสังคม

ด้านที่ 2 ปัญหาด้านความมั่นคง

ด้านที่ 3 ปัญหาด้านสาธารณสุข

ทั้งนี้ ตามกฎบัตรอาเซียนมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

ดังนี้

1. บทบัญญัติของอาเซียนที่ให้ความสำคัญในการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การตั้งมั่นให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี การดำรงชีวิตและสวัสดิการของประชาชนรวมถึงการเป็นศูนย์กลางของกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียน และตามบทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์

และหลักการ ข้อ 11 เพื่อเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีและการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานทั้งด้านเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิมนุษยชน ความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงาน รวมถึงสวัสดิการของแรงงาน ทั้งนี้ หากคำนึงถึงหลักมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ประเทศในอาเซียนควรร่วมมือกันในการส่งเสริมให้แรงงานไร้ฝีมือสามารถเข้ามาทำงานได้โดยถูกกฎหมายและได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงปฏิบัติต่อกัน เช่น การให้ค่าแรงตามอัตราที่กำหนดให้แก่แรงงานไร้ฝีมือไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง การจัดระบบให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพโดยเฉพาะของแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและลดการเสียชีวิตประมาณในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าว เป็นต้น และเพื่อป้องกันปัญหาการกีดกันทางการค้าของสินค้าไทยในเวทีโลก เนื่องจากประเทศคู่ค้าอาจนำไปอ้างเป็นประเด็นกีดกันสินค้าจากประเทศไทย โดยอาจอ้างว่ามีการกีดกันแรงงาน การจ่ายค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม

2. ตามบทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 5 บัญญัติให้อาเซียนมุ่งประสงค์ในการสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน ซึ่งหากมองในด้านเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของไทยในการทำให้ระบบการผลิตสินค้าและบริการมีความคล่องตัว สามารถผลิตสินค้าและบริการให้มีปริมาณสอดคล้องกับความต้องการของตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ ภาครัฐ เช่น กระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรร่วมกันวางแผนสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบแรงงานต่างด้าวในระยะยาวเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเกินความจำเป็น

3. บทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 8 บัญญัติให้อาเซียนตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ ต่อสิ่งท้าทายทุกรูปแบบ *อาชญากรรมข้ามชาติ* และสิ่งท้าทายข้ามพรมแดนอื่นๆ และข้อ 12 เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มั่นคง และปราศจากยาเสพติด สำหรับประชาชนของอาเซียน ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมรวมถึงปัญหา ยาเสพติดและแหล่งมั่วสุมต่างๆ อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชาติ ควรออกกฎหมายให้มีการจัดทำระบบขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างเคร่งครัด โดยการจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว เพื่อสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึง และเพื่อป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงเพื่อทราบประวัติของแรงงานต่างด้าวอันเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นโดยการบูรณาการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

4. บทบัญญัติ หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 10 เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยผ่านความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นในด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างพลังประชาชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งแห่งประชาคมอาเซียน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานก็มักจะมิบุตรหลานเข้ามาด้วย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาและอนาคตในการมีมาตรฐานชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีและโอกาสในการหางานทำที่ดียิ่งขึ้นของบุตรหลานแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายซึ่งไม่มีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเทียบเท่าคนไทย จึงควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้บุตรหลานแรงงานต่างด้าวได้เข้ารับ

การศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตพัฒนาความเป็นอยู่และเพื่อให้หลุดพ้นจากปัญหาความยากจน โดยการสร้างความตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนภาษาวัฒนธรรมร่วมกัน และรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวตระหนักและเห็นความสำคัญในการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพื่อจะได้รับสิทธิต่างๆ ทั้งด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการทางสังคม รวมถึงการได้รับสิทธิทางการศึกษาของบุตรหลาน

ประเทศไทยมีการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติประเภทไร้ฝีมือโดยได้มีแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติหลายประการพอสรุปได้ดังนี้

1. แนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบทั้งการจัตระเบียนแรงงานไร้ฝีมือ การดึงดูดแรงงานที่มีความรู้และทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพและนำไปใช้ในการบริหารจัดการแรงงานได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการจัดบริการทางสังคมให้กับแรงงานข้ามชาติตามความเหมาะสมและเป็นธรรม โดยจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติเพื่อเป็นศูนย์รวมของข้อมูลตลาดแรงงานไทยทั้งในด้านกำลังแรงงานและความต้องการจำแนกตามรายสาขาเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา และคุณวุฒิวิชาชีพ รวมทั้งข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่เป็นระบบ เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่ใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลระหว่างกำลังแรงงานกับความต้องการในตลาดแรงงาน รวมทั้งเป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายแรงงานเพื่อให้กำลังแรงงานได้ทำงานตามศักยภาพและขีดความสามารถซึ่งจะช่วยสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นของกำลังแรงงาน

2. การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ

การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 ตามคำสั่งดังกล่าวจัดให้มีการจดทะเบียนแรงงานเป็นเวลา 120 วัน ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 แรงงานที่มาจดทะเบียน จะได้รับอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ซึ่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนจำแนกได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) แรงงานกลุ่มที่มีบัตรสีชมพู ตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) และ 2) แรงงานกลุ่มที่ถือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ ได้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการตรวจสัญชาติ หรือพิสูจน์สัญชาติ ทุกกลุ่ม รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการตั้งแต่ การตรวจสุขภาพ ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 พร้อมชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน และไปขออนุญาตทำงานที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งสามารถได้รับบัตรอนุญาตทำงานได้ทันที ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นต้น

3. แนวทางปฏิรูประบกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเพื่อสร้างความเป็นไปได้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายของประเทศไทย อาจเกิดขึ้นเพราะเหตุดังนี้

- 3.1 นโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม
- 3.2 ขาดการเชื่อมโยง และการบูรณาการการปฏิบัติ
- 3.3 มีความละเอียดอ่อนด้านสิทธิมนุษยชน
- 3.4 เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนทุจริต และละเลยการปฏิบัติ

3.5 ขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย บุคลากรไม่เพียงพอ

3.6 สังคมขาดความตระหนักและสำนึกด้านความมั่นคง

วิเคราะห์ปัญหาแนวทางการปฏิรูปในทางกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อสร้างความเป็นไปได้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในภูมิภาคอาเซียน

ปัญหาที่สำคัญในการใช้บังคับกฎหมายในปัจจุบัน คือกฎหมายของประเทศไทย หรือในภูมิภาคอาเซียน สภาพการบังคับกฎหมายยังไม่เป็นเอกภาพ ทั้งบทบัญญัติรวมถึงมาตรฐานของกฎหมายของแต่ละประเทศในอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติยังไม่มีประสิทธิภาพและยังมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ซึ่งสภาพปัญหาที่แท้จริง คือการที่ยังไม่มีกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับทั่วทั้งอาเซียน อย่างเป็นรูปธรรม การบังคับใช้กฎหมายอาจเป็นเพียงระดับทวิภาคีระหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติยังไม่สามารถบังคับใช้เป็นมาตรฐานทั้งภูมิภาคอาเซียนได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยและการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในส่วนของปัญหาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยที่สำคัญ คือขั้นตอนในการนำเข้ามีหลายขั้นตอน ใช้ระยะเวลาดำเนินการจัดส่งแรงงานให้แก่นายจ้างในประเทศนานค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสูงและไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องของการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อนำเข้าแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถควบคุมสายหรือนายหน้าที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหางานที่อยู่ในเมืองไทยได้ ในส่วนของปัญหาในการพิสูจน์สัญชาตินั้น คือ มีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับบริษัทนายหน้าในเรื่องของค่าใช้จ่ายและค่าบริการที่ชัดเจน และตัวผู้ประกอบการยังขาดความเข้าใจและเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่าย ด้วย แรงงานต่างด้าวบางส่วนจึงไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติเพราะกลัวถูกจับ ทั้งบางครั้งอาจถูกหลอกลวงว่ามีอาจจะได้รับสัญชาติไทย ทำให้ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

3. ปัญหากฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ

จากภาวะการณ์ในปัจจุบัน การค้ามนุษย์ หรือการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย เชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันมหาศาลจึงพบพฤติกรรมเจ้าหน้าที่รัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาผลประโยชน์อันเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่มากยิ่งขึ้นในเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งปัจจุบันจากปัญหาระดับภูมิภาคกลายเป็นปัญหาระดับโลก ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตเสียเองแล้วการขับเคลื่อนแก้ปัญหาคงเป็นไปได้ยาก จึงเห็นควรเพิ่มโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดและอาจจะเป็นการป้องกันการกระทำความผิดได้อีกทางหนึ่ง

4. แนวทางการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยในการจัดการแรงงานข้ามชาติ

จากการศึกษาปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติ ยังพบปัญหาอยู่อย่างมากมาย ทั้งความไม่เหมาะสมและข้อจำกัดของกฎหมายและแนวนโยบาย รวมถึงการกระทำที่ทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นเพื่อความชัดเจนจึงควรพิจารณา สภาพการบังคับของกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน ยังมีได้มีกฎหมายแม่บทถึงขั้นระดับอนุสัญญาประชาคมอาเซียนโดยเฉพาะ ที่ให้ทุกประเทศร่วมลงนามและรวมถึงให้สัตยาบันเพื่อให้สัญญามีผลใช้บังคับได้ ดังนั้นหากประเทศในอาเซียนต้องการให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติมีผลใช้บังคับทั่วทั้งภูมิภาคอาเซียน จึงเห็นควรให้แต่ละประเทศมาตกลงร่วมมือกันในการกำหนดกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ โดยพิจารณาผลดี ผลเสีย และข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของแต่ละประเทศเพื่อหาความร่วมมือที่ตรงกัน ในการออกกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดที่สามารถบังคับใช้ร่วมกันในภูมิภาคได้

5. แนวทางการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

ประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการประชุมหารือระหว่างรัฐบาลไทยกับคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในหัวข้อเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติในไทย (Human Rights Dialogue between the Royal Thai Government and the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) on Migrant Workers) จัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗ โดยมีผู้แทนระดับสูงจากหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการหารือ สำหรับการดำเนินงานของประเทศไทยด้านแรงงานต่างด้าว นั้น เป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับแรงกดดัน รัฐบาลไทยมีแนวทางจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่พยายามให้เป็นระบบและครอบคลุมทุกมิติมากขึ้น โดยเริ่มจากการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของไทยบนพื้นฐานและหลักมนุษยธรรม เพื่อการนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (One Stop Service Centres) ทั่วประเทศ

จากแนวทางการดำเนินงานของประเทศสมาชิกในอาเซียนสะท้อนให้เห็นว่าแต่ละประเทศตระหนักในความสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของพลเมืองอาเซียน โดยควรมีแนวทางการดำเนินการเพื่อสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ เป็นประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการโดยลำพัง หรือการดำเนินการในระดับทวิภาคี ปัญหานี้จะคลี่คลายไปได้ก็โดยที่ประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องหันมาสร้างกรอบความร่วมมือที่จะประกอบไปด้วยแนวทางในการปฏิบัติ มาตรฐาน กฎเกณฑ์ ที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามของทุกฝ่ายเพื่อร่วมรับภาระและจัดสรรค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยทุกประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กำหนดบรรทัดฐานของการปรึกษาหารือร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาเหล่านั้นขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. มีกฎหมายกลางที่เปรียบเสมือนธรรมนูญของชาวอาเซียน ดังเช่นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่รวมตัวเป็นประชาคมชาวยุโรป ซึ่งมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่ถูกระบุไว้ในมาตรา 5 ซึ่งใจความของมาตราดังกล่าวมีว่า การค้ามนุษย์รวมถึงการค้าทาสในทุกรูปแบบเป็นสิ่งที่ต้องห้าม และขัดต่อบทบัญญัติของชาวยุโรปเป็นอย่างมาก ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญายุโรปเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (European Trafficking Convention) ในอนุสัญญาต้องประกอบไปด้วยมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อในการค้ามนุษย์ บทนิยามของการค้ามนุษย์ มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ในระหว่างดำเนินคดีทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาตรการในการกักตัวเหยื่อโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในหลักการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่าง ๆ รวมถึงมาตรการหลังจากเหยื่อการค้ามนุษย์กลับไปดำเนินชีวิตในสังคม และการเยียวยาเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมถึงการออกกฎหมายระดับรองที่ออกมาเกี่ยวข้องประสานไป

ในแนวทางเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง รวมถึงอนุสัญญาที่เปรียบเสมือนธรรมนูญอย่างสหภาพยุโรปก็เหมือนอนุสัญญาด้านการค้ามนุษย์ที่เป็นเหมือนกฎหมายหลักของภูมิภาค

2. สรรหาเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีประวัติพื้นฐานที่ดี โดยการตรวจสอบสืบความประพฤติ และผลการทดสอบจากนักจิตวิทยา แล้วนำบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับฝึกการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ และความชำนาญในวิชาชีพ เรียนรู้เทคนิค และวิทยาการทันสมัย ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดี พร้อมปลูกฝังสร้างจิตสำนึกในหน้าที่ มีจรรยาบรรณ และประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัย ทั้งนี้ หน่วยงานต้องให้การสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ทันสมัย เสริมสร้างขวัญ และกำลังใจข้าราชการให้ได้รับผลตอบแทนตามความเหมาะสมสามารถดำรงตนในสังคมอย่างมีเกียรติ และศักดิ์ศรี

3. ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามามากมาย เพราะด้วยแรงงานถูกและมีการหลั่งไหลเข้ามา มากมายนั้น แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาพลักษณ์ของไทยที่ออกมา ไม่ว่าจะการกดขี่แรงงาน ทารุณกรรม แรงงานเด็ก ทำให้เราต้องหันกลับมามุ่งเน้นด้านดี คือการที่รัฐไทยให้การศึกษาด้านสาธารณสุข ออกมาทำสื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ที่จะเป็นประโยชน์กับประเทศไทย พร้อมวางสถานภาพว่าแรงงานเหล่านี้ควรอยู่ในฐานะอะไร สิทธิที่ควรได้รับมีเท่าไหน เพื่อที่จะได้วางมาตรการได้อย่างชัดเจน เช่น ศูนย์ฯ ในจังหวัดตาก ไม่ใช่แรงงานต่างด้าว และไม่สามารถทำงานได้ โดยการพยายามให้คนออกไปทำงานข้างนอก เพราะหากอยู่ในศูนย์ไทยจะต้องเลี้ยงดู ควรมีการแบ่งประเภทแรงงานต่างด้าวไว้ให้ชัดเจนแล้วว่ามีกี่ประเภท/กลุ่ม แล้วนำตัวเลขมาทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้สื่อนำเสนอออกไปสู่สาธารณะ

3. จัดมาตรการรองรับในกรณีที่แรงงานต่างด้าว จะสมัครใจเดินทางกลับประเทศต้นทาง เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ทวาย ประเทศเมียนมา เพราะสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ที่ต้องการแรงงานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศเช่นกัน เพราะแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่พร้อมขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจของไทยก้าวกระโดด โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนปฏิบัติการในการรองรับหากแรงงานเหล่านั้นจะหายไปจากประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

4. ภาครัฐควรเร่งกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และวิธีการแก้ไขปัญหาที่ดี เหมาะสม เข้มงวด และต่อเนื่องตลอดระยะเวลาดำเนินการ มีการปรับแก้วิธีการได้อย่างยืดหยุ่น รวดเร็ว และเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน ซึ่งหากปล่อยไว้เนิ่นนานอาจสั่งสมเป็นปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาในอนาคตได้ โดยควรกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การกำหนดนโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งระบบอย่างยั่งยืน ทั้งนโยบายต่อคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว ผู้ที่พยายามหลบหนีเข้ามาใหม่ รวมถึงผู้ที่มีได้อยู่ในวัยแรงงานหรือไม่พร้อมในการทำงาน เช่น เด็ก คนชรา หญิงตั้งครรภ์ เป็นต้น

4.2 ยุทธศาสตร์การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง การจัดระเบียบการพักอาศัย การรายงานตัว และข้อห้ามหรือข้อจำกัดของคนต่างด้าวที่เป็นผู้ใช้แรงงาน

4.3 ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างงาน สวัสดิการ และการประกันสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าว

4.4 ยุทธศาสตร์การเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องเล็งรับผลประโยชน์โดยมิชอบ และเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย

4.5 ยุทธศาสตร์การผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับสู่ประเทศเดิม ต้องมีความชัดเจนในการผลักดันคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ ที่เป็นปัญหา เช่น คนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมาย คนต่างด้าวที่ไม่มีนายจ้าง เด็ก

คนสูงอายุ หญิงมีครรภ์ เป็นต้น โดยทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง หากไม่สามารถผลักดันได้ในทันที ควรกำหนดมาตรการในการจำกัดสิทธิหรือจำกัดสถานที่พักอาศัย เช่น การจัดศูนย์พักพิงพิเศษในบริเวณใกล้ชายแดน เป็นต้น

4.6 ภาครัฐ ควรวางแผนสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบแรงงานต่างด้าวในระยะยาวและควรดำเนินการดังนี้

- การออกกฎหมายเพื่อควบคุมจำนวนแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาในประเทศไทย
เกินความจำเป็น โดยสำรวจปริมาณความต้องการแรงงานและอนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือเข้ามาทำงานได้ตามปริมาณที่ตลาดต้องการ

- ควรกำหนดกิจการบางประเภทที่ขาดแคลนแรงงาน เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไร้ฝีมือเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย โดยไม่ส่งผลเสียต่อประเทศไทยและแรงงานของไทย

- การลดความยุ่งยาก ซับซ้อนในการลงทะเบียน รวมถึงกำหนดให้แรงงานต่างด้าวเข้าระบบประกันสังคม

- การจัดทำระบบฐานข้อมูลต่างด้าว เพื่อสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึง

- กำหนดมาตรการรองรับเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติ และจัดการบริการขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งปรับหลักสูตรการศึกษาให้เด็กต่างด้าวสามารถเรียนรู้ร่วมกับเด็กไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถสื่อสารและเข้าใจวัฒนธรรมประเพณีของคนไทยได้ และส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวตระหนักถึงความสำคัญทางการศึกษาและอนาคตของบุตรหลาน

- กำหนดนโยบายให้แรงงานมีสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ เช่น ด้านการเข้ารับการรักษาพยาบาล การคุ้มครองให้ได้อัตราค่าแรงที่เหมาะสม การได้รับสิทธิเข้ารับการศึกษาของบุตรหลานแรงงาน เพื่อส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติตระหนักถึงความสำคัญในการลงทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

- ควรแก้ไขกฎระเบียบการจ้างงานตาม MOU ซึ่งมีความยุ่งยากและหลายขั้นตอน ทำให้การจ้างงานใช้เวลายาวนาน และค่าใช้จ่ายสูงเกินไป ให้มีความสะดวกและเกิดประโยชน์กับแรงงานและประเทศปลายทาง

แบบแผนนิติบัญญัติ

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(๒) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(๓) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(๔) ความขัดกันของกฎหมาย	(๕) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(๖) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
๑.	การร่วมมือกันในด้านกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติของประเทศในอาเซียน	อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติอาเซียน	ยังไม่มีกฎหมายกลางของภูมิภาคอาเซียน	กฎหมายภายในยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร			สภาพการบังคับของกฎหมายยังไม่เป็นเอกภาพในภูมิภาคอาเซียน	ในอนุสัญญาต้องมีหลักการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่างๆและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ	สมควรให้มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศอาเซียน เพื่อให้มีการบังคับใช้เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศอาเซียนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน	ศาลสำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร องค์กรสิทธิมนุษยชน กระทรวงการต่างประเทศ	จัดทำกฎหมายกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติของประเทศในอาเซียน	๑. รวบรวมกฎหมาย กฎประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานของประเทศไทยทั้งหมด ๒. รวบรวมกฎหมาย กฎประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานของประเทศในอาเซียนทั้งหมด ๓. ติดต่อประสานงานด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานข้ามชาติกับประเทศในอาเซียน ๔. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง	๑ ปี

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ			
			(๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(๒) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(๓) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(๔) ความขัดกันของกฎหมาย	(๕) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(๖) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ	
๒.	การเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเด็ก	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎหมายแรงงานอื่นที่เกี่ยวข้อง	มาตรา ๔ และมาตรา ๕๒					ในอาเซียนยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน	แก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย	๑. ระบุ คำว่า บุคคลในมาตรา ๕๒ ว. ๒ และ ว. ๓ ให้ชัดเจน สอดคล้องกับคำว่า เด็กในมาตรา ๔ ๒. เพิ่มโทษตาม มาตรา ๕๒ ว.๒ และว.๓ ให้มากยิ่งขึ้น ๓. และเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก	ศาล สำนักงาน อัยการสูงสุด ตำรวจ กระทรวง แรงงาน	เสนอแก้ไขเพิ่มเติมโทษสำหรับการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายในฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ	รวบรวมกฎหมาย กฎ ประกาศ หรือระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน	๓ เดือน
๓.	การเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑และกฎหมายแรงงานอื่นที่เกี่ยวข้อง	มาตรา ๑๓					ในอาเซียนยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน	แก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย	เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมโทษของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง	ศาล สำนักงาน อัยการสูงสุด ตำรวจ กระทรวง แรงงาน	เสนอแก้ไขเพิ่มเติมโทษเจ้าหน้าที่กระทำความผิดกฎหมายในฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ	รวบรวมกฎหมาย กฎ ประกาศ หรือระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน	๓ เดือน

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(๒) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(๓) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(๔) ความขัดกันของกฎหมาย	(๕) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(๖) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
๔.	เพื่อแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง				- การกำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว ไม่อยู่ในสถานะที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่อย่างใด จึงไม่สามารถมาขอใบอนุญาตทำงานได้			จำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	เสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน	รวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๓ เดือน

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(๒) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(๓) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(๔) ความขัดกันของกฎหมาย	(๕) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(๖) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
๕.	เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งได้รายงานตัวและจดทะเบียนแล้วแต่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติหรืออยู่ทำงานระหว่างรอการส่งกลับประเทศให้ได้รับการคุ้มครองเมื่อประสบอันตรายและเจ็บป่วยและเพิ่มบทลงโทษนายจ้างที่ไม่ส่งเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน	พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗						เนื่องจากยังมีลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติบางส่วนที่ไม่ได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งที่นายจ้างส่งเงินเข้ากองทุนแล้ว	เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากลและปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน	เสนอแก้ไขกฎหมายให้การคุ้มครองลูกจ้างมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล	รวบรวมกฎหมาย กฎประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๓ เดือน

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กุศล สุนทรธาดา อุมารณณ์ ภัทรวานิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2540.
- จาร์วรรณ สุขุมลพงษ์. แนวโน้มคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, แรงงานต่างด้าวแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- พรเทพ จัทรนิภ, ความมั่นคงอาเซียน. กรุงเทพฯ: เอ.เอส. เทคนิคการพิมพ์. 2557.
- ยุทธศักดิ์ กรกิจโสภณ. ปัญหาคนต่างด้าวกับการละเมิดกฎหมายไทย : ศึกษาเฉพาะปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นมากในศาลจังหวัดแม่สอด. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2547.
- วันชัย रिมิวิทยากร. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- ศิริไล ชยางกูร. แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2555.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, 2556.
- สุธี อากาศฤกษ์. การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ. เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 24, 2525.
- สุณี ฉัตราคม. เศรษฐศาสตร์แรงงานระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุลและคณะ. โครงการจัดทำกรอบความร่วมมือการป้องกันอาชญากรรมอันอาจเกิดจากการถ่ายโอนแรงงาน/แรงงานข้ามชาติของประเทศในภูมิภาคอาเซียน (โครงการระยะที่ 1). สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2557.
- สุทธิลักษณ์ แสงสุวรรณ. สิทธิแรงงานและความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในอาเซียน : กรณีศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยต่อแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บริษัทธรรมดาเพรส จำกัด, 2558.
- สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์ และพยางค์ศรี ชันธิกุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อมาตรการการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
- สำนักงาน ก.พ. รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, 2544.

วิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์

เอียรเทพ สุนทรนันท์, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนและการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549.

นพดล ปิ่นพงศ์พันธ์. “การประพุดติมิชอบในระบบราชการ : ศึกษากรณีนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

นันทวัน เจริญศักดิ์. “การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงานอพยพ: ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

บทความ

อำนาจ เนตรสุภา. “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์.” วารสารวิชาการนิติศาสตร์. 2552.

ปรส. ชัยพร. “สื่อมวลชนกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง.” วารสารนิเทศสาร. ปีที่ 5. (กุมภาพันธ์ 2520).

ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์. “คอร์รัปชัน : มะเร็งในระบบราชการ.” วารสารข้าราชการ. ปีที่ 19. (มีนาคม 2517).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

โชคชัย กรกิตติ. “กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน.”

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article_20160613140918.pdf, 10 มิถุนายน 2559.

ไทยพับลิก้า. “คำแถลงรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ปี2558.”

<http://thaipublica.org/2015/07/tip/205statement/>, 22 มิถุนายน 2559.

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดอุดรธานี. <http://www.udonthani-m-society.go.th/Trafficking.htm>, 7 มิถุนายน 2559.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.” http://www.nesdb.go.th/article_attach/Book_Plan12.pdf, 15 มิถุนายน 2559

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ : วาระแห่งชาติ.” <http://www.parliament.go.th/library>, 22 มิถุนายน 2559.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน “สถานการณ์แรงงานต่างด้าว”

<http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/labor/59/se0459.pdf>, 15 มิถุนายน 2559

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. “สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับอนุญาตทำงานประจำเดือน” <http://dllibrary.spu.ac.th:8080/dspace/bitstream/123456789/2602/6/6chap2.pdf>

18 พฤษภาคม 2559

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุดรธานี. “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดอุดรธานี.” <http://www.udonthani.m-society.go.th/Trafficking.htm>, 7 มิถุนายน 2559.

อัญญาณี สิทธิอาษา. “แนวทางการปฏิบัติงานทางคดีโดยใช้กระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย ศึกษากรณีคดีอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาคร.” http://www.thapra.lib.su.ac.th/objects/thesis/fulltext/snamcn/Anyanee_Sittiasa/fulltext.pdf, 10 มิถุนายน 2559.

รายชื่อผู้จัดทำ

1. นายอาพล นันทขว้าง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2. นางภัทรวดี ชินชนะ นิติกรชำนาญการพิเศษ
3. นายหริินทร์ สุตะบุตร นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ
4. นางบงกช สุคันธมาลย์ วิทยากรชำนาญการพิเศษ
5. ร้อยเอก ฐิติกร รอดวิจิตร นิติกรชำนาญการ
6. นางสาววิไล พรมนูน นิติกรชำนาญการ
7. นางสาววรรณพร นาคบุตร วิทยากรชำนาญการ
8. นางสาวกนกวรรณ อรุณศรีโสภณ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ