



Academic Focus

ธันวาคม 2560

สารบัญ

ความนำ	
ความหมายของแรงงานข้ามชาติ	2
ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ	2
ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้าย แรงงานข้ามชาติ	7
ผลกระทบของการเคลื่อนย้าย แรงงานข้ามชาติ	9
นโยบายการบริหารจัดการด้าน แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียน และประเทศไทย	10
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	14
บรรณานุกรม	18

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ความนำ

ในภาวะปัจจุบันที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั่วโลกเป็นไปอย่างเข้มข้น ประเทศต่าง ๆ ต้องพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศของตนเพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ ส่งผลต่อภาคการผลิตและภาคบริการต่าง ๆ ที่ต้องพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเพื่อเพิ่มผลผลิตสินค้าและบริการ ส่วนหนึ่งนำเทคโนโลยีมาใช้ อีกส่วนหนึ่งยังพึ่งพาแรงงานของมนุษย์เป็นกำลังในการผลิต ในระยะที่ผ่านมาจึงพบเห็นการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเข้าออกประเทศต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวอาจเกิดจากหลายสาเหตุปัจจัย อาทิ การขาดแคลนแรงงานและความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ และเมื่อใดการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้มีมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบทางด้านต่าง ๆ ของประเทศนั้น

การรวมตัวของประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือนั้นจะเป็นไปตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ส่วนแรงงานไร้ฝีมือประเทศอาเซียนยังไม่มีข้อตกลงใด ๆ ร่วมกัน จึงเป็นเรื่องของแต่ละประเทศที่ต้องดำเนินนโยบายการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ให้เป็นอย่างมีระบบและประสิทธิภาพต่อไป

ความหมายของแรงงานข้ามชาติ

กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวปัจจุบันคือ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ให้คำนิยามของ “คนต่างด้าว” ไว้ว่าหมายความถึง “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” จากคำนิยามดังกล่าวสรุปได้ว่าการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยนั้น อาจเข้ามาใน 2 ลักษณะคือ (1) เข้ามาเพื่อทำงานหรือรับจ้างทำงาน (2) เข้ามาโดยไม่ได้ทำงานหรือรับจ้างทำงาน อาจเป็นการเข้ามาเพื่ออยู่อาศัยหรือพักพิง อย่างเช่น ผู้ติดตามหรือครอบครัวของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานหรือรับจ้างทำงาน หรือผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามา เป็นต้น สำหรับการเข้ามาของคนต่างด้าวเพื่อทำงานหรือรับจ้างทำงาน ในเอกสารนี้ขอเรียกว่า “แรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว”

คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” องค์กรในระดับสากลหรือระดับโลกให้ความหมายไว้ คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง และรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน อีกความหมายหนึ่งคือองค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้างหรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น (สิริโฉม พรหมโฉม, 2560)

เมื่อพิจารณาความหมายของแรงงานข้ามชาติข้างต้น พบว่าตามความหมายของ ILO จะเน้นไปที่เรื่องของการเคลื่อนย้ายถิ่นหรืออพยพเข้าไปทำงานหรือรับจ้างทำงานเพื่อที่จะให้ได้รับเงินค่าจ้างมากกว่าเข้าไปเพื่อการอื่น ในลักษณะของการใช้จ่ายเงิน เช่น เข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวหรือเข้ารับการศึกษ เป็นต้น ส่วนความหมายของ UN จะเน้นไปที่เรื่องของการว่าจ้างให้ไปทำงานในรัฐหรือประเทศอื่น โดยผู้ที่ไปทำงานนั้นจะได้รับค่าจ้างตอบแทนจากผู้ว่าจ้างในรัฐหรือประเทศที่เข้าไปทำงานนั้น จากความหมายดังกล่าวมาทั้งหมด ผู้ศึกษาจึงขอสรุปว่า “แรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว หมายถึงบุคคลที่เข้ามาเป็นแรงงานหรือใช้แรงงาน หรือเข้าไปทำงานในรัฐหรือประเทศอื่นที่ตนไม่ได้เป็นคนของรัฐหรือประเทศนั้น และได้รับค่าจ้างตอบแทนจากผู้ว่าจ้างในรัฐหรือประเทศที่ตนเข้าไปทำงานนั้น”

ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

หากจะพิจารณาถึงลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติแล้ว สามารถแบ่งได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการจำแนก สำหรับเอกสารนี้จะใช้พื้นที่สำหรับจำแนก ซึ่งจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียน และการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

1. การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียน แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) การรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนตั้งแต่ พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายเสรีใน 5 ภาค ได้แก่ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานฝีมือ โดยการเปิดเสรีให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเป็นไปตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) การเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวแรงงานจะต้องมีคุณสมบัติตาม

มาตรฐานที่กำหนดไว้ใน MRAs ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดทำ MRAs แล้วใน 8 สาขาวิชาชีพ คือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกรรม สถาปัตยกรรม นักสำรวจ นักบัญชี และการท่องเที่ยว ทั้งนี้แรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือดังกล่าวสามารถจดทะเบียนเพื่อประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้หากมีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแต่ละประเทศที่กำหนดไว้ และสามารถเข้าออกไปทำงานภายในประเทศอาเซียนได้อย่างเสรี

1.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือตาม MRAs แล้ว ยังมีการเคลื่อนย้ายแรงงานอีกประเภทหนึ่งคือ แรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งเป็นแรงงานทั่วไปที่ไม่มีทักษะหรือวิชาชีพ และถือเป็นแรงงานส่วนใหญ่ที่เคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศอาเซียนในปัจจุบัน

สำหรับอาเซียนปัจจุบันยังไม่มีความตกลงเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยตรง ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร่วมกัน ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมีนโยบาย มาตรการ และแนวทางที่แตกต่างกันไป ทำให้ไม่สามารถกำหนดการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในภูมิภาคได้สำเร็จ แม้ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติใน พ.ศ. 2550 ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่องการกำหนดค่าจ้าง การให้สิทธิคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่แรงงาน การให้ความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดหางาน การให้การศึกษาศึกษาฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน แต่ความตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย จึงไม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายและบังคับใช้ปฏิบัติต่อแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนได้ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า ๗)

เมื่อพิจารณาการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนแล้ว ยังสามารถแบ่งได้ตามกลุ่มประเทศได้แก่ กลุ่มประเทศที่นำเข้าแรงงานหรือประเทศปลายทางที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ อย่างเช่น ประเทศไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยดึงดูดสำคัญให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานคือการมีอัตราค่าจ้างแรงงานสูงกว่าประเทศอื่นซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ส่งออกแรงงานหรือประเทศต้นทาง อย่างเช่น ประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งแรงงานของประเทศเหล่านี้ต้องการไปทำงานยังประเทศปลายทาง เนื่องจากอัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศของตนต่ำกว่าประเทศที่นำเข้าแรงงานหรือประเทศปลายทาง (เชษฐา ทองยิ่ง, 2560) ดังนั้นการขาดแคลนแรงงานและความแตกต่างของอัตราค่าจ้างแรงงานจึงเป็นเหตุผลซึ่งกันและกันที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนมากขึ้น

จากรายงานการศึกษาเรื่อง “ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity” โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ได้กล่าวถึงมาตรการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระหว่างกันอาเซียนตั้งแต่ช่วงหลัง พ.ศ. 2533 โดยอธิบายให้เห็นสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนว่ามีจำนวนแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 1.5 ล้านคนเมื่อ พ.ศ. 2533 เป็น 6.5 ล้านคนใน พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย โดยทั้ง 3 ประเทศนี้เป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 90 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติจากอาเซียนทั้งหมด (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า 15-16)

2. การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

หากจะกล่าวถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจะมีทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศอาเซียน และแรงงานข้ามชาติจากประเทศอาเซียนเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศอาเซียนเข้ามาทำงานในประเทศไทย ปัจจุบันมีการเคลื่อนย้ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.1 แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่

1) *ประเภทตลอดชีพ* คือ แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดให้ได้รับใบอนุญาตทำงานแบบตลอดชีพ ได้แก่ แรงงานข้ามชาติผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ใช้บังคับคือก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งใบอนุญาตทำงานแบบตลอดชีพใช้ได้ตลอดชีวิตของแรงงานข้ามชาติตามอาชีพที่เคยทำอยู่ก่อนขอออกใบอนุญาตทำงาน เว้นแต่แรงงานข้ามชาติจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ แรงงานประเภทนี้จึงถือเป็นแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายมาตั้งแต่ดั้งเดิม

2) *ประเภทชั่วคราว* คือ แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว ซึ่งใบอนุญาตทำงานแบบชั่วคราวจะออกให้แก่แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) หรือแรงงานข้ามชาติที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแล้วยื่นขอใบอนุญาตทำงาน หากงานใดเป็นงานที่มีได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือเป็นงานที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา คนต่างด้าวนั้นก็ไม่สามารถขออนุญาตทำงานดังกล่าวได้

3) *ประเภทส่งเสริมการลงทุน* คือ แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในลักษณะเดียวกัน ในการออกใบอนุญาตประเภทส่งเสริมการลงทุนนี้จะออกให้แก่แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองแบบถูกต้องตามกฎหมาย โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่นที่รัฐส่งเสริม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้น

4) *ประเภทที่เข้ามาทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)* คือ แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตามที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าการจ้างแรงงานระหว่างรัฐหรือ MOU (สิริโฉม พรหมโฉม, 2560)

ปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าการจ้างแรงงานระหว่างรัฐหรือ MOU กับ 4 ประเทศ คือ ประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชาอนุญาตให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกร (ใน 24 กิจการ) และแม่บ้าน ส่วนประเทศเวียดนามอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะในอาชีพกรรมกรในกิจการก่อสร้างและประมงทะเล (สิริโฉม พรหมโฉม, 2559)

2.2 แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือไม่มีทักษะ และทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง สาเหตุสำคัญที่ต้องจ้างแรงงานกลุ่มนี้คือการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากบางอาชีพแรงงานคนไทยไม่สนใจทำ และในช่วงฤดูกาลทำการเกษตร แรงงานในภาคเอกชนบางส่วนจะกลับไปช่วยงานในครัวเรือนเกษตร อีกสาเหตุหนึ่งคือแรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกลุ่มนี้มากขึ้น (สิริโฉม พรหมโฉม, 2560)

เมื่อสำรวจสถิติคนต่างด้าวจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2560 มีจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยใน พ.ศ. 2551 มีจำนวน 790,664 คน และ พ.ศ. 2560 (ณ เดือนตุลาคม) จำนวน 1,848,295 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2560 ก) แสดงให้เห็นว่าช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีคนต่างด้าวทั่วโลกได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจำนวนกว่าแสนคน (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) ในจำนวนนี้เป็นคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย จำนวน 1,664,003 คน ที่เหลือเป็นคนต่างด้าวสัญชาติอื่นทั่วโลก จำนวน 184,292 คน และเป็นแรงงาน 3 สัญชาติจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว เป็นจำนวนมากที่สุดตามลำดับ จำนวน 1,639,600 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2560 ข) (ดูตารางที่ 2 ประกอบ)

ตารางที่ 1 จำนวนคนต่างด้าวทั่วโลกที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย พ.ศ. 2551-2560

พ.ศ.	จำนวน (คน)
2551	790,664
2552	1,544,902
2553	1,335,155
2554	1,950,650
2555	1,133,851
2556	1,183,835
2557	1,339,834
2558	1,445,575
2559	1,476,841
2560 (ตุลาคม)	1,848,295

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

ตารางที่ 2 จำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย
(จำแนกตามสัญชาติ) ณ เดือนตุลาคม 2560

สัญชาติ	จำนวน (คน)
เมียนมา	1,204,496
กัมพูชา	308,753
ลาว	128,840
ฟิลิปปินส์	14,643
มาเลเซีย	2,976
สิงคโปร์	2,030
อินโดนีเซีย	1,304
เวียดนาม	949
บรูไน	12
รวม	1,664,003

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

ตารางที่ 3 จำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย
(จำแนกตามลักษณะงาน) พ.ศ. 2560 (มกราคม-ตุลาคม)

เดือน	ฝีมือ/กึ่งฝีมือ (คน)	ไร้ฝีมือ (คน)	รวม (คน)
มกราคม	24,028	1,292,666	1,316,694
กุมภาพันธ์	24,823	1,355,526	1,380,349
มีนาคม	24,809	1,275,986	1,300,795
เมษายน	24,248	1,237,041	1,261,289
พฤษภาคม	23,795	1,281,637	1,305,432
มิถุนายน	23,726	1,359,146	1,382,827
กรกฎาคม	23,751	1,415,575	1,439,326
สิงหาคม	23,805	1,410,470	1,434,275
กันยายน	24,323	1,581,915	1,606,238
ตุลาคม	24,403	1,639,600	1,664,003

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

จากตารางที่ 3 พบว่ามีจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย จำแนกตามลักษณะงานแบบฝีมือ/กึ่งฝีมือ และไร้ฝีมือ ใน พ.ศ. 2560 ตั้งแต่เดือนมกราคม-ตุลาคม 2560 มีจำนวนเพิ่มขึ้น ล่าสุด ณ เดือนตุลาคม 2560 มีจำนวน 1,664,003 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือมีจำนวน 1,639,600 คน นอกนั้นเป็นแรงงานฝีมือ/กึ่งฝีมือ ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเพียง 24,323 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2560 ข)

จากที่กล่าวมา เป็นสถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยแบบถูกต้องตามกฎหมาย ยังไม่นับรวมแรงงานข้ามชาติหรือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ซึ่งคาดกันว่าน่าจะมีอยู่จำนวนหลายล้านคน โดยแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้มักอาศัยกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการจ้างแรงงานทั่วประเทศ ส่วนหนึ่งของแรงงานเหล่านี้มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกอยู่เป็นประจำโดยเฉพาะบริเวณชายแดนของประเทศไทยที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบจำนวนที่แท้จริงและแหล่งที่พักอาศัยที่ถาวรได้

ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมีหลายปัจจัยด้วยกัน ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจุบันน่าจะเกิดจาก 2 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1. การขาดแคลนแรงงาน ต้องยอมรับว่าในชีวิตประจำวัน บรรดาสินค้าอุปโภคบริโภคหรือการให้บริการต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลผลิตที่เกิดจากการใช้กำลังแรงงานของแรงงานทั้งในประเทศและแรงงานข้ามชาติ แรงงานจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ สู่ประชาชนในฐานะผู้อุปโภคบริโภคหรือผู้รับบริการต่าง ๆ หากประเทศใดเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อภาคการผลิต ภาคบริการ หรือความอยู่รอดของกิจการ และความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างแน่นอน

ถ้าพิจารณาการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือจากการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ใน 8 สาขาวิชาชีพแล้ว หากมองด้านบวกจะพบว่าสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือจะเข้ามาทำงานในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างเสรีและสะดวกมากขึ้น แรงงานเหล่านี้ต้องพัฒนาศักยภาพตนเองอยู่เสมอเพราะมีการแข่งขันกันมากขึ้น หากมองกลับกัน เมื่อแรงงานของประเทศใดประเทศหนึ่งเคลื่อนย้ายไปทำงานยังประเทศอื่นเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในประเทศนั้นได้ ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือมักจะพบว่ากลุ่มประเทศผู้นำเข้าแรงงานหรือประเทศปลายทางจะขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากประเทศอื่น ในขณะที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานหรือประเทศต้นทางมีปัญหาการว่างงานภายในประเทศ จึงต้องการที่จะส่งออกแรงงานไปทำงานยังประเทศอื่น จึงเป็นเหตุผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น

นอกจากนี้การขาดแคลนแรงงานยังมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากจำนวนผู้ที่อยู่ในวัยทำงานของประเทศต่าง ๆ ลดลง เนื่องจากประเทศทั่วโลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรในกลุ่มอายุต่าง ๆ

และทุกประเทศมีแนวโน้มของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว สำหรับประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ภายใน พ.ศ. 2568 (สังคมผู้สูงวัยกับอาหารสุขภาพ, 2560) ดังนั้นภาวะเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานของประเทศต่าง ๆ ลดลง และหากอัตราการเกิดของคนในประเทศนั้นลดลงด้วยแล้ว ยิ่งจะทำให้ขาดแคลนแรงงานในประเทศนั้นมากขึ้น สำหรับการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย นอกจากมีสาเหตุจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและอัตราการเกิดของคนไทยลดลงแล้ว ยังมีสาเหตุมาจากแรงงานคนไทยปฏิเสธหรือไม่อยากทำงานระดับล่างหรืองานประเภท 3D ได้แก่ งานสกปรก (dirty job) งานอันตราย (dangerous job) และงานยาก (difficult job) รวมทั้งปัจจุบันเด็กและเยาวชนไทยที่จะเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติในอนาคตได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ทำให้มีโอกาสเลือกงาน จึงปฏิเสธงานระดับล่างนั้น ความจำเป็นต้องพึ่งพาหรือนำเข้าแรงงานจากประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านมาทดแทนจึงมีมากขึ้น

2. ความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศทุกประเทศ ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นเกาะ เช่น ประเทศสิงคโปร์มีระดับรายได้ประชากรต่อหัวสูงกว่าประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันให้แรงงานของทั้ง 2 ประเทศต้องการไปทำงานในประเทศสิงคโปร์มากขึ้น ขณะที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีที่ตั้งบนแผ่นดินใหญ่ เช่น ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้แก่ ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม ความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลังไหลเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า 19-20)

ตามหลักการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประเทศใดมีเศรษฐกิจที่ดีกว่าจะเป็นจุดหมายปลายทางของการอพยพเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะความแตกต่างในเรื่องอัตราค่าจ้างแรงงาน หากประเทศใดมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าประเทศอื่น ย่อมเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานจากประเทศอื่นเข้ามาทำงานในประเทศนั้นมากขึ้น เมื่อพิจารณากลุ่มประเทศอาเซียนแล้วพบว่า ประเทศสิงคโปร์และบรูไนจะมีอัตราการจ่ายค่าจ้างแรงงานสูงที่สุด รองลงมาคือ ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ส่วนประเทศที่มีอัตราการจ่ายค่าจ้างแรงงานต่ำ ได้แก่ กลุ่มประเทศ CLMV คือ ประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (เชษฐา ทองยิ่ง, 2560) ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยที่ส่งผลอย่างมากต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนคือ ความยากจน โดยประเทศกัมพูชา ลาว และอินโดนีเซีย ประชากรร้อยละ 40 เป็นคนยากจน ทำให้ประเทศเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศต้นทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, หน้า 17)

นอกจากปัจจัยเรื่องการขาดแคลนแรงงานและความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประเทศสมาชิกอาเซียนแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อาทิ สภาพทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นเรื่องของที่ตั้ง ระยะเวลาและการเดินทาง เช่น ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ใจกลางของอาเซียน และมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ โดยเฉพาะเมียนมา

กัมพูชา และลาว ทำให้สะดวกต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น นอกจากนี้เรื่องของวิถีชีวิต ภาษาและวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันหรือแต่ละประเทศใช้หรือปฏิบัติร่วมกัน จนเกิดความคุ้นเคยเป็นวิถีประจำวัน ถือเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศต่าง ๆ มากขึ้น

จากปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติดังกล่าว ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานข้ามชาติให้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศต่าง ๆ ทั้งเข้าเมืองมาทำงานแบบถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย แม้ว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะเป็นความจำเป็นสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่ขาดแคลนแรงงานหรือต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติก็ตาม แต่เมื่อแรงงานข้ามชาติอพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่รัฐบาลแต่ละประเทศดำเนินนโยบายบริหารจัดการที่ขาดความเหมาะสมและรัดกุมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ต่อประเทศนั้นตามมา

ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

เมื่อแรงงานข้ามชาติเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศนั้นอย่างแน่นอน ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อมีการกล่าวถึงผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติแล้ว คนส่วนใหญ่มักจะมองว่าแรงงานข้ามชาติส่งผลกระทบเฉพาะในด้านลบหรือผลเสียเท่านั้น ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด หากพิจารณาแล้วจะพบว่า การเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติส่งผลด้านบวกหรือผลดีต่อประเทศต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะทำให้เศรษฐกิจของประเทศนั้นเกิดการขยายตัว เช่น ประเทศไทย พบว่าแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวจำนวน 1.5 ล้านคน สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้ถึง 4.5 แสนล้านบาท คิดเป็น 3.37% ของ GDP และหากรวมกับแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวทั้งระบบทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งคาดกันว่า มีถึงประมาณ 5 ล้านคนก็จะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้ถึง 1 ล้านล้านบาท (หอการค้าจี้รัฐแก้แรงงานชาดรับไทยแลนด์ 4.0, 2559) นั้นแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ส่งผลดีหรือผลทางบวกต่อระบบเศรษฐกิจในแง่การเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและทำให้ GDP ของประเทศสูงขึ้น นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนของประเทศนั้นกับคนต่างด้าวหรือคนต่างด้าวด้วยกันเกิดการเรียนรู้วัฒนธรรมของชาติอื่น ๆ และการอยู่ร่วมกันในสังคมเช่นนี้มากขึ้น จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและปัญหาอื่น ๆ ของบุคคลเหล่านี้ได้ ย่อมส่งผลดีต่อการบริหารจัดการเรื่องแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจะส่งผลดีหรือผลทางบวกดังกล่าวแล้ว อีกมุมหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทางลบได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมักพบผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะงบประมาณที่รัฐต้องนำไปใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาล การป้องกันโรค หรือดูแลด้านสุขภาพพลานามัยของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้มากขึ้น (ดาบสองคม สังคมไทย, 2555) ย่อมส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังของประเทศที่เพิ่มขึ้นด้วย

ประเทศอาเซียนส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพาการใช้แรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่น ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายหรืออพยพเข้ามาทำงานในประเทศต่าง ๆ ที่มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการใช้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มักจะมองกันว่าก่อให้เกิดผลกระทบทางลบหรือข้อเสียที่ต้องมีมาตรการป้องกันหรือแก้ไข หากพิจารณาในทางกลับกัน การใช้แรงงานข้ามชาติจะส่งผลด้านบวกหรือผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้แรงงานเหล่านั้น สามารถทำให้ GDP ของประเทศนั้นขยายตัว สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับประเทศนั้น ๆ ปีละเป็นจำนวนมาก แรงงานข้ามชาติจึงเป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ในหลายประเทศยังจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติประเภทไร้ฝีมืออยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นทั้งประเทศต้นทางที่ส่งออกแรงงาน และประเทศปลายทางที่นำเข้าแรงงานต้องมีนโยบายหรือมาตรการในการบริหารจัดการเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ต่อไป

นโยบายการบริหารจัดการด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในอาเซียนและประเทศไทย

การรวมตัวของประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นประชาคมอาเซียนตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันทั้งแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝือนั้นจะเป็นไปตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียนหรือ MRAs ส่วนแรงงานไร้ฝือนั้นประเทศอาเซียนยังไม่มีข้อตกลงใด ๆ โดยตรงร่วมกัน จึงเป็นเรื่องของแต่ละประเทศที่จะดำเนินนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้ให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

รายงานการวิจัยเรื่อง “แรงงานข้ามชาติ” ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ที่สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (International Institute for Trade and Development : ITD) เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวถึงนโยบายบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน สรุปได้ดังนี้ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า 97-100)

ประเทศสิงคโปร์ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ได้รับการวางรากฐานมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองความต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ประเทศสิงคโปร์ต้อนรับแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่ไร้ฝีมือ โดยการกำหนดนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ซับซ้อนและเข้มงวด มีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติให้เอื้อประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงขึ้น อาทิ ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ และเงินประกันซึ่งจัดเก็บเท่ากับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทาง กำหนดให้นายจ้างจัดหาหรือออกค่าที่พักสำหรับแรงงานข้ามชาติ เพื่อลดภาระต้นทุนทางสังคม และยังพยายามกีดกันแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติด้วยมาตรการจำกัดอิสรภาพของแรงงาน ไม่อนุญาตให้นำผู้ติดตามเข้ามาอยู่อาศัยด้วยได้ และพยายามให้มีการหมุนเวียนของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่สามารถเข้าทำงานได้ในบางอุตสาหกรรม ประเทศสิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานข้ามชาติโดยกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือโดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้าง ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการลดจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีเพียง

ร้อยละ 2 เท่านั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะทางภูมิศาสตร์และขนาดของประเทศสิงคโปร์ที่เป็นเกาะและมีขนาดเล็ก การป้องกันการลักลอบเข้าประเทศและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจึงกระทำได้ง่าย อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศสิงคโปร์ยังมีปัญหาหลายประการ อาทิ กฎหมายแรงงานของประเทศสิงคโปร์ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้าน จึงยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแรงงานกลุ่มนี้ ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้ทำข้อตกลงการจ้างงานแบบทวิภาคีกับประเทศต้นทางใด ๆ ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องจ่ายค่านายหน้าในอัตราค่อนข้างสูง

ประเทศเมียนมา มีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) อยู่ในลำดับที่ 150 จาก 180 ประเทศ มีรายได้ต่อหัวของประชากรน้อยที่สุดในอาเซียน ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายผ่านทางชายแดนประเทศอื่น โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวเพื่อหางานทำและหารายได้ที่ดีกว่า รวมทั้งนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศเมียนมายังไม่ครอบคลุมและขาดความชัดเจน การดำเนินการของรัฐบาลเมียนมาด้านการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเดินทางออกนอกประเทศโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดทักษะความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศที่เดินทางไปปฏิบัติงาน เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาทักษะฝีมือและให้ความรู้แก่แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมา

ประเทศกัมพูชา ประเทศ สปป. ลาว และประเทศเวียดนาม ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานไร้ฝีมือ แม้รัฐบาลของประเทศเหล่านี้มีนโยบายพัฒนาทักษะฝีมือ แต่การดำเนินการยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ รัฐบาลของกัมพูชา และ สปป.ลาว มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่การลงทุนส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ อัตราค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของประเทศอื่น ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเหล่านี้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศอื่น กรณีประเทศเวียดนาม แม้เป็นประเทศที่มีกำลังแรงงานจำนวนมาก แต่รัฐบาลเวียดนามไม่มีนโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงาน และกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศ โดยกระจายการลงทุนไปในพื้นที่ชนบทห่างไกลเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน แม้ทั้ง 3 ประเทศได้ลงนามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศไทย ซึ่งสามารถบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ระดับหนึ่ง แต่ยังประสบปัญหาด้านการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงจากบริษัทเอกชนที่เป็นนายหน้าจัดหาแรงงาน มีบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือบริษัทนายหน้าหลอกลวงแรงงาน และแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทย

สำหรับ *ประเทศไทย* ผลจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจประเทศไทยภายใต้การขับเคลื่อนของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนควบคู่กับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นหรือใช้กำลังแรงงานในกระบวนการผลิตเป็นสำคัญ ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างชาติไหลเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรซึ่งเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย และยังคงมีปัญหาดังเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรทุกช่วงวัยของประเทศ ทำให้มีความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับสูง ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยพัฒนานโยบายและมาตรการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จากการตั้งรับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่หลังไหลเข้ามา

อยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรไทย มาเป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุกโดยการกำหนดทิศทางของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างมีคุณภาพด้วยการฝึกอบรม และการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลงด้วยการกำหนดเพดานภาษีและการจัดเก็บภาษีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้นสำหรับนายจ้างและแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า 98-99)

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการและนโยบายไม่สอดคล้องกับความพยายามในการลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติส่งผลให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคต ถึงแม้จะมีการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติโดยมีความตกลงระดับทวิภาคีระหว่างประเทศด้านการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) แต่ยังไม่ประสบปัญหาหลายประการ อาทิ ค่านายหน้าที่มีราคาสูง ขั้นตอนการดำเนินงานยุ่งยากและซับซ้อน ส่งผลให้ยังคงมีปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อแรงงานข้ามชาติเข้ามาผิดกฎหมายทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมและถูกเอารัดเอาเปรียบ นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังประสบปัญหาด้านการดำเนินงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาเมืองตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้และลักลอบนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน การผลักดันส่งกลับประเทศต้นทาง รวมถึงปัญหาความชัดเจนด้านนโยบายการจัดการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ นอกจากนี้ปัญหาที่เป็นผลกระทบอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายของประเทศไทยก็คือ ประเด็นภาระทางการคลังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการรักษาพยาบาล การสาธารณสุข และการศึกษา ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า 99)

สำหรับประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมา ผู้ศึกษาเห็นว่าการบริหารจัดการเรื่องแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการภายในยังมีอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้สถานการณ์ภายนอกประเทศเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยเร่งด่วน เช่น กรณีสหรัฐอเมริกาได้จัดอันดับเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน TRIP Report ประจำปี 2559 และ 2560 โดยทั้ง 2 ปี ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ถูกจับตามอง (TIER 2 Watch List) นั่นคือประเทศไทยถูกมองว่ามีความพยายามดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงปัญหาด้านแรงงานข้ามชาติแล้ว แต่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายฯ หรือยังไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้สหภาพยุโรป (EU) ได้ให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยเนื่องจากยังไม่มีมาตรการที่เพียงพอที่จะป้องกันและขจัดปัญหาประมง IUU Fishing (Illegal, Unregulated and Unreported Fishing) หรือปัญหาการทำประมงแบบผิดกฎหมาย โดยไม่มีการรายงาน และไร้การควบคุม โดยกล่าวว่าประเทศไทยดำเนินการต่ำกว่า

มาตรฐานและให้ดำเนินการให้ดีขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกตอบโต้ทางการค้าและห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย อันจะส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” และให้ยกเลิก “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559” ที่ใช้บังคับในขณะนั้น เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวจะเน้นให้ความสำคัญคุ้มครอง อำนวยความสะดวกให้กับทั้งนายจ้างและลูกจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษนายจ้าง ลูกจ้างหรือแรงงานต่างด้าว หรือบุคคลที่กระทำความผิดกฎหมายสูงขึ้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับ สิ่งที่พบเห็นก็คือการทยอยเดินทางกลับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน กิจกรรมการผลิตและภาคบริการบางส่วนได้รับผลกระทบต้องหยุดชะงักไปชั่วขณะ หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งเรื่อง “มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” เพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้างแรงงานต่างด้าว และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีเวลาเตรียมการและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อความเป็นธรรมและไม่เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สาระสำคัญคือให้ชะลอการบังคับใช้โทษบางมาตราในพระราชกำหนดฯ โดยขยายระยะเวลาบังคับใช้ออกไปอีก 180 วันถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2560 และเมื่อถึงวันที่ 1 มกราคม 2561 พระราชกำหนดฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามรัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานได้เปิดศูนย์รับแจ้งการทำงานของคนต่างด้าวจำนวน 101 แห่งทั่วประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้างที่จ้างลูกจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น โดยให้นายจ้างดำเนินการยื่นแบบฟอร์มคำขอเพื่อจ้างแรงงานต่างด้าว และนำลูกจ้างแรงงานต่างด้าวไปพบเจ้าหน้าที่เพื่อแสดงตนและสัมภาษณ์ที่ศูนย์รับแจ้งฯ เพื่อคัดกรองความสัมพันธ์หรือยืนยันความเป็นนายจ้างและลูกจ้าง เมื่อผ่านสัมภาษณ์แล้วลูกจ้างแรงงานต่างด้าวต้องไปดำเนินการทำเอกสารรับรองบุคคลหรือหนังสือสำคัญประจำตัว ซึ่งเป็นเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางหรือพาสปอร์ต เพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องต่อไป

ผลของพระราชกำหนดดังกล่าวจะทำให้การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น หากนายจ้าง ลูกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวไม่ไปดำเนินการให้ถูกต้องในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อครบกำหนดผ่อนผันหรือเมื่อถึงวันที่ 1 มกราคม 2561 เป็นต้นไป จะมีความผิดและได้รับโทษตามพระราชกำหนดดังกล่าว

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนเกิดขึ้นมานานแล้ว เป็นเหตุการณ์ที่มีมาต่อเนื่องก่อนที่ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศจะรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนเมื่อ พ.ศ. 2558 หลังการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือที่เคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียนหรือ MRAs ส่วนแรงงานไร้ฝีมือก็มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งที่เข้าเมืองแบบถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

เมื่อพิจารณาลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติตามที่ถูกศึกษาจำแนกเป็นการเคลื่อนย้ายในภูมิภาคอาเซียนและการเคลื่อนย้ายในประเทศไทยแล้ว พบว่าการเคลื่อนย้ายในภูมิภาคอาเซียนจะอยู่ในลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียนหรือ MRAs ใน 8 สาขาวิชาชีพ คือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกรรม สถาปัตยกรรม นักสำรวจ นักบัญชี และการท่องเที่ยว สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือจะเป็นแรงงานทั่วไปที่ไม่ใช้ทักษะฝีมือมากนัก ซึ่งอาเซียนยังไม่มีข้อตกลงใด ๆ ร่วมกัน มีแต่เพียงการทำความตกลงระดับทวิภาคีระหว่างประเทศด้านการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) แต่ก็ยังประสบปัญหาอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของแต่ละประเทศได้มีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานเหล่านี้เพื่อให้ดำเนินไปอย่างมีระบบและประสิทธิภาพดังที่กล่าวไปแล้ว

ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย ผู้ศึกษามองในมิติการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาทำงานในประเทศไทย จะมีทั้งเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ ประเภทตลอดชีพ ประเภทชั่วคราว ประเภทส่งเสริมการลงทุน และประเภทที่อยู่ภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ส่วนแรงงานเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน พบว่าปัจจุบันมีการเคลื่อนย้ายของคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2560 มีคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยแบบถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยแล้ว เดือนละหลายหมื่นคน ล่าสุด ณ เดือนตุลาคม 2560 มีจำนวน 1,664,003 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงาน 3 สัญชาติจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือมีจำนวนมากถึง 1,639,600 คน ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงแรงงานข้ามชาติหรือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมายโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ซึ่งคาดว่าน่าจะมียู่จำนวนหลายล้านคน

สำหรับปัจจัยที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่ การขาดแคลนแรงงานและความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ การขาดแคลนแรงงานส่วนหนึ่งเกิดจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศในกลุ่มอาเซียนกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในไม่กี่ปีข้างหน้า กรณีเช่นนี้ทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานของประเทศต่าง ๆ ลดลงและย่อมส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานมากขึ้น ดังนั้นเมื่อกลุ่มประเทศผู้นำเข้าแรงงานหรือประเทศ

ปลายทางประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานภายในประเทศแล้ว จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากประเทศอื่น ในขณะที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกแรงงานหรือประเทศต้นทางก็มีนโยบายที่จะส่งออกแรงงานไปทำงานประเทศอื่น ประกอบกับตัวผู้ใช้แรงงานเองบางส่วนก็อยากไปใช้แรงงานหรือทำงานในประเทศอื่นที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่าประเทศของตน โดยเฉพาะความแตกต่างเรื่องอัตราค่าจ้างแรงงาน หากประเทศใดมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าประเทศอื่นย่อมเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานจากประเทศอื่นเข้ามาทำงานในประเทศนั้นมากขึ้น จึงเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมากขึ้น

สำหรับการขาดแคลนแรงงานประเทศไทย นอกจากสาเหตุมาจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุประกอบกับอัตราการเกิดของคนไทยมีแนวโน้มลดลง ยังมีสาเหตุสำคัญมาจากแรงงานไทยปฏิเสธหรือไม่ยอมทำงานระดับล่างหรืองานประเภท 3D ได้แก่ งานสกปรก งานอันตราย และงานยาก รวมทั้งปัจจุบันเด็กและเยาวชนไทยที่ถือว่าเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติในอนาคตได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น มีโอกาสเลือกงานที่จะทำ จึงปฏิเสธงานระดับล่างดังกล่าว ความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และ สปป.ลาว มาทดแทนมีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งปัจจัยอื่นที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ สภาพทางภูมิศาสตร์และที่ตั้ง ทำให้สะดวกในเรื่องระยะทางและการเดินทาง รวมทั้งเรื่องของวิถีชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องของภาษาและวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันหรือแต่ละประเทศใช้หรือปฏิบัติร่วมกันจนเกิดความคุ้นเคยเป็นวิถีประจำวัน เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนมากขึ้น

เมื่อเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของประเทศในด้านบวก แรงงานข้ามชาติมีความสำคัญต่อประเทศในแง่ของการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ยังเป็นผลดีต่อการอยู่ร่วมกันของคนในประเทศนั้นกับแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานด้วยกันเอง ทำให้เกิดการเรียนรู้วัฒนธรรมของคนชาติอื่น รู้เขารู้เรามากขึ้น จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและปัญหาอื่นของบุคคลเหล่านั้นได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินั้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานข้ามชาติย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศนั้นเช่นกัน ทั้งผลกระทบด้านสังคม ด้านสาธารณสุข รวมทั้งภาระด้านการคลังหรืองบประมาณที่รัฐต้องนำมาใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาตินั้น

ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ซึ่งนำเอกสารฉบับนี้ไปใช้ประโยชน์ สรุปดังนี้

1. ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

1.1 นโยบายหรือมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของภาครัฐที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง นโยบายหรือมาตรการที่ออกมาจะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้น ทำให้ขาดทิศทางและมาตรการระยะยาว ดังนั้นรัฐควรจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติโดยมีนโยบายหรือมาตรการระยะยาว พร้อมบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้กระทำความผิดกฎหมายอย่างจริงจังเมื่อกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว

ฉบับปัจจุบัน คือ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับอย่างเต็มรูปแบบในวันที่ 1 มกราคม 2561 เป็นต้นไป ซึ่งมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมทั้งนายจ้าง ลูกจ้างแรงงานต่างด้าว และบุคคลอื่นที่กระทำผิดในความผิดต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่เรียกปรับสินบน และขบวนการค้ามนุษย์ เป็นต้น

1.2 แม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะมีผลใช้บังคับอย่างเต็มรูปแบบแล้ว คาดว่ายังมีนายจ้างและลูกจ้างแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนมากไม่ได้ไปดำเนินการขึ้นทะเบียนเพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมายตามที่กระทรวงแรงงานได้เปิดศูนย์รับแจ้งที่ผ่านมา อาจเป็นเพราะไม่ทราบข้อมูลข่าวสารหรือทราบแต่ไม่สามารถไปดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้ประกอบการ/นายจ้างมีเจตนาไม่พาลูกจ้างแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน หรือลูกจ้างแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงาน/เปลี่ยนตัวนายจ้างอยู่บ่อย ๆ ทำให้ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน ซึ่งคาดว่าน่าจะมีแรงงานประเภทนี้อีกจำนวนมาก ดังนั้นรัฐต้องมีมาตรการดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสม มิฉะนั้นจะเกิดการอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงานกลับประเทศต้นทางจำนวนมากอีกระลอกหนึ่ง และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมาก

1.3 หากจำเป็นต้องเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่ ควรพิจารณาให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มอาชีพ เพื่อให้เป็นแรงงานที่ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะจะทำให้ทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง และสามารถนำไปวางแผน กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และยังเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้มีความมั่นคงในการทำงานมากขึ้น เพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาคส่วนต่าง ๆ ต่อไป

2. ข้อเสนอแนะระดับภูมิภาคอาเซียน

2.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือในอาเซียน ปัจจุบันจะเป็นไปตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน หรือ MRAs ในส่วนแรงงานไร้ฝีมือ อาเซียนยังไม่มีข้อตกลงใด ๆ ในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน แม้บางประเทศจะมีการทำข้อตกลงสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในระดับทวิภาคีในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐหรือ MOU ก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในวงจำกัด ไม่ครอบคลุมทุกประเทศ จากการศึกษาพบว่าแรงงานกลุ่มนี้ยังมีความจำเป็นและเป็นกำลังสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อีกทั้งเป็นกลุ่มใหญ่ของแต่ละประเทศด้วย ดังนั้นควรขยายการทำข้อตกลง หรือ MOU ระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้ครอบคลุมมากขึ้น เพื่อให้การนำเข้าแรงงานข้ามชาติเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น พร้อมลดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรค และเพื่อให้การขึ้นทะเบียนสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่นายจ้างและผู้ใช้งาน อีกทั้งเป็นการควบคุมการเรียกค่านายหน้าในการจัดหาแรงงานที่ปัจจุบันถูกมองว่ามีอัตราที่สูง หากกระทำได้เช่นนี้ก็สามารช่วยให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติของประเทศต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น

2.2 ปัญหาแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวเกิดขึ้นในทุกประเทศ แต่ละประเทศจะมีระดับของปัญหามากน้อยต่างกันไป เมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติของแต่ละประเทศเพิ่มมากขึ้นควบคู่กับปัญหาที่เพิ่มขึ้นและมีความหลากหลาย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็ควรจัดการกับผลกระทบที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในอาเซียนที่ดีที่สุดคือ การเข้าไปบริหารจัดการ ควบคุมหรือแก้ไขปัญหา ไม่ปล่อยปละละเลย และไม่ใช้เป็นเรื่องที่

ประเทศใดประเทศหนึ่งจะดำเนินการได้เพียงลำพัง จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือกันของทุกฝ่าย ทั้งองค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศ ประเทศต้นทางที่ส่งออกแรงงาน ประเทศปลายทางที่นำเข้าแรงงาน รวมทั้งนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เชษฐา ทองยิ่ง
วิทยากรเชี่ยวชาญ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 3
สำนักวิชาการ
โทร 0 2244 2070
โทรสาร 0 2244 2074

บรรณานุกรม

- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” (4 กรกฎาคม 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 176 ง, หน้า 21.
- เชษฐา ทองยิ่ง. (28 เมษายน 2560). คำจ้างแรงงานของประเทศไทยและอาเซียน: ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายแรงงาน. สืบค้น 17 พฤศจิกายน 2560 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=39270
- ดาบสองคม สังคมไทย. (9 มีนาคม 2555). สืบค้น 30 ตุลาคม 2560 จาก <http://import-worker.blogspot.com/2012/03/blog-post.html>
- “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” (22 มิถุนายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก, หน้า 1.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. (2559). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ. ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สังคมผู้สูงวัยกับอาหารสุขภาพ. (19 เมษายน 2560). กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/640976>
- สิริโถม พรหมโถม. (2558). การทำงานของคนต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติ. สืบค้น 11 กันยายน 2560 จาก <http://click.senate.go.th/wp-content/uploads/2015/06/%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2.pdf>
- _____. (2559). การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยวิธีนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU). จุลนิตติ (พฤษภาคม-มิถุนายน 2559). สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/k128.pdf>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน. (ตุลาคม 2560 ก). สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนตุลาคม 2560. สืบค้น 24 พฤศจิกายน 2560 จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/3aa70ebcc48e240dea288fb9315bb859.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน. (ตุลาคม 2560 ข). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศ
อาเซียนได้รับอนุญาตทำงาน ประจำเดือนตุลาคม 2560. สืบค้น 24 พฤศจิกายน 2560 จาก
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/3140909ff22272a60a393c9ffe9fe7eb.pdf

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (กันยายน 2559). สถิติแรงงานข้ามชาติ.
เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม กันยายน 2559. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2560 จาก
https://www.m-society.go.th/article_attach/18712/20429.pdf

หอการค้ารัฐแก่แรงงานชาดรับไทยแลนด์ 4.0 (25 สิงหาคม 2559). กรุงเทพธุรกิจออนไลน์.
สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/714449>