

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้ง  
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วม  
คุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs)

ณัฐภัทร รัตนชีวกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2558

**Legal Problems Concerning The Free Flow of Skilled Labour From The  
Established ASEAN Economic Community (AEC):  
a Case Study of Mutual Recognition Arrangements (MRAs)**

**Nathapat Rattanacheevakul**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2015**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs)
ชื่อผู้เขียน	ณัฐภัทร รัตนชีวกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

### บทคัดย่อ

ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ประกาศเจตนารมณ์ของทั้ง 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน ตามกฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) ที่กำหนดให้ประชาคมอาเซียนประกอบด้วยความร่วมมือภายใต้ 3 ประชาคม หนึ่งในนั้นคือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีความมุ่งประสงค์ประการที่สำคัญซึ่งถูกกล่าวไว้ใน ข้อ 1 แห่งกฎบัตรอาเซียน คือ “เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ เกิดการรวมตัวทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุน” และเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล กฎบัตรอาเซียนยังกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้อง “มีมาตรการที่จำเป็นทุกประการอันรวมถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสม เพื่ออนุวัติบทบัญญัติของกฎบัตรนี้ อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตรงกันว่า ประเทศสมาชิกของประชาคมจำเป็นต้องให้ความใส่ใจกับแรงงานวิชาชีพ 8 วิชาชีพ ได้แก่ วิศวกร แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก นักสำรวจ นักบัญชี และการท่องเที่ยว ตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพแห่งอาเซียน (MARs) ที่เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศสมาชิกในฐานะของปัจจัยทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการเป็นฐานการผลิตเดียวของภูมิภาค โดยการจัดการหรือการมุ่งคุ้มครองแรงงานข้ามชาติดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมาย จากการเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่จะตามมา คือ แรงงานฝีมือที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมใน 8 สาขาวิชาชีพนี้ อาจจะถูกแย่งงานหรือลอบทบาทในการทำงานลงเพราะการเข้ามาทดแทนของแรงงานในประเทศอาเซียนที่มีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าในประเทศไทย และก่อให้เกิดการ

ขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาวิชาชีพของประเทศไทยได้ เพราะอาจจะมี การเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าวตามกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติวิชาชีพเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน ปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมือง กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน ปัญหาเรื่องระยะเวลาและการกำหนดจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ปัญหาเรื่องระยะเวลาและการกำหนดจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย และปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงาน และมาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับด้านแรงงานของประเทศไทยให้ชัดเจนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตกลงตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน จะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานในภูมิภาคดังกล่าว ประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องปรับตัวในทุกภาคส่วนเพื่อรองรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยทุกภาคส่วนต่างให้ความสำคัญในการเตรียมการรับมือกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานวิชาชีพอย่างเสรีสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเชิงนโยบายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีพันธกิจที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ไทยได้ร่วมลงนามไว้แล้ว

Thesis Title	Legal problems about the mobility of professions due to the establishment of ASEAN Economic Community: Case Study of ASEAN Mutual Recognition Arrangement (MRAs)
Author	Nathapat Rattanacheevakul
Thesis Advisor	Professor Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2014

### ABSTRACT

ASEAN Community has announced the intention in accordance with ASEAN Charter which states that ASEAN Community should consist of the cooperation under the three communities, and one of these is ASEAN Economic Community. The purpose is mentioned in Article 1 of the ASEAN Charter that “To create a single market and production base which is stable, prosperous, highly competitive and economically integrated with effective facilitation for trade and investment in which there is free flow of goods, services and investment; facilitated movement of business persons, professionals, talents and labour; and free flow of capital”. In order to achieve the goal, the ASEAN Charter still indicates the obligations for all member states including Thailand to “have all necessary measures and enforce proper domestic law to implement this charter effectively and fulfill the obligations among all member states.”

The study found that this provision showed the mutual recognition that all member countries of the community must pay attention to 8 professional workforces: engineering services, medical services, dental services, nursing services, architectural services, surveying qualification, accountancy services and hotel services and tourism. This is to conform to the ASEAN Mutual Recognition Arrangement (MRAs) on the mobility of professions as one of the economic factors to prevent the impediment to the establishment of a single production base of the region. The management or protection of migrant labour should be operated within the legal framework. However, the mobility of professional workforce causes many effects. Firstly, skilled workers of the 8 professional workforces agreed by the MRAs can be superseded or reduced the role of work by the replacement of lower cost labour from others ASEAN member countries. Moreover,

shortage in professional workers of certain fields in Thailand can occur because more people move to work in other countries. There will also be problems about Thai legal restrictions of professions for foreigners which collide with the qualification of profession stated in the MRAs. Furthermore, it may lead to conflicts in legal measures of free labour mobility between immigration law and laws related to investment promotion. The problems also include time period and quantity of professional workers wishing to work in Thailand, definition of labour protection and professional standard under Thai labour law.

From the above issues, I see that an amendment to Thai legal measures related to labour to make them clearer and consistent with the Declaration of ASEAN Concord will result in fairness of workforce in the region. Thailand, as one of the ASEAN member states, should adapt all sectors to be able to cope with the forthcoming problems. Every sector should focus on preparing to handle free mobility of professional workers in ASEAN Community in all areas including policies or amend relevant legislations; we must follow the obligation which our country has signed with other member states.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่เมตตาเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาโดยได้สละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำต่าง ๆ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดทำ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านคณะกรรมการทั้ง 2 ท่าน ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้เมตตาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขและให้คำแนะนำที่มีประโยชน์จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้และคำแนะนำที่ดีเสมอมา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่ช่วยเหลือจนผู้เขียนสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ประสบความสำเร็จลงได้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความช่วยเหลือและขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สำคัญที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้มีพระคุณอันหาประมาณมิได้ ที่คอยดูแล ห่วงใยผู้เขียน ขอขอบคุณสามี บุตร พี่น้อง และเพื่อนรักทุกคนของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนผ่านพ้นอุปสรรคในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเป็นผลให้การศึกษาสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่า และคุณประโยชน์ต่อการใด ๆ หรือต่อผู้ใดก็ดี ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดเป็นกตเวทิตาแด่พระคุณบิดามารดา ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่านตั้งแต่ออดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชา ความรู้ เสริมสร้างรากฐานการศึกษา อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับผู้เขียน และผู้มีพระคุณทุกท่านซึ่งผู้เขียนให้ความเคารพนับถือ

ณัฐภัทร รัตนชีวกุล

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพและการจัดตั้ง ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	10
2.1 แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC).....	10
2.1.1 ภูมิหลังอาเซียน .....	10
2.1.2 แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน .....	15
2.1.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน .....	18
2.2 แนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพใน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน .....	19
2.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม .....	20
2.4 นิตិสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน .....	23
2.5 นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาเซียนนอกกรอบอาเซียน .....	26
2.5.1 นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรป .....	26
2.5.2 นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศญี่ปุ่น .....	28
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของต่างประเทศ.....	29
2.6.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป .....	29
2.6.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	35

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.6.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศญี่ปุ่น .....	38
2.7 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ .....	42
2.7.1 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO).....	42
2.7.2 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้า และบริการ (The General Agreement on Trade in Service GATs).....	47
2.7.3 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงชาติ ที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most-Favored Nation Treatment) .....	49
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศไทย เปรียบเทียบกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน .....	51
3.1 มาตรการคุ้มครองแรงงานตามหลักกฎหมายไทย .....	51
3.1.1 กฎหมายคุ้มครองแรงงาน .....	51
3.1.2 กฎหมายแรงงานสัมพันธ์.....	54
3.1.3 กฎหมายประกันสังคม .....	55
3.1.4 กฎหมายเงินทดแทน .....	56
3.2 มาตรการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย.....	58
3.2.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 .....	58
3.2.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 .....	64
3.3 เปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานกับประเทศ ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	68
3.3.1 เนการาบรูไนดารุสซาลาม.....	68
3.3.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.....	70
3.3.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย.....	73
3.3.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์.....	75
3.3.5 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	77
3.4 มาตรการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงยอมรับร่วม .....	79
3.4.1 กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วม.....	80

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4.2 เงื่อนไขการจ้างแรงงานเกี่ยวกับวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม .....	86
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ จากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษาระณีตามข้อตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) .....	97
4.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าว ตามกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติวิชาชีพเสรีตามข้อตกลง ยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน .....	99
4.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการ เปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน .....	104
4.2.1 ความขัดแย้งในเรื่องการยกเว้นการตรวจลงตราแก่แรงงานวิชาชีพตาม กฎหมายคนเข้าเมือง .....	108
4.2.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจำแนกคนต่างด้าวที่เข้ามาตามกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน .....	109
4.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องระยะเวลาการทำงานและการกำหนดจำนวนของแรงงาน วิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย .....	111
4.4 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงาน และมาตรฐาน วิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย .....	115
4.4.1 ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตาม กฎหมายแรงงานไทย .....	116
4.4.2 ปัญหามาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย .....	119
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	122
5.1 บทสรุป .....	122
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	125
บรรณานุกรม .....	129

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก .....	135
ก สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพวิศวกรรม.....	136
ข สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการพยาบาล .....	139
ค สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม.....	141
ง สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการสำรวจ.....	144
จ กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการบัญชี.....	147
ฉ สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการแพทย์.....	150
ช สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพทันตแพทย์.....	153
ซ สรุปรายชื่อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว.....	156
ประวัติผู้เขียน .....	159

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2510 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ คือ ราชอาณาจักรกัมพูชา ราชอาณาจักรไทย เนการาบรูไนดารุสซาลาม สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2<sup>1</sup> สนับสนุนให้มีการรวมตัวและความร่วมมืออย่างรอบด้าน ต่อมาอาเซียนได้กำหนดทิศทางที่แน่ชัดว่าความร่วมมือจะต้องเดินทางไปสู่การจัดตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ภายในปี พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือเป็นเพียงหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยประกอบด้วยอีกสองเสาหลักคือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นเพื่อการดำเนินงานไปสู่ประชาคมอาเซียน

ในการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีอำนาจในการต่อรองต่าง ๆ กับคู่ค้าได้มากยิ่งขึ้น และมีการนำเข้าส่งออกทั้งด้านสินค้า การบริการ การลงทุนและด้านแรงงานของชาติในอาเซียนก็จะเสริมมากขึ้น โดยมีรูปแบบคล้าย ๆ กลุ่มสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันจึงเกิดกระแสการตื่นตัวเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 เป็นอย่างมาก และถูกถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า ประเทศไทยพร้อมหรือไม่ที่จะเข้าสู่

---

<sup>1</sup> จาก กรมอาเซียน. (2552). ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord). สืบค้น 16 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976>.

การรวมตัวในครั้งนี้ เพราะเหลือเวลาอีกเพียงไม่นานที่ชาติสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ชาติ ต้องเข้าสู่การเปิดเสรีอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในด้านการเคลื่อนย้ายประชากร และแรงงานเสรี ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเปิดเสรีด้านแรงงานในภูมิภาคอาเซียนถือเป็นการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาคนี้ แต่ในปัจจุบันยังเกิดความสับสนกันมากเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากหลายคนเข้าใจว่าเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2558 แล้ว แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจากประเทศสมาชิก เช่น ประเทศกัมพูชา ประเทศพม่า หรือประเทศลาว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) จะหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยและจะเข้ามาแย่งงานคนไทยทำ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศไม่เคยมีการตกลงที่จะให้มีการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) แต่อย่างใด แม้จะมีเป้าหมายในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ก็เป็นเพียงการตั้งเป้าหมายว่าจะให้เฉพาะแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) สามารถเคลื่อนย้ายได้เท่านั้น ดังนั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ที่เราพบเห็นอยู่ทุกวันนี้ เป็นผลมาจากกฎข้อบังคับอื่น ๆ ที่ฝ่ายไทยสร้างขึ้นเอง นั่นคือ การอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากในปัจจุบันตลาดแรงงานของไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานวัยฉกรรจ์ที่พร้อมจะทำงานที่ใช้แรงงานเข้มข้นและมักจะเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานหนัก ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) อย่างเสรีนั้นในความเป็นจริงแล้ว ณ ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ ก็ยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน จะมีก็เพียงการกำหนดคุณสมบัติไว้ก่อนเท่านั้นว่าแรงงานที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติวิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ของอาเซียน ซึ่งต่อไปในวิถยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้คำว่า “ข้อตกลงยอมรับร่วม” ที่ได้มีการลงนามกันตามปฏิญญาดูแลด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 เท่านั้น จึงจะสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี โดยได้กำหนดคุณสมบัติของแรงงานในสาขาวิชาชีพหลักไว้เพียง 8 สาขาด้วยกัน ได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจแพทย์ทันตแพทย์ นักบัญชี และการท่องเที่ยว ส่วนสาขาอื่น ๆ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา

จากการเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ กล่าวคือ ผลกระทบในด้านบวกจะสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือในประเทศได้ เนื่องจากจะมีแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยเนื่องจากการแข่งขันกันมากขึ้น เพราะประเทศไทยเอง

ก็มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานในหลายสาขาวิชาชีพตลอดเวลาที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันแรงงานสัญชาติไทยส่วนหนึ่งก็เดินทางออกไปเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศอื่น ส่วนผลกระทบด้านลบที่จะตามมาคือ แรงงานฝีมือที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมใน 8 สาขาวิชาชีพนี้อาจจะถูกแย่งงานหรือลดบทบาทในการทำงานลงเพราะการเข้ามาทดแทนของแรงงานในประเทศอาเซียนที่มีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าในประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามการเปิดเสรีในภูมิภาคอาเซียนที่มีค่าเงินแตกต่างกันประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเทศจะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาวิชาชีพของประเทศไทยได้ เพราะอาจจะมี การเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมากขึ้นหรือที่เรียกว่าภาวะสมองไหลนั่นเอง

จากผลกระทบดังกล่าวเมื่อพิจารณาประกอบกับความมุ่งประสงค์ในข้อ 1 แห่งกฎบัตรอาเซียนที่ว่า “เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงานและการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน”<sup>2</sup> และเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล กฎบัตรอาเซียนในข้อ 5 ยังกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้อง “มีมาตรการที่จำเป็นทุกประการอันรวมถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสม เพื่ออนุวัติบทบัญญัติของกฎบัตรนี้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก”<sup>3</sup> แสดงให้เห็นถึงการยอมรับตรงกันว่าประเทศสมาชิกของประชาคมจำเป็นต้องให้ความใส่ใจกับคนทำงานหรือแรงงานที่เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศสมาชิกในฐานะของปัจจัยทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการเป็นฐานการผลิตเดียวของภูมิภาค โดยการจัดการหรือการมุ่งคุ้มครองแรงงานข้ามชาติย่อมต้องเป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมาย การทบทวนมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่จะรองรับแรงงานข้ามชาติอย่างเสรีเพื่อจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจึงมีความสำคัญ เพื่อให้ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแรงงานอาเซียน

<sup>2</sup> To create a single market and production base which is stable, prosperous, highly competitive and economically integrated with effective facilitation for trade and investment in which there is free flow of goods, services and investment; facilitated movement of business persons, professionals, talents and labour; and freer flow of capital.

<sup>3</sup> Member States shall take all necessary measures, including the enactment of appropriate domestic legislation, to effectively implement the provisions of this Charter and to comply with all obligations of membership.

ที่เอื้อต่อพัฒนาการของตลาดแรงงานอาเซียน ความรอบรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศ และกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียนจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานเสรีอาเซียน ตลอดจนมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานในอาเซียนซึ่งหมายถึงศักยภาพที่จะดูแลทั้งแรงงานต่างด้าวที่ข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแรงงานไทยที่จะข้ามชาติไปทำงานเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยจึงไม่ควรขัดต่อกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งผูกพันประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติในทุกมุมมองและทุกบริบท

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญในการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานวิชาชีพอย่างเสรีสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในด้านต่าง ๆ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยมุ่งศึกษาและให้ความสำคัญกับกรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วมอันได้แก่ปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าวตามกฎหมายไทย ไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติวิชาชีพเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน

กล่าวคือ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีได้ 8 สาขาวิชาชีพ คือ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี ซึ่งเป็นวิชาชีพที่ประเทศไทยได้ลงนามไปแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายด้านแรงงานของประเทศไทยบางฉบับที่บัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางประการที่ไม่สอดคล้องและรองรับกับวัตถุประสงค์ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แม้แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) จะกำหนดให้ประเทศสมาชิกร่วมกันสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยส่วนหนึ่งของการดำเนินงานคือการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรีในอาเซียนซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะแรงงานฝีมืออาจเกิดอุปสรรคและข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของแรงงานฝีมือจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่า งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใดและเมื่อใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศโดยให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง และสามารถจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งไม่ใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานในบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักรได้ตามมาตรา 8 ดังนี้ นำไปสู่การตรากฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งได้กำหนดให้วิชาชีพบางอย่างเป็นวิชาชีพสงวนไว้สำหรับคนไทยเท่านั้น เช่น วิชาชีพสถาปัตยกรรม

วิชาชีพวิศวกร หรือวิชาชีพท่องเที่ยว เป็นต้น จึงก่อให้เกิดกรณีปัญหาความลักลั่นของกฎหมาย ภายในของประเทศไทยกับข้อตกลงยอมรับร่วมที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้

2. ปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้าย แรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน

กล่าวคือ ประเทศไทยได้วางมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามา ประกอบอาชีพในราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมความ เรียบร้อยของคนต่างด้าวที่เข้ามาในเมืองไทยและจัดการไม่ให้คนต่างด้าวหลั่งไหลเข้ามาเมืองเพื่อมา แ่่งงานคนไทยทำ ซึ่งขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงาน ระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน อันเป็นกฎหมายที่ ส่งเสริมให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองไทยคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติ พิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นต้น ทำให้การวางมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลการประกอบ อาชีพของคนต่างด้าวในราชอาณาจักรไทยไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้าง แรงงานต่างด้าวโดยมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมและ สนับสนุนการค้าและบริการของประเทศ ซึ่งอาจ ทำให้ขัดแย้งกับต่อพันธกรณีที่ไทยได้ตกลงไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมในแรงงานวิชาชีพเสรีอาเซียน

(1) ความขัดแย้งในเรื่องการยกเว้นการตรวจลงตราแก่แรงงานวิชาชีพตามกฎหมาย คนเข้าเมือง และ

(2) ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจำแนกคนต่างด้าวที่เข้ามาตามกฎหมายเกี่ยวกับการ ส่งเสริมการลงทุน

3. ปัญหาเรื่องระยะเวลาและการกำหนดจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงาน ในประเทศไทย

กล่าวคือ เมื่อมีแรงงานจากประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาประกอบวิชาชีพยังดินแดน ของประเทศไทย พบปัญหาว่าอาจมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ ต้องประกอบวิชาชีพ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกลับพบว่ามียกเว้นบางฉบับที่กำหนด หลักเกณฑ์ควบคุมและกำหนดจำนวนของคนต่างด้าวที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย เป็นรายปีไม่ให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี โดยกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ประกอบกับความเห็นชอบ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต้องได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมืองด้วย บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการ เคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานวิชาชีพที่มีความจำเป็นต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่าระยะเวลา

หรือจำนวนที่กำหนด เพราะในสภาพความเป็นจริงของการประกอบวิชาชีพในต่างแดนนั้น ถิ่นที่อยู่ที่ได้ไปประกอบอาชีพนั้นถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการทำงาน บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีของแรงงานวิชาชีพอาเซียนภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วม

4. ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงาน และมาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

ปัญหาในข้อนี้แยกพิจารณาเป็น

(1) ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

เนื่องจากกฎหมายแรงงานไทยหลายฉบับยังให้คำจำกัดความการเป็นนายจ้างลูกจ้างที่ไม่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น ปัญหาแรงงานที่เดินทางข้ามไปมาระหว่างประเทศ กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนในบางกรณีอาจไม่ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ไปประกอบอาชีพแต่ใช้วิธีการเดินทางไปมาระหว่างประเทศในภูมิภาคแทน ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานหรือบริษัทมีหลายสาขาทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงเกิดปัญหาว่าใครเป็นนายจ้างหรือใครเป็นลูกจ้างของใคร บริษัทผู้เป็นนายจ้างของประเทศใดเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาที่แท้จริงซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของเขตอำนาจศาลและกฎหมายของประเทศที่นายจ้างหรือลูกจ้างนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดนิยามที่แตกต่างกันนี้เองยังเป็นช่องว่างทำให้คนทำงานจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และมีข้อจำกัดในกลไกคุ้มครองการรวมกลุ่มการเจรจาต่อรองในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

(2) ปัญหามาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

สำหรับมาตรฐานทางวิชาชีพเฉพาะในแต่ละประเทศนั้น เนื่องจากแต่ละประเทศอาจมีระบบการศึกษา และการเข้าสู่วิชาชีพเฉพาะ เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม แพทย์ พยาบาล นักบัญชี ที่แตกต่างกัน แม้ปัจจุบันนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกในการยอมรับคุณสมบัติของนักวิชาชีพพร้อมกัน 8 สาขา แต่ในการเข้าทำงานในแต่ละประเทศ นักวิชาชีพดังกล่าวจะต้องผ่านมาตรฐานวิชาชีพในประเทศอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่แรงงานนักวิชาชีพต่างด้าวได้และไม่ถือเป็นการเปิดเสรีทางด้านแรงงานอย่างแท้จริง ทั้งบางสาขาวิชาชีพทั้ง 8 สาขา ดังกล่าวยังมีรูปแบบการทำงานบางประเทศที่ประเทศไทยห้ามคนต่างด้าวเข้าทำงานอีกด้วย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานของประเทศไทยให้ชัดเจนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับ

ข้อตกลงตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 ในด้านเศรษฐกิจที่ได้จัดตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานในภูมิภาคดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้มุ่งศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว เพื่อนำมาวิเคราะห์ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อขจัดปัญหาโดยจะเสนอแนะในบทอื่น ๆ ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายแรงงานของประเทศไทยเกี่ยวกับการรองรับข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้จริงและมีประสิทธิภาพ

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ยังมีบางส่วนที่ไม่สอดคล้อง เหมาะสม และรองรับต่อการรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งเป็นเรื่องใหม่ได้ในหลายด้าน อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของคุณสมบัติวิชาชีพในกฎหมายไทย ที่ได้ทำข้อตกลงไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติวิชาชีพของอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ปัญหาการจ้างแรงงานวิชาชีพสงวนสำหรับคนไทย ปัญหาการจ้างแรงงานของประเทศตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Agreement on the Most – Favored Nation Treatment) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนิยามในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และปัญหาเกี่ยวกับองค์กรหรือหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดูแลข้อพิพาทด้านแรงงานข้ามชาติ อันจะส่งผลให้เกิดความลึกลับ

ของกฎหมาย และอุปสรรคในความร่วมมือการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จนทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในภูมิภาคด้านแรงงานตามข้อตกลงในการรวมประชาคม จำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัย สอดคล้องและรองรับต่อการรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้แรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยศึกษากรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements MRAs) เท่านั้น โดยจะทำการศึกษาจากตำรา บทความ เอกสาร และงานวิจัยทางวิชาการและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน เปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้อง รองรับกับแรงงานที่เกิดจากการรวมประชาคมเศรษฐกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรากฎหมาย วารสาร เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางกฎหมาย และความเห็นของนักนิติศาสตร์ ตลอดจนข้อมูลทางเว็บไซต์ต่าง ๆ ทางอินเทอร์เน็ต เอกสารที่เกี่ยวข้องและตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทั้งประเทศไทย และประเทศสมาชิกอาเซียน โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบให้ทราบถึงสภาพปัญหา ข้อดี ข้อเสีย ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่เพื่อแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายแรงงานให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และรองรับกับการรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายแรงงานของประเทศไทยเกี่ยวกับการรองรับข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน

3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพของอาเซียน

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพของอาเซียนเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้จริงและมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ และการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนนอกกรอบอาเซียน แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของต่างประเทศ และการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายได้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เกี่ยวกับภูมิภาคอาเซียน แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตามลำดับดังนี้

##### 2.1.1 ภูมิภาคอาเซียน

ภูมิภาคอาเซียนมีที่มาจากความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเมื่อปี พ.ศ. 2488 โดยประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับการปลดปล่อยจากความเป็นอาณานิคมมาสู่ความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ซึ่งเป็นประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับแนวความคิดในการรวมกลุ่มระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบริบทแวดล้อมของสงครามเย็นที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>1</sup>

ความขัดแย้งในระดับสากลจากลัทธิทางการเมืองดังกล่าวทำให้มีการแบ่งขั้วอำนาจขึ้นอย่างชัดเจน โดยในฝ่ายทุนนิยมเสรีมีประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะเสมือนเป็นประเทศผู้นำกลุ่ม ขณะที่ฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มีประเทศสหภาพโซเวียตอยู่ในฐานะเป็นเสมือนผู้นำกลุ่ม และ

<sup>1</sup> จาก *บันทึกการเดินทางอาเซียน* (น. 2), โดย กรมอาเซียน, 2552, กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.

จากความผันผวนของสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นนี้เองทำให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มมีความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของประเทศในรูปแบบของภาคีสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO)

ต่อมาได้มีการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญคือ สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือสมาคมอาสา (Association of South-East Asia: ASA) ก่อกำเนิดขึ้น เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2504 โดยมีสมาชิก 3 ประเทศได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย<sup>5</sup> มีเป้าหมายหลักเพื่อช่วยเหลือกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ราวปลายปี พ.ศ. 2505 เกิดข้อพิพาทเรื่องดินแดนระหว่างประเทศมาเลเซียกับประเทศฟิลิปปินส์ จึงได้ยุติความสัมพันธ์กันไป รวมทั้งสิงคโปร์ได้ขอแยกตัวออกจากประเทศมาเลเซีย ในปี พ.ศ. 2508 ส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักถึงภาวะล่อแหลมต่อภัยอันตรายรอบด้านทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองโดยเฉพาะการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์และการแทรกแซงทางการเมืองจากประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค สภาวการณ์เช่นนี้กระตุ้นให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หาทางออกโดยการรวมกลุ่มกันอีกครั้งเพื่อสร้างกลไกในระดับภูมิภาค คือการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้เป็นกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสถานการณ์ต่าง ๆ ในขณะนั้นได้ริเริ่มเชิญผู้นำของประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ประชุมพร้อมกันที่จังหวัดชลบุรี เพื่อหารือในขั้นต้นก่อนการลงนามเอกสารความร่วมมือต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจัดเตรียมไว้ อันนำไปสู่การประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นในเวลาต่อมา<sup>6</sup>

การจัดตั้งประชาคมอาเซียนก่อตั้งขึ้นจากปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) หรือปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ณ วังสราญรมย์ กรุงเทพมหานคร โดยประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งเริ่มแรกมีทั้งหมด 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย

<sup>5</sup> จาก *ประเทศไทยกับอาเซียน* (น. 10), โดย กรมประชาสัมพันธ์, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

<sup>6</sup> จาก *บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียน: ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARE และ AFTA* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 223), โดย ชัยภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย, 2546, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จากนั้นประเทศบรูไนได้เข้าเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2527 ประเทศเวียดนามในปี พ.ศ. 2538 ประเทศลาว และประเทศเมียนมาร์ เข้าเป็นสมาชิกพร้อมกันในปี พ.ศ. 2540 และประเทศกัมพูชาในปี พ.ศ. 2542

ถึงแม้ว่าในปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเอกสารการก่อตั้งอาเซียน จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งเพื่อความร่วมมือกันในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นสำคัญ โดยไม่มีการกล่าวถึงความร่วมมือทางการเมืองก็ตามที แต่มีการวิเคราะห์ว่าเหตุจูงใจหรือวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่แท้จริงส่วนหนึ่งมาจากการรวมตัวเพื่อป้องกันภัยลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งในขณะนั้นสงครามเวียดนามเริ่มมีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้เพื่อเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้ การดำเนินการของกลุ่มอาเซียนในระยะแรกจึงเป็นช่วงการเปลี่ยนทัศนคติเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันในอดีตที่ผ่านมา และมีความเป็นไปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2518 เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2519 ณ ประเทศอินโดนีเซีย ผลของการประชุมดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ตลอดจนความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ

ต่อมาเมื่อสงครามเย็นได้คลี่คลายตามสถานการณ์ภายหลังการล่มสลายของระบบการปกครองแบบสังคมนิยมของสหภาพโซเวียต เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ประกาศนโยบายต่อภูมิภาคอินโดจีนเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า โดยสนับสนุนให้ไทยฟื้นฟูความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีนทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ และดำเนินการประสานงานให้มีการเจรจาความร่วมมือระหว่างเขมร 4 ฝ่าย เพื่อยุติการสู้รบและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้น ส่งผลให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีสเพื่อยุติสงครามในกัมพูชาเมื่อปี พ.ศ. 2534 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกัมพูชาเมื่อปี พ.ศ. 2536<sup>7</sup>

ท่ามกลางบริบทดังกล่าวนี้ประเทศในภูมิภาคอาเซียนจึงได้เปลี่ยนท่าทีทางการเมืองตามสถานการณ์ด้วยการสร้างความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจมากขึ้น กลุ่มประเทศอินโดจีนได้เริ่มผนวกเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียน เริ่มต้นจากประเทศเวียดนามเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียน ในปี พ.ศ. 2538 ต่อมาประเทศลาวเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนในปี พ.ศ. 2540 และประเทศกัมพูชาเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนในปี พ.ศ. 2542 สำหรับประเทศเมียนมาร์ที่มี

<sup>7</sup> จาก *ประชาคมอาเซียน: ผลกระทบต่อกฎหมายไทย* (น. 61 – 62), โดย ชาติชาย เชษฐสุมน, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทบาทเป็นกลางในสงครามกลางเมืองกัมพูชา ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนในปี พ.ศ. 2540

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขยายขนาดของกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยมีประเทศสมาชิกจำนวน 10 ประเทศ เพื่อแสวงหาจุดร่วมของความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมต่างในเชิงอุดมการณ์แนวนโยบายทางการเมือง ขณะเดียวกันพลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์จากการเรียกร้องให้มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การค้าและการลงทุนในระบบเศรษฐกิจเสรี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ฉะนั้นประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ล้วนต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ข้างต้น ทั้งนี้จากการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปี พ.ศ. 2538 เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น การจัดตั้งสหภาพยุโรป (European Union) ปี พ.ศ. 2536 หรือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) ในปี พ.ศ. 2537 จึงเป็นปัจจัยกระตุ้นให้มีการส่งเสริมการค้า การลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรูปแบบของการรวมกลุ่มจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือการขยายความร่วมมือในมิติความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในเชิงลึกและมีความกว้างครอบคลุมในสาขาต่าง ๆ เกิดการร่วมกันก่อตั้งองค์การที่มั่นคงระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและสร้างฐานความมั่นคงแก่ภูมิภาค สะท้อนผลประโยชน์กลับสู่แต่ละประเทศโดยส่วนรวม อาเซียนจึงเปรียบเสมือนปราการที่ภาคีสมาชิกร่วมกันสร้างด้วยความพยายามที่ต้องการพึ่งตนเอง<sup>8</sup>

ด้วยเหตุนี้ประชาคมอาเซียนจึงก่อตั้งขึ้นเพื่อเร่งรัดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในภูมิภาคโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างกัน ส่งเสริมพื้นฐานและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยยึดหลักยุติธรรมและกฎเกณฑ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ ส่งเสริมความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ และวิทยาศาสตร์ รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว แต่ละประเทศต่างมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และลักษณะทางภูมิศาสตร์ พื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน เมื่อก่อตั้งอาเซียนแล้วต่างก็ประสงค์ให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่นและประนีประนอม

<sup>8</sup> จาก *สามทศวรรษอาเซียน: ASEAN In Three Decades* (น. 29), โดย พิษณุ สุวรรณะชญ, 2540, กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและสิทธิเสมอภาคของสมาชิก เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคีได้มีส่วนร่วมในการเจรจาและเห็นพ้องร่วมกันเพื่อความเสมอภาคของผลประโยชน์และผลกระทบ

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของอาเซียนมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป ทั้งในเรื่องโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ การดำเนินความสัมพันธ์ภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านความร่วมมือด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยผูกพันตามผลของสนธิสัญญาและความตกลงที่อาเซียนได้ทำขึ้น

นอกจากนี้การกล่าวถึงภูมิหลังอาเซียนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ควบคู่ไปด้วย กฎบัตรอาเซียน เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของอาเซียนที่จะทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรให้กับอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้สถานะแก่อาเซียน และเป็นกรอบการดำเนินการตามกฎหมายสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการให้แก่อาเซียน และเป็นพื้นฐานในการสร้างประชาคมอาเซียนที่มีกฎเกณฑ์กติกาที่ชัดเจนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered ASEAN)<sup>9</sup>

กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยข้อบทต่าง ๆ จำนวน 13 บท 55 ข้อ โดยมีประเด็นใหม่ ที่แสดงถึงความก้าวหน้าของอาเซียน เช่น

1. การจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน
2. การให้อำนาจเลขาธิการสอดส่องและรายงานการทำความตกลงของประเทศสมาชิก
3. การจัดตั้งกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทต่างระหว่างประเทศสมาชิก
4. การให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อประเทศผู้ละเมิดพันธกรณีตาม
5. กฎบัตรอาเซียนอย่างร้ายแรง
6. การเปิดช่องให้ใช้วิธีการอื่นในการตัดสินใจได้หากไม่มีฉันทามติ
7. การส่งเสริมการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วม ซึ่งทำให้การตีความหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในมีความยืดหยุ่นมากขึ้น
8. การเพิ่มบทบาทของประธานอาเซียนเพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที
9. การเปิดช่องทางให้อาเซียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น

<sup>9</sup> จาก อาเซียนกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกและความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน (น.6), โดย ลาวัณย์ ถนงค์ศิลปะกุล, 2539, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

10. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน 2 ครั้งต่อปี จัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ 3 เสาหลัก และการมีคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน ที่กรุงจาการ์ตา เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการประชุมของอาเซียน<sup>10</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ลักษณะเด่นของกฎบัตรอาเซียนจะมีถ้อยคำที่ให้ตีความได้กว้างขวางและยืดหยุ่นทั้งในเชิงเป้าหมายและผลของการดำเนินการ มีช่องให้ขยับขยายได้ ตีความได้ ขณะเดียวกันก็มีช่องที่เปิดไว้ไม่ให้ล้าสมัยหรือพลาดโอกาสได้

### 2.1.2 แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นเกิดขึ้นมาจากทฤษฎีที่ว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ กล่าวคือเมื่อระบบเศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดด และมีความชัดเจนขึ้นว่าศูนย์กลางทางเศรษฐกิจจะมีการเคลื่อนย้ายมายังเอเชียมากขึ้นตามลำดับ ขณะที่ประเทศต่าง ๆ จะเดินหน้าเปิดเสรีมากขึ้นเรื่อย ๆ ภาวะไร้พรมแดนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในศตวรรษที่ 21 ได้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่สามกลุ่ม ได้แก่ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออก การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในทวีปอเมริกา และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในยุโรป ประกอบกับมนุษยชาติต้องเผชิญปัญหาาร่วมกันในระดับภูมิภาค และระดับโลกที่มากขึ้น โดยเฉพาะภัยพิบัติทางธรรมชาติและภาวะโลกร้อน ทำให้ประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจขนาดเล็กและปานกลาง ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไม่สูงมีความจำเป็นมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง<sup>11</sup>

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นมีวิวัฒนาการตามลำดับดังนี้

ทศวรรษที่ 1 หลังจากการก่อตั้งอาเซียน การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจยังไม่ค่อยมีผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากภูมิภาคยังอยู่ภายใต้ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองและข้อพิพาทดินแดน จึงทำให้ไม่ปรากฏผลงานในเชิงโครงการทางเศรษฐกิจมากนัก ทิศทางการดำเนินงานของอาเซียนเริ่มชัดเจนขึ้นหลังจากที่อาเซียนได้จัดการประชุมสุดยอดครั้งแรกขึ้นที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย พ.ศ. 2519 นับเป็นการพลิกโฉมหน้าครั้งใหม่ของอาเซียนและถือเป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือในสาขาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจทั้งด้านการค้า

<sup>10</sup> ทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์. (2552). *ประชาคมอาเซียนและกฎบัตรอาเซียน คืออะไร และสำคัญอย่างไร?*. สืบค้น 14 เมษายน 2557, จาก <http://www.thaingo.org/writer/view.php?>

<sup>11</sup> จาก *ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อธุรกิจอุตสาหกรรมไทย* (น. 3-4), โดย อนุสรณ์ ธรรมใจและยศ อมรกิจวิทย์, 2554, ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต.

ด้านอุตสาหกรรมและการลงทุน ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเงินและการธนาคาร ด้านแร่ธาตุและพลังงาน ด้านอาหารการเกษตรและป่าไม้ และความร่วมมือกับประเทศนอกอาเซียน<sup>12</sup>

ทศวรรษที่ 2 เป็นช่วงของการเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยความตกลงแบบหลวม ๆ และกลไกต่าง ๆ ที่เริ่มสร้างขึ้นในช่วงนี้ ส่งผลให้มีการริเริ่มโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากมายและครอบคลุมสาขาต่าง ๆ และเน้นส่งเสริมให้มีการพึ่งพกันระหว่างประเทศสมาชิก (Inward - Oriented) ความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค โดยเน้นลักษณะของการรับความช่วยเหลือจากประเทศคู่ค้าสำคัญของอาเซียน ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศเกาหลีใต้ และประชาคมยุโรป หรือที่เรียกว่า ความสัมพันธ์แบบผู้ให้ - ผู้รับ

ทศวรรษที่ 3 เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง อาเซียนจึงเปิดศักราชความร่วมมือใหม่ โดยเน้นความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ

ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ตกลงที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ขึ้น โดยมีกรอบความตกลง 2 ฉบับที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานอันได้แก่ ฉบับแรกคือกรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ใช้เป็นกรอบการดำเนินการความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ และฉบับที่ 2 คือ ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on The Common Effective Preferential Tariff Scheme for AFTA) ซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินงานเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูปและสินค้าเกษตรไม่แปรรูป โดยมีความยืดหยุ่นให้แก่สินค้าอ่อนไหวได้ พร้อมกันนี้อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนมากขึ้นและได้ยกระดับบทบาทของภาคเอกชนถึงระดับที่สามารถให้คำปรึกษาหารือกับภาครัฐบาลได้<sup>13</sup>

นอกจากนี้อาเซียนพยายามพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจด้วยการพึ่งพกันมากขึ้น ควบคู่กับการเปิดตัวเองสู่ภายนอกมากขึ้น (Outward - Oriented) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็เป็นการขยายตลาดและช่องทางติดต่อทางเศรษฐกิจการค้าให้กว้างขวางขึ้น ในลักษณะที่มีอำนาจต่อรองที่ทัดเทียมและด้วยความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกันได้กับประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แทนที่จะมีสถานะแบบผู้ให้ - ผู้รับอย่างเช่นในอดีต

<sup>12</sup> สามทศวรรษอาเซียน: ASEAN In Three Decades (น. 22). เล่มเดิม.

<sup>13</sup> จาก “วิถีสานอาเซียนกับการจัดตั้ง AFTA,” โดย สุวิชา เป้าอารีย์, 2554, วารสารร่วมพฤษภ, 29, น. 19.

ทศวรรษที่ 4 ในช่วงปี พ.ศ. 2540 การรวมกลุ่มของเขตการค้าเสรีอาเซียนได้ขยายโครงข่ายความร่วมมือของภูมิภาคในรูปแบบประชาคม (Community) เพื่อให้อาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันการเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง การเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎเกณฑ์ ตลอดจนการปรับโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า การลงทุน ภาคบริการ การเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน หรือการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตอื่น ๆ จากเหตุผลดังกล่าว ยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงมุ่งไปสู่การรวมกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ในมิติทางการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สำหรับการพัฒนาในเชิงลึกและกว้างขวางครอบคลุมในสาขาต่าง ๆ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์มากกว่าเดิม<sup>14</sup>

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย อาเซียนได้เดินหน้าบูรณาการเชิงลึกด้วยการตั้งเป้าหมายว่าจะพัฒนาไปเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ภายในปี พ.ศ. 2563 ภายใต้อันได้ 3 เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ 1 ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community: APSC) โดยกำหนดให้มีความร่วมมือของสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยสาขาความมั่นคง กฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

เสาหลักที่ 2 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) โดยกำหนดให้มีความร่วมมือของสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยสาขาการค้า การลงทุน การเงิน การขนส่ง การท่องเที่ยว การสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ การเกษตรและอาหาร การป่าไม้ การพลังงาน และทรัพยากรแร่ เป็นต้น

เสาหลักที่ 3 ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community: ASCC) โดยกำหนดให้มีความร่วมมือของสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยสาขาศิลปวัฒนธรรม การศึกษา การสาธารณสุข การสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชนบท การบริหารจัดการภัยธรรมชาติ ผู้หญิงและเยาวชน แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น<sup>15</sup>

ต่อมาได้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ในปี พ.ศ. 2550 ณ ประเทศฟิลิปปินส์ ที่ประชุมได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 โดยเร็วกว่ากำหนดการเดิมที่ประกาศไว้ตามแถลงการณ์บาหลีถึง 5 ปี ทั้งนี้ มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นกรอบพื้นฐานทางกฎหมายรองรับ ซึ่งจะสร้างกฎเกณฑ์สำหรับองค์กร

<sup>14</sup> จาก *อาเซียน: สิ่งท้าทายใหม่และการปรับตัว* (น. 71), โดย สุริชัย หวันแก้ว และอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>15</sup> จาก *การเปิดตลาดข้าวภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)* (น. 32), โดย ดวงพร รอดพยาธิ์, 2553.

ให้สมาชิกอาเซียนมีพันธกิจที่จะต้องปฏิบัติตาม (Legal Binding) และในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 พ.ศ. 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Charter of The Association of Southeast Asian Nations/ASEAN Charter) ซึ่งเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนสำหรับการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 พร้อมทั้งกำหนดให้มีคณะมนตรีประสานงานอาเซียนเพื่อประสานความร่วมมือในเสาหลักด้านต่าง ๆ ของประชาคมอาเซียน โดยกฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 หลังจากที่ประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศได้ให้สัตยาบันตรกฎบัตรอาเซียน

ในส่วนของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือเป็นเสาหลักหนึ่งในสามที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนให้เกิดการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 นำไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน (Single Market and Single Production Base) และจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี รวมทั้งผู้ประกอบการสามารถเลือกสรรสินค้าหรือบริการได้อย่างหลากหลายภายในภูมิภาค และสามารถเดินทางในอาเซียนได้อย่างสะดวกและเสรีมากยิ่งขึ้น นับเป็นความท้าทายที่สำคัญของอาเซียนที่จะต้องร่วมแรงร่วมใจและช่วยกันนำพาอาเซียนไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้<sup>16</sup>

### 2.1.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดขึ้นมาจากผลจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 8 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2545 ณ ประเทศกัมพูชา ได้มีการกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อมุ่งสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาจากการที่อาเซียนได้ร่วมกันจัดทำพิมพ์เขียว (AEC Blueprint) เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจให้มีความชัดเจนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยสมาชิกอาเซียนจะต้องเจรจาตกลงกันว่าจะเปิดเสรีด้านใดบ้าง และเมื่อใดเพื่อให้การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนสามารถเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งพิมพ์เขียวที่จัดทำขึ้นเป็นแผนงานบูรณาการการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ 4 ด้าน<sup>17</sup> ดังนี้

<sup>16</sup> จาก “ความตกลงและเอกสารสำคัญของ ASEAN,” โดย ปนัดดา แก้วศรีวิงษ์, 2556, *วารสารวิจัยและพัฒนา ๕.ก.ศ.*, 2, น. 10.

<sup>17</sup> จาก *ASEAN AEC Fact Book* (น. 3-28), โดย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2554, นนทบุรี: กระทรวงพาณิชย์.

1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี และเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมการรวมกลุ่มสาขา คำคัญของอาเซียนให้เป็นรูปธรรม

2) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและการประสานนโยบายที่จะช่วยสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายและนโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชยกรรมอิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเงิน การขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศ พลังงาน และเหมืองแร่

3) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน โดยการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และการเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ ภายใต้ความริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน

4) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยการประสานนโยบายทางเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค ผ่านการจัดทำความตกลงการค้าเสรีและความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการผลิตและการจำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก<sup>18</sup>

## 2.2 แนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การเคลื่อนย้ายของแรงงานหรือการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในประเทศอื่นเป็นปรากฏการณ์สากลที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลกอันเป็นผลมาจากกระแสของโลกาภิวัตน์ จากการเคลื่อนย้ายทุน การแลกเปลี่ยนทางการค้าและผลผลิตที่ได้จากการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

ในภูมิภาคอาเซียนก็เช่นเดียวกัน ภูมิภาคนี้มีประชากรมากกว่า 600 ล้านคน มีจำนวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสูงกว่า 17 ล้านคน โดยประเทศไทยมีฐานะโดดเด่นในประชาคมอาเซียนเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพราะเป็นประเทศที่นโยบายส่งออกแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

ปัจจุบันมีจำนวนคนไทยไปทำงานต่างประเทศตัวเลขสะสมมากกว่า 2 ล้านคนและเป็นประเทศที่มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมาทำงานไม่ต่ำกว่า 4 ล้านคน “แรงงาน” จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานทางของทุกการผลิต เพราะสาระสำคัญของการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจที่

<sup>18</sup> จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) กับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (น. 12-13), โดย ทศพนธ์ นรทัศน์, 2559.

แท้จริงก็คือตัวมนุษย์เอง เวลาที่หลายทศวรรษที่ผ่านมาปรากฏข้อเท็จจริงที่เราปฏิเสธไม่ได้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจในสังคมระหว่างประเทศ การเดินทางข้ามชาติของผู้ใช้แรงงานที่จะไปเป็น “แรงงานต่างด้าว” จึงเป็นสิ่งที่พบเห็นในประชาคมอาเซียนเสมอมา และเป็นเรื่องจริงที่ปฏิเสธมิได้

ดังนั้น การที่ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนครั้งที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) และสนับสนุนให้มีการรวมตัวและความร่วมมืออย่างรอบด้านจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีใน 5 ภาค ได้แก่ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานฝีมือ ซึ่งการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพได้อย่างเสรี ถือเป็นการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน<sup>19</sup>

### 2.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม

การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเสรีหรือแรงงานฝีมือเสรี (Free Flow of Skilled Labour) ตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพเสรีนับว่าเป็นประเด็นการเจรจาในภูมิภาคอาเซียนที่มีความสำคัญมากประเด็นหนึ่ง เพราะเป็นส่วนหนึ่งในกรอบแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจมีวัตถุประสงค์ให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและมีฐานการผลิตร่วมกัน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้ร่วมลงนามแถลงการณ์ปฏิญญาบาหลี ฉบับที่ 2 ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำความตกลงยอมรับด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี

ดังนั้น ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพเสรีจึงเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของวิชาชีพด้านกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพเพื่อเป็นการกำหนดคุณสมบัติร่วมกันของแต่ละสาขาวิชาชีพ ได้แก่ คุณสมบัติด้านการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน โดยกำหนดเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ เพื่อช่วยให้นักวิชาชีพในภูมิภาคอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกมากขึ้น โดยในข้อตกลงยอมรับร่วมแต่ละฉบับจะมีหัวข้อหลัก ๆ คล้ายกัน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ นิยาม

<sup>19</sup> จาก การประเมินผลการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียนกับทิศทางการค้าระหว่างประเทศของไทย (Performance of AFTA and Implication of Trade Policy in Thailand) (น. 24), โดย อาชนัน เกาะไพบุลย์, 2550.

และขอบเขตการยอมรับคุณสมบัติและสิทธิของวิชาชีพต่างชาติ หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพ สิทธิในการกำกับดูแลคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพอาเซียน ข้อยกเว้นร่วมกัน การระงับข้อพิพาท และการปรับปรุงแก้ไข เป็นต้น<sup>20</sup>

ทั้งนี้ ในการเปิดเสรีแรงงานอาเซียนจะเป็นการเปิดเสรีเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือหรือ แรงงานวิชาชีพ (Skilled Labor) และแรงงานผู้เชี่ยวชาญ (Professionals) เท่านั้น ไม่รวมถึงแรงงาน ไร้ฝีมือหรือแรงงานต่างด้าว (Unskilled Labor) และรูปแบบการเปิดเสรีแรงงานจะเป็นลักษณะ ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ให้บริการที่ได้รับการ รับรองคุณสมบัตินักวิชาชีพโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศตนก็จะได้รับการยอมรับโดย หน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศอาเซียนอื่นให้สอดคล้องกับกฎระเบียบภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผู้ให้บริการสาขานักวิชาชีพภายในภูมิภาคนั้น ได้ดียิ่งขึ้น โดยสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะให้การยอมรับในวุฒิการศึกษาหรือประสบการณ์ที่ ได้รับและคุณสมบัติที่เป็นไปตามข้อกำหนด เพื่อวัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตหรือใบรับรอง ให้แก่ผู้ให้บริการ โดยการยอมรับดังกล่าวจะต้องทำอยู่บนพื้นฐานของความตกลงกับประเทศ สมาชิกที่เกี่ยวข้องหรืออาจให้การยอมรับโดยอิสระ ซึ่งในปัจจุบันอาเซียนได้สรุปผลการจัดทำ ข้อตกลงยอมรับร่วมและลงนามโดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว 5 ฉบับ 8 สาขาวิชาชีพ ดังนี้

1. ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาบริการวิชาชีพวิศวกรรม ลงนามเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย
  2. ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาบริการวิชาชีพพยาบาล ลงนามเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2549 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์
  3. ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรม และกรอบความตกลง สำหรับการยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพด้านการสำรวจ ลงนามเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์
  4. กรอบความตกลงว่าด้วยข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาบริการวิชาชีพบัญชี ข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาบริการวิชาชีพแพทย์ และข้อตกลงการยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพ ทันตแพทย์ ลงนามเมื่อ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2552 ณ ประเทศไทย
  5. กรอบข้อตกลงการยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว ในการประชุม รัฐมนตรีของอาเซียน ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2552 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม
- จากการศึกษาพบว่าประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน มักจะสร้างความสับสนอยู่เสมอ เนื่องจากมีการเข้าใจว่าเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่าง

<sup>20</sup> จาก *บันทึกการเดินทางอาเซียน 2020* (น. 11), โดย วิทวัส ศรีวิหค, 25551, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

เป็นทางการในปี พ.ศ. 2558 แล้ว แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจากประเทศกัมพูชา ประเทศพม่า หรือ ประเทศลาว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือจะหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทย และ จะเข้ามาแย่งงานคนไทยทำ ซึ่งในความเป็นจริงประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศไม่เคยมี การตกลงแต่อย่างใดที่จะให้มีการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ แม้จะมีเป้าหมายในการ เคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ก็เป็นเพียงการตั้งเป้าหมายว่าจะให้แรงงานฝีมือสามารถเคลื่อนย้ายได้ เท่านั้นและในความเป็นจริง ณ ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีก็ยังไม่ได้เกิดขึ้น จะมีก็เพียงการกำหนดคุณสมบัติไว้ก่อนเท่านั้นว่า ถ้าในวันหนึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนมีการ อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือได้อย่างเสรีแล้ว แรงงานที่ทำได้ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ ในข้อตกลงยอมรับร่วมเท่านั้นที่จะสามารถเข้ามาทำงานและออกไปทำงานในประเทศอาเซียนได้ อย่างเสรี ดังนั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือที่เราพบ อยู่ทุกวันนี้ เป็นผลมาจากกฎข้อบังคับอื่น ๆ ที่ฝ่ายไทยสร้างขึ้นมาเอง นั่นคือ การอนุญาตให้มีการ จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากปัจจุบันในตลาดแรงงานของไทย เริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานแล้ว โดยเฉพาะแรงงานวัยฉกรรจ์ที่พร้อมจะทำงานที่ใช้ แรงงานเข้มข้น มักจะเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานหนัก<sup>21</sup>

ปัจจุบันอาเซียนได้ตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติแรงงานวิชาชีพเสร็จไปแล้ว 8 วิชาชีพสามารถจำแนกข้อตกลงยอมรับร่วมได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบแรก คือการจัดทำมาตรฐานคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพขึ้นมาอย่างชัดเจน ซึ่งมักจะเป็นวิชาชีพที่มีทักษะขั้นสูงในการประกอบวิชาชีพ โดย 5 วิชาชีพแรก ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก พยาบาล หมอ และทันตแพทย์ ที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมแล้วนั้น การกำหนด คุณสมบัติจะลงในรายละเอียด เรื่องวุฒิการศึกษา การมีใบอนุญาตภายในประเทศของตน จำนวนปี และประเภทของประสบการณ์ทำงานภายหลังการจบการศึกษา การศึกษาต่อเนื่อง และเรื่อง จริยธรรม โดยในอนาคตหากนักวิชาชีพที่สามารถทำตนเองให้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อตกลง ยอมรับร่วมก็สามารถเดินทางไปขอใบรับรองในสาขาวิชาชีพของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อทำงานได้ แน่แน่นอนว่าในอนาคตอาชีพในลักษณะที่มีแนวทางการปฏิบัติงานชัดเจนและเป็นวิชาชีพขั้นสูงก็จะมี การจัดทำข้อตกลงในลักษณะนี้มากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะเป็นเภสัชกร นักกำหนดอาหาร นักกายภาพบำบัด เป็นต้น

<sup>21</sup> กรมอาเซียน. (2557). *ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (Mutual Recognition Agreement: MRA) และความตกลงอาเซียนว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons: MNP) เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร*. สืบค้น 6 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130306-111325-614876.pdf>.

รูปแบบที่สอง คือจะเป็นกรอบข้อตกลงของวิชาชีพนักสำรวจ และนักบัญชี เนื่องจากแต่ละประเทศอาเซียนมีรูปแบบการศึกษาและวิธีการปฏิบัติงานที่มีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน ดังนั้นอาเซียนจึงกำหนดเป็นเพียงกรอบข้อตกลงกว้าง ๆ (MRAs Frame Work) ว่านักสำรวจ นักบัญชีที่จะสามารถทำงานระหว่างคู่ประเทศหนึ่ง ๆ ของอาเซียนได้ต้องมีคุณสมบัติในประเด็นใดบ้าง ส่วนในรายละเอียดเรื่องจำนวนปี ระดับการศึกษา ให้แต่ละคู่ประเทศในอาเซียนไปตกลงกันเอง โดยในอนาคตวิชาชีพที่น่าจะมีการกำหนดกรอบข้อตกลงกว้าง ๆ เช่นนี้ก็คือวิชาชีพกฎหมาย

รูปแบบที่สาม คือสำหรับวิชาชีพการบริการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวิชาชีพล่าสุดที่มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพ โดยที่ประชุมอาเซียนมีมติกำหนดให้มีตำแหน่งงานที่เกี่ยวข้องกับบริการท่องเที่ยวอยู่ถึง 32 ตำแหน่งงานภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมที่บังคับใช้ไปแล้ว โดยมีตั้งแต่ระดับล่างสุด เช่น พนักงานเสิร์ฟอาหารไปจนถึงระดับบน เช่น ผู้จัดการโรงแรมด้านการต้อนรับและดูแลลูกค้า ดังนั้นข้อตกลงยอมรับร่วมเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวจึงมีลักษณะเป็นคุณสมบัติของผู้ที่จะมาขออนุญาตออกไปรับรองการทำงานแบบ “สมรรถนะพื้นฐาน (Competency Base)” นั่นคือจะกำหนดคุณสมบัติเป็นตำแหน่งงานย่อย ๆ ว่า คนที่จะทำงานในตำแหน่งงานนี้ ต้องมีความสามารถทำอะไร ได้บ้าง ไม่ได้มีการกำหนดในลักษณะของวุฒิการศึกษา หรือใบอนุญาตการทำงานในประเทศเช่นเดียวกับอีก 7 วิชาชีพข้างต้น โดยในอนาคตนักวิชาชีพที่มีลักษณะกึ่งฝีมือหรือ (Semi-Skilled Labor) ไม่ว่าจะเป็นช่างประปา ช่างไฟฟ้า ช่างคุมงานก่อสร้าง (Foreman) ก็มีแนวโน้มที่จะมีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในลักษณะบริการการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวิชาชีพล่าสุดที่มีการจัดทำข้อตกลงเช่นเดียวกัน<sup>22</sup>

#### 2.4 นิตินัยสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน

นิตินัยสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียนนั้นมีลักษณะหลายมิติ จึงต้องทำความเข้าใจความสัมพันธ์ในเรื่องของนิตินัยสัมพันธ์ระดับรัฐ คือระหว่างรัฐสมาชิกของอาเซียน ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ ตั้งแต่ความร่วมมือในการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนขึ้นมา จนถึงการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี พ.ศ. 2558 ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องกำหนดนโยบาย จัดทำแผนงาน ปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ และจัดให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อผูกพันที่มีต่ออาเซียน ทั้งนี้ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน นอกจากพันธกรณีที่ต้องคำนึง

<sup>22</sup> แพรรภัทร ยอดแก้ว. (2555). เอกสารประกอบการสอนวิชาอาเซียนศึกษา (ASEAN Studies). โปรแกรมสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม. สืบค้น 18 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.gotoknow.org/posts/506074>.

แล้ว สิ่งที่รัฐบาลประเทศสมาชิกต้องพิจารณาด้วยคือ ผลที่จะตามมาจากการเป็นประชาคมอาเซียน ทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นสามารถสนับสนุนการบูรณาการระดับภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถรองรับปัญหาและสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดพรมแดนและการเคลื่อนย้ายเสรี<sup>23</sup>

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้ทำความตกลงระหว่างประเทศทั้งภายในกรอบอาเซียนและนอกกรอบอาเซียนที่ส่งเสริมการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ประเทศไทยจึงต้องมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นภาคีของอาเซียน โดยต้องตรากฎหมายภายในฉบับใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่มีอยู่เดิมเพื่อให้พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยได้ เมื่อประเทศไทยได้ลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียน เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 จึงมีผลให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2551 เพื่อรองรับพันธกรณีตามกฎบัตรอาเซียน พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของอาเซียน ตามที่กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่แก่อาเซียน เลขาธิการอาเซียน และพนักงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน

นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน สามารถแบ่งได้ 4 ลักษณะที่สำคัญ คือ

- 1) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการก่อตั้งสมาคมอาเซียนในการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)
- 2) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในความร่วมมือด้านต่าง ๆ
- 3) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศในระดับอนุภูมิภาค
- 4) นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศหรือประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก

- 1) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการก่อตั้งสมาคมอาเซียนในการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

ในระยะแรกเน้นหนักไปในด้านการเมือง แล้วการขยายความร่วมมือไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งต่อมาได้มีการทำความตกลงว่าด้วยการกำหนดอัตราอากรรวมเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้นมา จากนั้นประชาคมอาเซียนเริ่มพัฒนามาจากปฏิญญาบาหลีว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน พ.ศ. 2519 เริ่มมีการวางกรอบความร่วมมือของอาเซียน 5 เรื่อง คือ การเมือง เศรษฐกิจ

<sup>23</sup> จาก “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน,” โดย ธนกฤต วรธนัชชากุล, 2555, *ศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 6, น. 3 - 28.

สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคงตามที่ได้กล่าวมาแล้ว พร้อมกับปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของอาเซียนขึ้นมา มีการทำวิสัยทัศน์อาเซียน พ.ศ. 2563 เพื่อกำหนดเป้าหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกจนถึงปี พ.ศ. 2563 ภาพของประชาคมอาเซียนเริ่มมาปรากฏชัดเมื่อมีการทำปฏิญญาบาหลีว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2546 เป็นการวางกรอบในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนโดยมีกำหนดระยะเวลาดำเนินงานให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2563<sup>24</sup>

จากนั้นก็มีการปฏิญญาเซบูว่าด้วยแผนแม่บทแห่งกฎบัตรอาเซียน พ.ศ. 2550 (The Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter 2007) โดยเป็นปฏิญญาที่เร่งการดำเนินการจัดตั้งประชาคมอาเซียนจากเดิมภายในปี พ.ศ. 2563 เป็นปี พ.ศ. 2558 หลังจากนั้นก็มีกฎบัตรอาเซียน พ.ศ. 2550 ขึ้นมาทำให้ประชาคมอาเซียนมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (Inter - Governmental Organization) และมีสภาพบุคคล (Legal Personality) กลายเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างเต็มตัว<sup>25</sup>

การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นนิติสัมพันธ์ที่บางกรณีเป็นสนธิสัญญาหรืออาจจะเรียกเป็นกฎบัตรหรือปฏิญญาก็ตาม แต่มีลักษณะเป็นพันธกรณีต่อประเทศสมาชิกในการที่จะดำเนินการตามแผนการหรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2558

## 2) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในความร่วมมือด้านต่าง ๆ

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศในความร่วมมือด้านต่าง ๆ เพื่อผลักดันและเสริมการพัฒนาอาเซียนสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งสามารถแบ่งนิติสัมพันธ์ได้ 3 ด้านสำคัญ ๆ ดังนี้

- (1) นิติสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง
- (2) นิติสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ และ
- (3) นิติสัมพันธ์ด้านสังคมและวัฒนธรรม

ในส่วนนี้จะนำเสนอเฉพาะนิติสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจเป็นสาระสำคัญ โดยในกรอบของอาเซียนแบ่งเป็น 5 เรื่อง คือ การค้า การลงทุน แรงงาน ทูน และอื่น ๆ

ในประเด็นเรื่องแรงงานต้องแบ่งการพิจารณาเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรงงานมีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ โดยในส่วนแรงงานมีฝือนั้นประเทศสมาชิกมีความประสงค์จะให้แรงงานมีฝีมือ

<sup>24</sup> ธนวัฒน์ พิมลจินดา. (2552). *องค์กรเหนือรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ: จากทฤษฎีสู่กรณีเปรียบเทียบ*. สืบค้น 18 พฤษภาคม 2557, จาก <http://v1.midnightuniv.org/Midnighttext/>.

<sup>25</sup> จาก *ประเทศไทยกับอาเซียน* (น. 25 - 26), โดย กรมประชาสัมพันธ์, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรีมากขึ้น โดยมีข้อตกลงยอมรับร่วม 8 สาขารองรับ และมีเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network: AUN) เพื่อรองรับการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ การรับรองคุณสมบัติวิชาชีพพร้อมกันเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรี

### 3) นิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศในระดับอนุภูมิภาค

ในกลุ่มที่สามนี้เป็นนิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ คือในระดับอนุภูมิภาค ได้แก่ กลุ่มแรกคือ ความร่วมมือในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub - region: GMS) กลุ่มที่สองคือ แผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (The Indonesia - Malaysia - Thailand Growth Triangle: IMT - GT) กลุ่มที่สามซึ่งกำลังมาแรงคือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี - เจ้าพระยา - แม่โขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) เช่น เรื่องทำเรื่อน้ำลิกทวาย และกลุ่มที่สี่คือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคมลายู (Brunei Darussalam - Indonesia - Malaysia - The Philippines East ASEAN Growth Area: BIMP - EAGA) กลุ่มนี้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีด้วย จะเป็นกลุ่มประเทศในแหลมมลายู

### 4) นิตินสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศหรือประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก

ในกลุ่มนี้ที่รู้จักกันดีคือ ASEAN + 3 เป็นความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียน - จีน อาเซียน - สาธารณรัฐเกาหลี อาเซียน - ญี่ปุ่น อาเซียน - อินเดีย อาเซียน - ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น<sup>26</sup> จะเห็นได้ว่านิตินสัมพันธ์ใน 4 กลุ่มที่กล่าวมานี้เป็นการสร้างนิตินสัมพันธ์ที่จะมีผลกระทบต่อกฎหมายไทยได้ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบของอาเซียนอันจะได้กล่าวในบทต่อไป

## 2.5 นิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาเซียนนอกกรอบอาเซียน

อาเซียนได้มีนิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศนอกกรอบอาเซียนที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก แต่เป็นนิตินสัมพันธ์กับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น โดยขอมาพิจารณาดังนี้

### 2.5.1 นิตินสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partner) อย่างไม่เป็นทางการของอาเซียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 และได้พัฒนาเป็นคู่เจรจาอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2520 ความสัมพันธ์อาเซียนสหภาพยุโรปเป็นไปตามเอกสารการประชุม Nuremberg Declaration on an EU - ASEAN

<sup>26</sup> จาก แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน (น.35), โดย กรมอาเซียน, 2554, กรุงเทพฯ: การีสยามมีเดีย.

Enhanced Partnership (2007) โดยมีแผนงานความร่วมมือ “Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN - EU Enhanced Partnership (2013 - 2017)” เป็นแผนงานความร่วมมือโดยครอบคลุมความร่วมมือที่จะสนับสนุนสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน และการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ของอาเซียน

ทั้งนี้อาเซียนและสหภาพยุโรปมีการประชุมระดับรัฐมนตรีทุก ๆ สองปีสลับกันระหว่างประเทศในอาเซียนและสหภาพยุโรป และทุก ๆ ปี จะมีการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนและผู้แทนของสหภาพยุโรป ผ่านกรอบการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศคู่เจรจา (ASEAN Post Ministerial Conference (PMC) + 1) นอกจากนี้อาเซียนและสหภาพยุโรปยังมีการประชุมหารืออย่างสม่ำเสมอผ่านกรอบเจ้าหน้าที่อาวุโสและคณะผู้แทนถาวรประจำกรุงจาการ์ด้วย<sup>27</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - สหภาพยุโรป มีพัฒนาการในมิติต่าง ๆ โดยสหภาพยุโรปได้แสดงความตั้งใจกระชับความร่วมมือกับอาเซียนในทุกมิติ และสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนในทุกด้านผ่านกรอบความร่วมมือต่าง ๆ อาทิ ความร่วมมือกับอาเซียนในการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Regional Integration Supported by the EU) ระหว่างปี พ.ศ. 2555 - 2558 ซึ่งสนับสนุนการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในอาเซียน ด้วยงบประมาณจำนวน 15 ล้านยูโร<sup>28</sup> และ การสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2557 ซึ่งสนับสนุนความสัมพันธ์อาเซียน - สหภาพยุโรปในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับการค้า อาทิ การจัดการภัยพิบัติ พลังงาน ICT และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ด้วยงบประมาณจำนวน 4 ล้านยูโร

ในด้านเศรษฐกิจสหภาพยุโรปให้ความสนใจที่จะเจรจาเขตการค้าเสรีหรือข้อตกลงทางการค้าเสรี (ASEAN - EU - FTA) อีกครั้งในปี พ.ศ. 2558 ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้สรุปการเจรจาเขตการค้าเสรีหรือข้อตกลงทางการค้าเสรีกับประเทศสิงคโปร์แล้วเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 อยู่ในระหว่างการเจรจากับประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย ด้านสังคมและวัฒนธรรม

<sup>27</sup> จาก *รอบรู้ประชาคมอาเซียน* (น. 37), โดย วิทยา มิตรศรีธธา, 2555, กรุงเทพฯ: เจเนซิส มีเดียคอม.

<sup>28</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *อัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงิน 1 ยูโรในขณะนั้น (ปี พ.ศ. 2550)*

*ประมาณ 42 บาทไทย. สืบค้น 15 เมษายน 2557, จาก*

[http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchaExchange/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchaExchange/ExchangeRate.aspx)

สถานะล่าสุด เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ประเทศบรูไนได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของยุโรป (Post Ministerial Conference (PMC) Session With the EU) โดยสหภาพยุโรปได้เน้นย้ำความสำคัญที่มีให้อาเซียนทั้งในด้านเศรษฐกิจการค้า การให้ความช่วยเหลือและการเมืองรวมถึงความมั่นคงรูปแบบใหม่ และเน้นย้ำความประสงค์ของสหภาพยุโรปที่จะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit - EAS) ส่วนประเทศอาเซียนเน้นย้ำถึงความสนใจที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมศักยภาพด้านการค้าให้แก่อาเซียน การลดช่องว่างการพัฒนาประชาคมและเครือข่าย (Connectivity) และการกระชับความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค<sup>29</sup>

### 2.5.2 นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มนิติสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับอาเซียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 และพัฒนาเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียนในปีพ.ศ. 2520 แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2543 โดยผู้นำอาเซียน - ญี่ปุ่น ได้เริ่มเจรจาอย่างเป็นทางการและร่วมลงนามในกรอบความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน - ญี่ปุ่น (Framework for Comprehensive Economic Partnership between ASEAN and Japan) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย จากนั้นก็มีการเจรจาอย่างเป็นทางการเรื่อยมา<sup>30</sup>

ในปี พ.ศ. 2546 มีการประชุมสุดยอดอาเซียน - ญี่ปุ่นสมัยพิเศษที่กรุงโตเกียวในโอกาสครบรอบ 30 ปีความสัมพันธ์อาเซียน - ญี่ปุ่น โดยได้มีการลงนามปฏิญญาโตเกียวว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนอาเซียน - ญี่ปุ่น เพื่อกำหนดทิศทางความร่วมมือระหว่างสองฝ่าย ประเทศญี่ปุ่นให้การสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนโดยจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียน และยังเป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ที่สุดของกรอบข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน และได้มีการเจรจาเรื่อยมาจนสิ้นสุดการเจรจาในปี พ.ศ. 2550 รวม 11 ครั้ง มีกรอบของการเจรจากรอบคลุม 4 ประเด็นสำคัญ คือ

- 1) การเปิดเสรี (การค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุน)
- 2) กฎเกณฑ์ทางการค้า (กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า)
- 3) การอำนวยความสะดวกทางการค้า (พิธีการศุลกากร)
- 4) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เช่น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

<sup>29</sup> ประชาคมอาเซียน: ผลกระทบต่อกฎหมายไทย (น. 61 – 62). เล่มเดิม.

<sup>30</sup> จาก *อาเซียน: สิ่งท้าทายใหม่และการปรับตัว* (น. 44), โดย สุริชัย หวันแก้ว และอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอาเซียน - ญี่ปุ่นที่สำคัญคือเรื่องของเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ญี่ปุ่นเป็นคู่ค้าอันดับ 1 และผู้ลงทุนรายใหญ่อันดับ 2 ของอาเซียน เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2551 อาเซียนและญี่ปุ่นได้ลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน - ญี่ปุ่น (ASEAN - Japan Comprehensive Economic Partnership) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างอาเซียน - ญี่ปุ่น ครอบคลุมหลายสาขา ได้แก่ กระบวนการที่เกี่ยวกับการค้า สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ทรัพย์สินทางปัญญา พลังงาน ข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสาร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วิชาศึกษานานาชาติ และขนาดย่อม การท่องเที่ยว การขนส่งและโลจิสติกส์ เกษตรประมงและป่าไม้ สิ่งแวดล้อม นโยบายการแข่งขัน และสาขาอื่น ๆ ตามแต่จะตกลงกัน ภายใต้เงินสนับสนุนจากกองทุน Japan - ASEAN Integration Fund (JAIF) สถานะล่าสุดคือการประชุมความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน - ญี่ปุ่น ครั้งที่ 6 (ระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม พ.ศ. 2554) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ที่ประชุมได้อนุมัติ “โครงการศึกษาคาร์บอนฟุตพริ้นท์สำหรับพลังงานหมุนเวียนในประเทศสมาชิกอาเซียน: Carbon Footprint of Renewable Energy for ASEAN Countries” ซึ่งมีมูลค่า 156,250 เหรียญสหรัฐ (ประมาณ 5 ล้านบาท) ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงานของไทย นับว่าเป็นโครงการแรกที่ได้รับความเห็นชอบภายใต้ความร่วมมือเขตการค้าเสรีอาเซียน - ญี่ปุ่นนี้

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศในแถบเอเชีย เพื่อใช้พิจารณาเปรียบเทียบกับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีวิชาชีพของกลุ่มประเทศอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ดังนี้

### 2.6.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในกลุ่มสหภาพยุโรปนั้นมีภูมิหลังมาจากการรวมตัวของกลุ่มประเทศในยุโรป 27 ประเทศ บนพื้นฐานของการเคารพประชาธิปไตยและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการรวมอำนาจอธิปไตยในด้านนโยบายเศรษฐกิจสังคมไว้ที่ “ประชาคมยุโรป (European Community)” และการประสานงานอย่างใกล้ชิดด้านการต่างประเทศความมั่นคงและด้านมหาดไทย การรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปถือเป็นต้นแบบของการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยสหภาพยุโรปได้ออกแบบการรวมกลุ่มอยู่บนพื้นฐานของเสาหลัก (Pillars) ที่สำคัญ ซึ่งแต่ละเสาหลักจะมีรูปแบบการรวมกลุ่มที่แตกต่างกัน 3 เสาหลัก (3 Pillars)<sup>31</sup> ดังนี้

<sup>31</sup> จาก *กฎหมายสหภาพยุโรป* (น. 43), โดย อภิญา เลื่อนฉวี, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เสาหลักที่ 1 เป็นการรวม “อำนาจอธิปไตย” ของประเทศสมาชิกไว้ในประชาคมยุโรป และบริหารอธิปไตยร่วมกันในด้านต่าง ๆ ได้แก่ นโยบายตลาดร่วม เช่น การแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการเงิน การคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานสุขอนามัย นโยบายอื่น ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ เสาหลักที่ 1 นี้กระทำโดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ประเทศสมาชิกไม่สามารถมีนโยบายภายใต้เสาหลักนี้โดยอิสระ

เสาหลักที่ 2 เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy) เช่น สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และการลดอาวุธ

เสาหลักที่ 3 เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านมหาดไทย ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม (Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters) เช่น ในเรื่องการต่อสู้กับการก่อการร้าย การต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรม อาชญากรรมต่อเด็กและการค้ามนุษย์

โดยเสาหลักที่ 2 และ 3 ประเทศสมาชิกมีอิสระในการดำเนินการแต่จะมีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการประสานทำให้อย่างใกล้ชิดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

แนวคิดเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของสหภาพยุโรปเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมจากข้อตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) เป็นข้อตกลงที่มีจุดประสงค์เพื่อทำให้การเคลื่อนไหวของบุคคลเป็นไปอย่างเสรีเป็นจริงขึ้นมา ดังนั้นในปีพ.ศ. 2528 ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศเบลเยียม และประเทศลักเซมเบิร์ก จึงได้ร่วมกันลงนามในข้อตกลงเชงเกนเพื่อก่อตั้งชายแดนร่วมกัน (Single External Border) หรือในอีกความหมายหนึ่งคือการมีเขตแดนที่ไม่มีการตั้งจุดตรวจ ณ ชายแดนระหว่างประเทศสมาชิก (Territory without Internal Border Control) เพื่อให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนของประเทศสมาชิกในข้อตกลงเชงเกนหรือไม่ก็ตามมีสิทธิที่จะเดินทางได้อย่างเสรีภายในบริเวณเชงเกน<sup>32</sup>

ต่อมาพบว่ากรณีชายแดนร่วมกันทำให้สหภาพยุโรปมีความจำเป็นที่ต้องมีความร่วมมือกันในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการมีวิซ่าท่องเที่ยวร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านผู้อพยพลี้ภัยหรือความร่วมมือด้านตำรวจและการศาล และเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการร่วมมือกันดำเนินงานด้านดังกล่าวจึงได้มีการย้ายกรอบงานและมาตรการส่วนใหญ่ในข้อตกลงเชงเกนมาเป็นส่วนหนึ่ง

<sup>32</sup> From *Cross-Border Law Enforcement: Regional Law Enforcement Cooperation European, Australian and Asia Pacific Perspective* (p.55). by Hufnagel, S., Harfield, C., Bronitt, S., 2012, New York: Rutledge.

ของสหภาพยุโรปภายใต้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม<sup>33</sup> ความตกลงเชงเกนจึงมีสถานะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีแยกต่างหากจากสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปซึ่งทำขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป 5 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลสามารถเคลื่อนไหวได้โดยเสรีภายในดินแดนของรัฐภาคีอันเป็นหนึ่งในเป้าหมาย 4 ประการ ของตลาดร่วมยุโรป ได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเสรีของสินค้า บริการ ทุน และบุคคล สามารถเป็นจริงได้<sup>34</sup>

ความตกลงเชงเกนจึงถือเป็นแม่แบบความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลโดยเสรีภายในประชาคมอาเซียน โดยมีสาระของข้อตกลงเชงเกนครอบคลุมสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) การควบคุมดูแลชายแดนร่วมกัน โดยยกเลิกจุดตรวจชายแดนระหว่างประเทศสมาชิกแต่ยังสามารถคุ้มครองได้ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย
- 2) การมีวีซ่าร่วมกัน ทั้งนี้เฉพาะวีซ่าท่องเที่ยวไม่เกิน 3 เดือน (Schengen Visa)
- 3) การมีนโยบายด้านผู้อพยพย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยร่วมกัน
- 4) ความร่วมมือด้านตำรวจและตุลาการ เช่น ตำรวจของประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะตรวจตราและไล่ล่าผู้ต้องสงสัยในประเทศสมาชิกอื่นได้
- 5) การมีระบบฐานข้อมูลร่วมกัน (Schengen Information System -SIS)

จากการเปิดเสรีร่วมกันระหว่างชายแดนดังกล่าวทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายและหลั่งไหลของแรงงานข้ามประเทศกันมากขึ้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานอพยพจากประเทศสมาชิกใหม่ในยุโรปตะวันออกภายหลังการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ และการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีของสหภาพยุโรปนี้เองได้นำปัญหาต่าง ๆ ตามไปด้วย อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแย่งงานของคนท้องถิ่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการก่อการร้าย เป็นต้น ทำให้กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปดั้งเดิมจึงต้องนำมาตราการ “ข้อจำกัดในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition Period)” เรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีมาใช้เพื่อสกัดการทะลักเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือและประชาชนอันไม่เป็นที่ต้องการของประเทศสหภาพยุโรปดั้งเดิม จึงมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในสหภาพยุโรปมีดังนี้

<sup>33</sup> สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty 1996) คือ สนธิสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปหรือสนธิสัญญามาสทริกท์ (Maastricht 1992).

<sup>34</sup> จาก *ประวัติศาสตร์และพัฒนาการสหภาพยุโรปในบูรณาการสหภาพยุโรป* (น. 42 – 44), โดย วิมลวรรณ กัทโรคม, 2555, กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

1. การขจัดปัญหาการจำกัดการอนุญาตให้ทำงานในบางประเทศ ประเทศสมาชิกดั้งเดิมที่รัวรายของสหภาพยุโรปจำนวนหนึ่งยังคงจำกัดการเข้าถึงตลาดแรงงานของตนโดยแรงงานของประเทศสมาชิกใหม่จากยุโรปตะวันออก โดยประเทศเยอรมนีและประเทศออสเตรียเป็นสองประเทศที่ยังคงกำหนดให้แรงงานต่างด้าวต้องมีใบอนุญาตทำงานจนถึงปี พ.ศ. 2554

2. การขจัดปัญหาความซับซ้อนที่ตามมาจากการขยายสมาชิกสหภาพยุโรปรอบปี พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2550 ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปหลายประเทศจึงนำ “ข้อจำกัดในระยะเปลี่ยนผ่าน” (Transition Period) เรื่องการเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานมาใช้กับประเทศสมาชิกใหม่ เนื่องจากการเคลื่อนที่โดยเสรีของแรงงานเป็นสิทธิพื้นฐานในสหภาพยุโรปและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลก็เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นประชากรมหาพยุโรป ดังนั้นข้อจำกัดเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีจึงสามารถคงไว้ได้นานที่สุดเจ็ดปีสำหรับประเทศสมาชิกใหม่ ส่วนสมาชิกสหภาพยุโรปเก่าอาจจำกัดการเคลื่อนย้ายแรงงานได้ตามแผนการ 2+3+2 ปี โดยค่อย ๆ ยกเลิกข้อจำกัดทั้งหมดสำเร็จได้เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2554 และข้อจำกัดต่อแรงงานของประเทศโรมาเนียและประเทศบัลแกเรียที่เข้าร่วมล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิกไปทั้งหมดเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 อย่างไรก็ตามการจำกัดการเคลื่อนที่ของแรงงานอาจมีการนำมาใช้หากมีประเทศใหม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าว<sup>35</sup>

3. สัญญาการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Accession Treaty) อนุญาตให้มีการนำมาตรการระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้ ซึ่งมักเรียกกันในแวดวงสหภาพยุโรปว่า แผนการ 2+3+2 ปี กล่าวคือ ประเทศสมาชิกเก่าจะต้องประกาศเมื่อเวลาผ่านไป 2 ปีนับจากประเทศสมาชิกใหม่เข้าร่วมเป็นสหภาพยุโรปว่าจะเปิดตลาดแรงงานของตนแก่ประเทศสมาชิกใหม่ดังกล่าวหรือไม่ หรือจะยังคงข้อจำกัดไว้ จากนั้นอีก 3 ปี ก็ต้องประกาศเช่นนี้อีก แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานจะต้องยกเลิกไปหมดสิ้นในเวลา 7 ปี

4. นโยบายของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปดั้งเดิม 15 ประเทศในเรื่องการเคลื่อนที่เสรีของแรงงานจากประเทศสมาชิกอดีตคอมมิวนิสต์ 8 ประเทศ (สมาชิกรอบปีพ.ศ. 2547) อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

1) ประเทศที่ยังคงข้อจำกัดไว้ภายหลังเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 ได้แก่ ออสเตรีย และ

2) ประเทศที่ค่อย ๆ ยกเลิกข้อจำกัดช้าๆ ระหว่างปีพ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2552 ได้แก่ ประเทศเบลเยียม ประเทศเดนมาร์ก ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์

<sup>35</sup> กรมอาเซียน. (ม.ป.ป.). *อาเซียนกับสหภาพยุโรปเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร*. สืบค้น 19 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-.pdf>.

3) ประเทศที่เปิดตลาดแรงงานหรือยกเลิกข้อจำกัด ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศกรีซ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศอิตาลี ประเทศโปรตุเกส ประเทศสเปน ประเทศสวีเดน และประเทศอังกฤษ

5. สำหรับสมาชิกใหม่รอบปี พ.ศ. 2550 อย่างประเทศโรมาเนียและประเทศบัลแกเรีย นั้นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศยังลังเลที่จะเปิดตลาดแรงงานของตนเพื่อรองรับแรงงานจาก 2 ประเทศนี้ โดยกลุ่มประเทศสมาชิกดั้งเดิม 15 ประเทศเกือบทั้งหมด (ยกเว้นประเทศสวีเดนและประเทศฟินแลนด์) ตัดสินใจจำกัดการเข้าถึงตลาดแรงงานของแรงงานชาวบัลแกเรียและชาวโรมาเนียในประเทศของตน ส่วนประเทศอิตาลีพิจารณาว่าอาจเปิดตลาดแรงงานเพื่อรับแรงงานชาวบัลแกเรียและชาวโรมาเนียหากสหภาพยุโรปมีข้อตกลงต่อต้านอาชญากรรม ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสประกาศจะรวมแรงงานของสองประเทศนี้ไว้ในแผนการลดอุปสรรคตามภาคเศรษฐกิจ ส่วนประเทศสมาชิกใหม่รอบปี พ.ศ. 2547 ทั้ง 10 ประเทศตัดสินใจเปิดตลาดแรงงานของตนแก่แรงงานชาวโรมาเนียและชาวบัลแกเรียด้วย

แนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีของสหภาพยุโรปมาจากการที่แนวโน้มของการขาดแคลนแรงงานในวัยทำงานของประเทศยุโรปบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนีและประเทศเดนมาร์ก ถึงแม้ว่าสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศมองว่าการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจะเป็นการเบียดเบียนทรัพยากร สวัสดิการ และโอกาสการมีงานทำซึ่งจำกัดอยู่แล้ว แต่ในข้อเท็จจริงที่ว่ายุโรปกำลังประสบปัญหาด้านโครงสร้างประชากร เนื่องจากมีสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่อัตราการเกิดต่ำลงเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นสัญญาณว่าสหภาพยุโรปจะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ต้องการในอนาคตอันใกล้นี้ คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2593 หรืออีก 36 ปี สหภาพยุโรปจะมีสัดส่วนคนทำงานเพียง 2 ต่อผู้รับบำนาญ 1 คน คณะมนตรีสหภาพยุโรปจึงกำหนดให้ประเทศสมาชิกร่างระเบียบดังกล่าวเข้าสู่สภาและโอบนเป็นกฎหมายแห่งชาติหลังจากสหภาพยุโรปผ่านร่างระเบียบดังกล่าวเมื่อเดือนมิถุนายน 2554<sup>36</sup>

มีการคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจะประสบภาวะชะงักงันเนื่องจากการขาดแคลนกำลังแรงงานระดับวิชาชีพในภาคเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งอาจจะมากถึง 400,000 - 700,000 อัตราในช่วง 4 - 9 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2558 - 2563) และมีแนวโน้มจะขาดแคลนผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขประมาณ 1 - 2 ล้านคนในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีความต้องการกำลังแรงงานประเภทช่างซ่อมหรือประกอบเครื่องยนต์ (Fitters) ช่างเชื่อมและช่างประปาอีกเป็นจำนวนมาก

<sup>36</sup> คณะผู้แทนประเทศไทยประจำประชาคมยุโรป. (2549). *เมื่อประชากรสูงอายุเป็นเรื่อง ทำทายอียู*. สืบค้น 15 พฤษภาคม 2557, จาก <http://news.thaieurope.net/content/view/>.

ตามแผนงานสตอล์คโฮล์ม (Stokholm Programme) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2553 - 2557) ว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือและการพัฒนาในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการย้ายถิ่นและระบบการตรวจลงตรา ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้การรับรองเมื่อเดือนธันวาคม 2552 ได้ระบุแผนหรือกิจกรรมสำคัญในการประกันความปลอดภัยของพลเมืองที่ค้ำประกันถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป และได้ระบุถึงความต้องการแรงงานย้ายถิ่นจากต่างชาติเข้าไปทำงานในยุโรป ทั้งนี้จะเปิดเสรีให้กับประเทศสมาชิกได้กำหนดจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศได้ตามความต้องการของแต่ละประเทศ โดยจะไม่มีกรอบควบคุมในภาพรวมของสหภาพยุโรป

ในปี พ.ศ. 2550 คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป (European Commission) เห็นพ้องว่ายุโรปจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้กำลังแรงงานที่ต้องการได้เข้าไปทำงานในยุโรป โดยเสนอร่างระเบียบว่าด้วยการรับแรงงานที่มีทักษะสูงจากประเทศที่สามหรือแรงงานวิชาชีพ (Draft Directive on Admission of Highly Qualified Migrant) เป็นการกำหนดกรอบการปฏิบัติร่วมกันที่ลดหย่อนกฎระเบียบในการอนุญาตให้เดินทางเข้ายุโรป กำลังแรงงานที่ยุโรปต้องการคือกลุ่มทักษะฝีมือสูง ทั้งนี้ได้มีการกำหนดข้อเสนอแนะในการออกบัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูง (European Blue Card Directive) ซึ่งเป็นบัตรอนุญาตและพำนักในประเทศสหภาพยุโรปตามแบบบัตรอนุญาตให้ทำงานและพำนัก (Green Card) ของประเทศสหรัฐอเมริกาและได้มีการจัดทำร่างข้อเสนอแนะสำหรับแรงงานระดับทักษะฝีมือต่ำเพื่อเข้ามาทำงานตามฤดูกาลซึ่งได้เสนอเพื่อพิจารณาไปแล้วเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 และในขณะเดียวกันก็ได้ลดหย่อนข้อบังคับในการเข้าสหภาพยุโรปสำหรับบริษัทลงทุนระหว่างชาติที่จะนำบุคลากรของตนเข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังได้กำหนดนโยบายใหม่ ๆ เพื่อป้องกันสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานย้ายถิ่นและผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก เช่น

1) การปรับปรุงเรื่องการบรรจุนาน (Labour Matching) โดยจะเสริมสร้างศักยภาพในการตอบสนองระหว่างความต้องการของตลาดแรงงานและการเสริมสร้างทักษะฝีมือ โดยจะสร้างฐานข้อมูลงานและกำลังแรงงานในยุโรป (European Skills Panorama) ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2555 โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะสามารถพยากรณ์ทักษะฝีมือแรงงานที่มีอยู่และความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใส ผู้หางานและบริษัทเอกชนสามารถเข้าใช้บริการได้ด้วยตนเอง

2) การป้องกันความสูญเสียความสามารถในการแข่งขันและการเสียเปล่าของทักษะฝีมือ หรือที่เรียกว่า “ความเสียหายของสมอง (Brain Waste)” ดังเช่นปรากฏในหลาย ๆ ประเทศซึ่งผู้มีทักษะฝีมือต้องไปทำงานต่ำกว่าระดับเพื่อความอยู่รอด เช่น ผู้จบวิศวกรรมไปทำงานเป็นคนทำความสะอาดหรือผู้จบแพทย์ต้องไปขับรถรับจ้าง นโยบายดังกล่าวก็เพื่อเป็นการประกันว่า ผู้ย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในยุโรปควรจะได้รับการที่เหมาะสมกับทักษะฝีมือ

3) การสร้างเว็บไซต์เพื่อการย้ายถิ่นไปทำงานในกลุ่มประเทศยุโรป เพื่อให้ข้อมูลกับผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นไปทำงานในกลุ่มประเทศยุโรป

4) สร้างระบบตรวจสอบบุคคลที่จะเดินทางเข้าประเทศกลุ่มยุโรปและตรวจสอบการค้ำมนุษย์อย่างเข้มงวด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำร่างแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประชาคมยุโรป ตลอดจนการดำเนินการเพื่อป้องกันการจ้างงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายเพื่อมิให้หาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้อพยพย้ายถิ่น กรณีนี้คาดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือการสร้างระบบควบคุมผู้ย้ายถิ่นที่เดินทางเข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป<sup>37</sup>

#### 2.6.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดขึ้นจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานวิชาชีพที่มีอัตราส่วนที่ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับคนในวัยเกษียณ ทำให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีด้านการจ้างแรงงานฝีมือต่างชาติมากขึ้น

คนต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐบาลจะให้สิทธิพิเศษกับบุคคลสัญชาติในสหภาพยุโรป (European Union) รุ่นแรก ๆ เป็นอันดับแรกก่อน บุคคลสัญชาติดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตในการทำงานในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานเยอรมนีได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ

สำหรับประเทศสมาชิกใหม่ในสหภาพยุโรปซึ่งกำลังอยู่ช่วงเปลี่ยนผ่านมาเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ก็มีข้อจำกัดบางประการในการเข้ามาทำงานในเยอรมนี ประเทศสหภาพยุโรปกลุ่มนี้ได้แก่ ประเทศบัลแกเรีย ประเทศเอสโตเนีย ประเทศลัตเวีย ประเทศลิทัวเนีย ประเทศโปแลนด์ ประเทศโรมาเนีย ประเทศสโลวาเกีย ประเทศสโลวาเนีย ประเทศเช็ก และประเทศฮังการี จะสามารถทำงานในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้โดยขอใบอนุญาตจากสำนักงานจัดหางานในส่วนที่ดูแลประเทศในกลุ่มนี้ ทั้งนี้เมื่อกลุ่มประเทศนี้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเต็มที่แล้ว ก็จะได้รับสิทธิพิเศษเหมือนประเทศสหภาพยุโรปรุ่นเก่าและเข้าสู่ตลาดแรงงานเยอรมนีได้โดยเสรี

เดิมนั้นแรงงานต่างชาติจะเข้าสู่ตลาดแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ค่อนข้างยากลำบาก จากการที่ประเทศเยอรมนีได้ยุติการนำเข้าแรงงานต่างชาติในปี พ.ศ. 2516 และสภาวะการว่างงานในประเทศสูงขึ้นเรื่อย ๆ ภายหลังจากการรวมประเทศในปี พ.ศ. 2532 ในปัจจุบันแม้ว่าตัวเลขการว่างงานจะลดน้อยลงบ้าง แต่รัฐบาลประเทศเยอรมนีก็ไม่มีทีท่าว่าจะเปิดรับแรงงานต่างชาตินัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่สหภาพยุโรปกำลังขยายการรับสมาชิกใหม่ ๆ

<sup>37</sup> From “Model power or reference point? The EU and the ASEAN Charter,” by Wong R., 2012, *Cambridge Review of International Affairs*, 25, pp. 669 - 682.

โดยประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีนโยบายที่จะเปิดรับแรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในบางสาขาเฉพาะ เช่น สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและวิศวกรรม ซึ่งเป็นที่ต้องการมาก<sup>38</sup>

การขาดแคลนฝีมือแรงงานในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำลังเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจ เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555 สภาหอการค้าประเทศเยอรมนีประเมินว่าในปี พ.ศ. 2573 ประเทศเยอรมนีจะขาดแรงงานฝีมือประมาณ 300,000 คน โดยมีปัจจัยสำคัญจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงให้ความสำคัญกับการผ่อนปรนกฎหมายว่าด้วยการเข้าประเทศและพักอาศัยในเยอรมนีของแรงงานฝีมือต่างชาติ นอกเหนือจากมาตรการในประเทศอื่น ๆ อาทิ การเพิ่มความยืดหยุ่นของชั่วโมงการทำงาน การส่งเสริมการจ้างงานสตรีและแรงงานที่มีอายุ การพัฒนาระบบการศึกษาและอบรมแรงงาน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่

1. นักวิชาการจากประเทศในสหภาพยุโรปที่มีงานตามคุณสมบัติและได้รับเงินเดือนรวมยังไม่หักภาษี 44,800 ยูโรต่อปี (1,733,312 บาท)<sup>39</sup> จะได้รับสถานภาพการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เรียกว่าบัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูง (EU Blue Card) โดยไม่ต้องรอสำนักงานแรงงานเยอรมนี (Bundesagentur für Arbeit) อนุมัติก่อน

2. นักวิชาการที่มีคุณสมบัติด้านคณิตศาสตร์ สารสนเทศ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีหรือแพทย์ ที่มีเงินเดือนไม่ถึง 44,800 ยูโรต่อปี (1,733,312 บาท) แต่สูงกว่า 34,944 ยูโรต่อปี (1,351,983 บาท) มีสิทธิได้รับบัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูง โดยมีเงื่อนไขว่า เงินเดือนที่ได้รับอยู่ระดับเดียวกับแรงงานในประเทศและสำนักงานแรงงานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ไม่ต้องมีการตรวจสอบว่ามีแรงงานในประเทศที่มีคุณสมบัติทัดเทียมกันที่สามารถทำงานในตำแหน่งเดียวกัน (Priority Examination)

3. ผู้ที่มีบัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูงได้รับสิทธิการมีถิ่นที่อยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบบถาวรเมื่อพำนักอยู่ในเยอรมนีเป็นเวลา 33 เดือน และผ่านการทดสอบ

<sup>38</sup> กระทรวงแรงงานและกิจการสังคม. (2557). สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน ฝ่ายแรงงาน. สืบค้น 30 พฤษภาคม 2557, จาก

<http://www.thaiembassy.de/activity/ankuendigungen/224-alias>.

<sup>39</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนเงินยูโรตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย 1 ยูโร เท่ากับ 38.69 บาท. สืบค้น 30 พฤษภาคม 2557, จาก

[http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx).

ความรู้ภาษาเยอรมนี ทั้งนี้สำหรับผู้ที่มีความรู้ภาษาเยอรมนี และผ่านการรับรองแล้ว สามารถได้รับ สิทธิการมีถิ่นที่อยู่ในเยอรมนีแบบถาวรเมื่อพำนักอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วเป็นเวลา 21 เดือน

4. ยกเลิกการให้สิทธิการมีถิ่นที่อยู่ในแบบถาวรทันทีสำหรับแรงงานฝีมือต่างชาติที่มี เงินเดือนมากกว่า 66,000 ยูโรต่อปี (2,553,540 บาท) เพื่อให้สิทธิพำนักอยู่ในประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีสำหรับแรงงานฝีมือต่างชาติมีเพียงประเภทเดียว

5. ผู้ที่จบสายวิชาชีพ (Berufsausbildung) ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใน อนาคต จะได้รับวีซ่าเพื่อหางาน 1 ปี และสามารถเข้าทำงานที่ตรงกับคุณสมบัติได้ โดยสำนักงาน แรงงานประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถอนุมัติได้โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบว่า มีแรงงานในประเทศที่มีคุณสมบัติทัดเทียมกันที่สามารถทำงานในตำแหน่งเดียวกัน

6. คู่สมรสของผู้ที่ได้รับบัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูงได้รับสิทธิทำงานใน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอย่างไม่มีจำกัดทันที

7. สำนักงานแรงงานเยอรมนีสามารถพิจารณาความต้องการแรงงานต่างชาติของ นายจ้างได้ก่อนกระบวนการขอวีซ่าหากนายจ้างประสงค์ นอกจากนี้ในขั้นตอนการอนุมัติการ ทำงานของสำนักงานแรงงานเยอรมนี หากเวลาผ่านไป 2 สัปดาห์ จะถือว่าได้รับความเห็นชอบจาก สำนักงานฯ หรือที่เรียกว่า “Genehmigungsfiktion (Implied Approval)”<sup>40</sup>

การที่ประเทศเยอรมนีได้นำบัตรอนุญาตให้ทำงานและพำนักในสหภาพยุโรป “EU Blue Card” มาใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2555 เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและส่งเสริม ให้แรงงานต่างชาติที่มีทักษะและคุณภาพสูงเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ซึ่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า Blaue Karte EU Deutschland แก่ ชาวต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีวัตถุประสงค์เพื่อ แก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือระดับสูงและดึงดูดแรงงานฝีมือจากต่างประเทศ ผู้มีสิทธิขอ บัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูง (EU Blue Card) คือชาวต่างชาติที่ไม่ใช่พลเมืองประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี โดยต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีหรือจากประเทศที่ได้รับการยอมรับหรือเทียบเท่า ทำงานมีเงินเดือนก่อนหักภาษี ไม่ต่ำกว่า 46,400 ยูโรต่อปี (1,795,216 บาท) ยกเว้นกรณีผู้มีอาชีพนักวิชาการ นักคณิตศาสตร์ วิศวกร แพทย์ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 36,192 ยูโรต่อปี (1,400,268 บาท) (ข้อมูลตัวเลขในปี พ.ศ. 2556)

<sup>40</sup> From “Southeast Asian Cooperation in Health: A Comparative Perspective on Regional Health Governance in ASEAN and the EU”, by Lamy M, Phua KH., 2012, *Asia Europe Journal*, 10, pp. 29 - 30.

จากการศึกษาพบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแตกต่างจากการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานที่ไร้ฝีมือ เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือไม่ได้เกิดขึ้นเอง การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือเป็นสิ่งที่สังเกตได้ในหลายภาคส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งสิ่งแรกที่ต้องทำคือ การใช้ประโยชน์จากศักยภาพของคนเยอรมนีให้มากที่สุดเสียก่อน รวมถึงจะต้องให้การฝึกอบรมที่ดีที่สุดแก่คนเยอรมนีรุ่นใหม่ แต่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ยินดีต้อนรับแรงงานฝีมือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น และผู้เชี่ยวชาญต่างก็เห็นพ้องกันว่าเศรษฐกิจของประเทศเยอรมนีจะเติบโตช้าหากไม่มีแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ด้วยเหตุนี้เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555 สมาชิกผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundestag) อนุมัติสิทธิพำนักสำหรับแรงงานต่างชาติในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบบใหม่เพื่อดึงดูดให้แรงงานต่างชาติฝีมือระดับสูงจากประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปได้เข้ามาทำงานได้ง่ายขึ้น โดยกฎหมายนี้บังคับใช้กับชาวต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาหรือเทียบเท่า และมีสัญญาว่าจ้างระยะยาวได้ 44,800 ยูโรต่อปี (1,733,312 บาท) ขึ้นไป ลดลงจากเดิมที่ระบุไว้ 66,000 ยูโรต่อปี (2,553,540 บาท) แต่สำหรับนักวิทยาศาสตร์ นักคณิตศาสตร์ วิศวกร แพทย์ และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ระบุรายได้เพียง 35,000 ยูโรต่อปี (1,354,150 บาท)<sup>41</sup>

หากแรงงานต่างชาติทำงานเกินกว่า 3 ปี จะได้รับสิทธิพำนักในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตลอดชีพ แต่ถ้าสามารถใช้ภาษาเยอรมนีได้ตามที่กำหนด จะได้รับสิทธิพำนักในเยอรมนีตลอดชีพ หลังจากทำงานเพียง 2 ปีนอกจากนี้จะให้สิทธิพำนักเพิ่มอีก 6 เดือนเพื่อการหางานแบบใหม่แก่ชาวต่างชาติที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปและมีหลักฐานว่าสามารถดูแลค่าใช้จ่ายของตนเองได้

### 2.6.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศญี่ปุ่น

การที่ประเทศญี่ปุ่นมีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกาเมื่อวัดด้วยจีดีพีก่อนปรับอัตราเงินเฟ้อ (ประมาณ 4.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 148.23 ล้านล้านบาท)<sup>42</sup> และหากวัดด้วยอำนาจการซื้อประเทศญี่ปุ่นมีกำลังการผลิตที่สูงและเป็นประเทศต้นกำเนิดของ

<sup>41</sup> สืบค้น 5 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/downloads/AMZ/amz-praesentation-bluecard.pdf>.

<sup>42</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *อัตราแลกเปลี่ยนเงินยูโรตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย 1 ดอลลาร์สหรัฐ เท่ากับ 32.94 บาท*. สืบค้น 5 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx)

ผู้ผลิตชั้นนำที่ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ประเทศญี่ปุ่นจึงมีลักษณะเฉพาะในการทำธุรกิจหลายอย่างทำให้การจ้างงานของประเทศญี่ปุ่นจะมีกฎหมายควบคุมที่เข้มงวด โดยเฉพาะการจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นจะไม่เปิดรับแรงงานที่ไร้ฝีมือเลย แต่ถ้าเป็นแรงงานที่มีฝีมือประเทศญี่ปุ่นจะควบคุมโดยเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ เป็นเรื่องที่น่าจ้างและลูกจ้างจะต้องเจรจาตกลงกันและเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย และเมื่อตกลงกันแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยพลการมีกฎหมายที่ห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติในเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สภาพการทำงาน โดยอ้างเหตุเรื่องเชื้อชาติ หรือสถานภาพการทำงาน ห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อแรงงานหญิง

สัญญาการจ้างที่กำหนดสภาพการจ้างต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ไม่มีผลบังคับใช้ และสัญญาจ้าง ยกเว้นกรณีที่ไม่ได้กำหนดอายุของสัญญา หรือเป็นสัญญาที่กำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดของโครงการไว้ ให้ถือว่ามิอายุสัญญาไม่เกิน 1 ปี และในการทำสัญญาจ้างจะต้องระบุเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สภาพการจ้างให้ชัดเจน และนายจ้างไม่อาจทำสัญญาการจ้างที่จะเรียกเรื่องค่าปรับกรณีลูกจ้างผิด

รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดให้บริษัทญี่ปุ่นจ้างแรงงานต่างด้าวได้เฉพาะในตำแหน่งที่ต้องใช้ทักษะสูง เข้ามาเป็นพนักงานฝึกหัดและชดเชยแรงงานที่ลดลงโดยทางสภาพความสามารถในการแข่งขันเชิงอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ข้อมูลว่า รัฐบาลได้เห็นชอบนโยบายให้บริษัทในประเทศญี่ปุ่นว่าจ้างแรงงานต่างด้าวในตำแหน่งที่ต้องใช้ทักษะสูงได้ง่ายขึ้นในบางภาคส่วน อาทิ การก่อสร้าง การพยาบาลและดูแลเด็กที่กำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ดังนั้นจึงมีนโยบายที่อนุญาตให้บริษัททั้งหลายว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้มากขึ้นเพื่อช่วยให้ธุรกิจเหล่านี้เติบโตและชดเชยกับแรงงานที่ลดลง รวมถึงเพื่อขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นมีมาตรการเพิ่มแรงงานผู้หญิงในตำแหน่งบริหารและเพิ่มระบบดูแลเด็กเพื่อให้สตรีมีโอกาสเข้ามาทำงานมากขึ้น ขณะเดียวกันประเทศญี่ปุ่นก็มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นมากที่สุดในโลก ปัจจุบันประชากรหนึ่งในสี่มีอายุมากกว่า 65 ปี และมีจำนวนประชากรผู้ใช้แรงงานลดลง ปัจจัยเหล่านี้จึงกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายเพิ่มแรงงานต่างชาติและผู้หญิงเพื่อหยุดยั้งการลดลงของกำลังแรงงานและแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานและเพิ่มศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ กฎหมายแรงงานของญี่ปุ่น เปิดให้แรงงานต่างด้าวที่มีรายได้และการศึกษาตรงตามเงื่อนไข สามารถขอวีซ่าถาวรในญี่ปุ่น (Permanent Residency) ได้หลังจากทำงานไปเพียงสามปี จากเดิมที่ต้องทำงานถึงสิบปีนอกจากระยะเวลาที่ลดลงแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้คู่สมรสของผู้ที่ได้รับวีซ่าถาวรสามารถ

ทำงานในประเทศญี่ปุ่นได้ พร้อมกับสิทธิในการพาพ่อแม่และแม่บ้านมายังญี่ปุ่นได้อีกด้วยและกฎหมายฉบับนี้ยังอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีด้วย กล่าวคือ การอนุญาตให้นักท่องเที่ยวที่กลับมาเที่ยวญี่ปุ่นซ้ำโดยหากลงทะเบียนลายนิ้วมือไว้ก่อนแล้วนักท่องเที่ยวจะสามารถผ่านช่องทางอัตโนมัติด้วยลายนิ้วมือได้โดยไม่ต้องผ่านการประทับตราในหนังสือเดินทางเหมือนเดิม เป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้คือการดึงแรงงานฝีมือสูง เช่น แรงงานด้านเทคโนโลยี (IT) วิศวกร ผู้บริหาร นักเทคนิคการแพทย์ นักวิจัยและนักวิทยาศาสตร์ ให้เข้าไปทำงานในญี่ปุ่นกันมากขึ้น

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นให้ชาวฟิลิปปินส์และชาวอินโดนีเซียที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาในประเทศญี่ปุ่นและมีคุณสมบัติสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพของประเทศญี่ปุ่นสามารถทำงานเป็นผู้บริบาล (Care Worker)<sup>43</sup> ได้ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นต้องการแรงงานประเภทนี้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Baby Boom” เป็นปรากฏการณ์ที่มีเด็กเกิดมากอย่างผิดปกติในช่วงเวลาสั้น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การที่มีเด็กเกิดมากในช่วงเวลาประมาณ 10 ปี ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2482 - 2488) ทั้งนี้เพราะผู้คนที่อยู่ในภาวะอดอันการมีบุตรในระหว่างภาวะสงคราม ได้กลับมามีบุตรในเวลาใกล้เคียงกัน โดยจากแนวโน้มของประชากรโลกพบว่าตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นไป ประชากรโลกที่เป็นผู้สูงอายุจะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมากสืบเนื่องจากกลุ่มประชากรที่เกิดขึ้นในช่วง Baby Boom ทำให้ประชากรกลุ่มใหญ่ของโลกที่อายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนสูงเกือบร้อยละ 40 ของประชากรโลก ประกอบกับการแพทย์ที่ก้าวหน้าทันสมัย ทำให้ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น แต่ละประเทศอาจมีช่วง Baby Boom ต่างกันไปบ้างเล็กน้อย ตัวอย่างในญี่ปุ่นอยู่ระหว่าง ปี พ.ศ. 2490 - 2492 การเกิดเฉลี่ยที่มีมากถึง 2.7 ล้านคนต่อปี และทำให้ประชากรที่มีจำนวนรวมมากกว่า 7 ล้านคนดังกล่าว กลายเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่มีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 5 ของประชากร ทำให้ปัจจุบันกลุ่ม Baby Boomers ที่จะมีอายุประมาณตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป มีเป็นจำนวนมากในประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องการแรงงานที่ทำงานเป็นผู้บริบาลเป็นจำนวนมากเพื่อดูแลบุคคลกลุ่มนี้ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี มีกำลังในการจ้างผู้บริบาลที่ผ่านการรับรองมาตรฐานด้านวิชาชีพได้ และเป็นการลดภาระการดูแลจากรัฐได้เป็นอย่างดี

ส่วนแรงงานไทยนั้นกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ผลักดันการเจรจาประเด็นเงื่อนไขการเข้าไปประเทศญี่ปุ่น โดยให้ประเทศญี่ปุ่นรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานและคุณสมบัติของสาขาอาชีพที่ไม่ต้องใช้วุฒิปริญญาของแรงงานไทย เช่น พนักงานสปาและคนดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสให้แรงงานไทยสามารถเข้าไปตั้งกิจการให้บริการในประเทศญี่ปุ่นได้มากขึ้น โดยให้บริการ

<sup>43</sup> ผู้บริบาล (Care Worker) หมายถึง ผู้ดูแล โดยรอบ เช่น ดูแลคนแก่ ผู้ป่วย เด็ก คนพิการ อาจารย์รวมถึงครูที่เลี้ยงเด็ก ที่สามารถดูแลได้ที่บ้านหรือในชุมชน.

และมีความร่วมมือเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งการฝึกงานของคนงานบริษัทสาขา ในต่างประเทศที่เข้ามาฝึกงานกับบริษัทแม่ และการฝึกงานของแรงงานกึ่งฝีมือภายใต้การควบคุม ขององค์กรตัวแทนความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (The Japan International Cooperation Agency) ซึ่งมุ่งเน้นภารกิจในการพัฒนามนุษยชาติให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะประเทศที่ยากจน ด้วยการสนับสนุนเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ และความร่วมมือด้านการวิจัยกับองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลก และที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษก็คือกลุ่มประเทศในแถบเอเชีย ได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และ กลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งกลุ่มประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศ และประเทศสมาชิกใหม่ในอาเซียน ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ประเทศเมียนมาร์ และประเทศเวียดนาม โดยเฉพาะ การสนับสนุนในหลากหลายสาขาทางด้านวิศวกรรม ได้แก่ วิศวกรรมเคมี วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมการผลิต วัสดุวิศวกรรม วิศวกรรมโยธา วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมข้อมูลข่าวสารและ เทคโนโลยีสารสนเทศ วิศวกรรมเครื่องกลและอากาศยาน และวิศวกรรมธรณี ร่วมกับ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือ ทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยของภูมิภาค คือ เครือข่ายมหาวิทยาลัยแห่งอาเซียน (ASEAN University Network) และเครือข่ายพัฒนาวิศวกรรมศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Engineering Education Development Network) ร่วมกับมหาวิทยาลัยในอาเซียน 19 แห่ง และ มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น 11 แห่ง ซึ่งในอนาคตการพัฒนาการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของ กลุ่มประเทศที่กล่าวมา คือ การพัฒนาโปรแกรมปริญญาโทและปริญญาเอกให้มีความเป็นสากล ในภูมิภาคเดียวกันมากขึ้น โดยการสนับสนุนทุนให้คนไทยได้ฝึกงานกับผู้ประกอบการในประเทศ ญี่ปุ่น<sup>44</sup>

โดยที่ประเทศญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้นำเข้าแรงงานที่ไร้ฝีมือเข้าประเทศ แต่ผู้ประกอบการ ของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กก็ยังมีความต้องการแรงงาน จากต่างประเทศที่มีค่าใช้จ่ายต่ำอยู่ ดังนั้นจึงได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจในการดำเนินการ จัดส่งแรงงานหรือเรียกว่าผู้ฝึกงานในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กของประเทศญี่ปุ่น ระหว่างกรมการจัดหางานและสมาคมพัฒนาแรงงานระดับนานาชาติสำหรับสถานประกอบการ ขนาดกลางและขนาดเล็กของประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดให้กรมการจัดหางานเป็นผู้รับผิดชอบเรื่อง การรับสมัคร การคัดเลือก และจัดฝึกอบรม ก่อนเดินทางและส่งผู้ผ่านการฝึกอบรมจากประเทศไทย ไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นต่อ ในแต่ละปีประเทศญี่ปุ่นจะแจ้งลักษณะ ประเภทงาน และจำนวนของ ผู้ฝึกงานที่ต้องการตามความประสงค์ของสถานประกอบการต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่นคุณสมบัติของ

<sup>44</sup> จาก “การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของกระทรวงการ ต่างประเทศ,” โดย ชันธ ทอง อุณาภูม, 2551, *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 25, น. 74.

แรงงานหรือที่เรียกว่าผู้ฝึกงานเพื่อมิให้ขัดกับกฎหมายแรงงานของญี่ปุ่นที่ไม่อนุญาตให้แรงงานที่ไม่มีทักษะเข้าประเทศ

## 2.7 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศหรืออีกนัยหนึ่งคือการย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน นับว่าเป็นประเด็นสำคัญระดับนานาชาติที่มีผลกระทบต่อเกือบทุกประเทศในโลก ทั้งนี้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติได้สร้างคุณูปการต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในประเทศที่เขาทำงานอยู่ในทำนองเดียวกัน ประเทศต้นทางที่ส่งออกแรงงาน ก็ได้ผลประโยชน์จากเงินส่งกลับและทักษะฝีมือแรงงานที่ได้รับจากการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน กระนั้นก็ตามขบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานก็เต็มไปด้วยปัจจัยเสี่ยงต่อแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการทำงาน ข้อจำกัดเรื่องกฎหมาย การเอารัดเอาเปรียบ และการปฏิบัติต่อแรงงานในสภาพมิชอบ นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติสตรีก็ได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้น โดยประมาณกึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดจะเป็นแรงงานสตรีที่ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ และขาดการคุ้มครองเท่าที่ควร การสร้างกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนที่เป็นอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนระหว่างประเทศโดยเสรี ทำให้การพัฒนาหรือการรวมกลุ่มในภูมิภาคขาดความเข้มแข็งอย่างที่ต้องการจะเป็น

จากการขยายตัวและความซับซ้อนของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ทำให้ประชาคมนานาชาติเห็นความจำเป็นที่ต้องสร้างเครื่องมือในการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว โดยกำหนดมาตรการในการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

### 2.7.1 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งองค์กรสันนิบาตชาติในปีพ.ศ. 2462 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) โดยมีประเทศไทยร่วมเป็นประเทศสมาชิกก่อตั้งด้วย วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง คือ ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งองค์กรสันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิกไป มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2489 องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงกลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษ (Specialized Agency) ขององค์การสหประชาชาติอันเป็นองค์กรหลักเพียงหนึ่งเดียวขององค์การสหประชาชาติที่รับผิดชอบดูแลประเด็นแรงงานของประเทศสมาชิก เพื่อให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงความยุติธรรมทางสังคม และเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของคนงาน องค์การแรงงานระหว่าง

ประเทศจึงได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปปฏิบัติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศออกมาหลายรูปแบบด้วยกัน มีทั้งรูปแบบที่มีสภาพบังคับ และรูปแบบที่เป็นแนวทางซึ่งไม่มีสภาพบังคับ เรียกโดยรวมว่า ตราสาร (Instruments) ซึ่งตราสารทุกฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ผ่านการพิจารณาและรับรองในระบบไตรภาคีแล้ว โดยคณะกรรมการพิเศษเฉพาะด้านต่าง ๆ หรือโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ รูปแบบตราสารที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีทั้งอนุสัญญา (Convention) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) พิธีสาร (Protocol) หรือปฏิญญา (Declaration) เป็นต้น

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างของประเทศสมาชิกจัดตั้งขึ้น โดยมีทางในการป้องกันและคุ้มครองการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงานที่ถูกปฏิบัติโดยมิชอบ โดยให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกพัฒนาจัดทำและนำมาตราการในการป้องกันการปฏิบัติโดยมิชอบ การลักลอบนำคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์อย่างผิดกฎหมายมาใช้ โดยมีการปรึกษาหารือกับหุ้นส่วนทางสังคม นอกจากนี้ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางแนวทางปฏิบัติให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกป้องกันมิให้เคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานที่ผิดปกติทางกฎหมายอีกด้วย

กฎหมายตามมาตราฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีลักษณะที่เป็นกึ่งกฎหมาย (Soft Law) กล่าวคือ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของอนุสัญญาซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อประเทศนั้น ๆ ให้สัตยาบันผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกมีพันธกิจเช่นเดียวกับประเทศสมาชิกทั้งปวงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ต้องปฏิบัติภายใต้ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การพิจารณาตรวจสอบ แก้ไข และให้ความเห็นต่อร่างตราสาร การจัดทำรายงานการปฏิบัติตามตราสาร การจัดทำรายงานด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือการจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>45</sup> แต่พันธกิจที่สำคัญยิ่งในฐานะประเทศสมาชิกคือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่

<sup>45</sup> จาก การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก (รายงานผลการวิจัย) (น. 12-13), โดย อ้อทิพย์ ราษฎร์นิยม และคณะ, 2551, กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

ของคนงานและการเสริมสร้างโอกาสในการจ้างงานหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พันธกิจในการปฏิบัติให้สอดคล้องตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งที่พิจารณาแล้วว่า ประเทศตนมีกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือพิจารณาแล้วว่า ประเทศตนพร้อมที่จะปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในอนุสัญญาฉบับใด ก็สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าว ทั้งนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีกระบวนการตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาของประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้วทุกระยะ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อทักท้วงเป็นรายกรณีไป และเผยแพร่ให้ประเทศสมาชิกและประชาคมโลกได้รับทราบด้วย ประเทศใดที่ผ่านกระบวนการตรวจสอบและติดตามผลดังกล่าว โดยไม่ได้รับข้อทักท้วงจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศย่อมแสดงถึงการมีมาตรฐานแรงงานตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้<sup>46</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 8 ฉบับ โดยจำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้ดังนี้

(ก) การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม หมายถึง สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานและการเจรจาต่อรองกับนายจ้างผ่านการรวมกลุ่ม โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวของแรงงาน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948) และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกต้องให้โอกาสคนงานและนายจ้างในการรวมตัวกันเป็นสมาคมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือการคุกกระทำอย่างไม่เป็นธรรมหรือการแทรกแซงต่าง ๆ โดยเหตุที่ได้ใช้สิทธิในการรวมตัวกันนั้น

(ข) การคุ้มครองการใช้แรงงานบังคับ การกำจัดการบังคับใช้แรงงาน โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ

อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Force Labour Convention, 1930) และอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Force Labour Convention, 1957) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงาน

<sup>46</sup> จาก “ระบบไตรภาคี กับ ILO และมาตรฐานแรงงานสากล: สถานภาพในประเทศไทยและทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมระดับชาติ,” โดย โชคชัย สุทธาเวศ, 2549, รัฐศาสตร์, 54, น. 35 - 36.

บังคับทุกรูปแบบและไม่ใช้รูปแบบใด ๆ ของกฎเกณฑ์แรงงานเพื่อการข่มขู่ทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความเห็นทางด้านการเมือง หรือเพื่อการลงโทษทางวินัยแก่ผู้มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน หรือการเลือกปฏิบัติ เนื่องด้วยความแตกต่างด้านเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา

อนุสัญญาฉบับที่ 105 มีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามและยกเลิกการเกณฑ์แรงงานโดยวิธีการบังคับในกรณีต่อไปนี้ (ก) เพื่อประโยชน์ทางการเมือง การล้างสมอง การลงโทษ สืบเนื่องจากบุคคลนั้นแสดงทัศนคติทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (ข) เพื่อระดมมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ค) เพื่อเป็นวิธีการลงโทษคนงานทางวินัย (ง) เพื่อลงโทษเนื่องจากเข้าร่วมในการนัดหยุดงาน และ (จ) กรณีเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องผิว สังคมหรือศาสนา (มาตรา 1 ของอนุสัญญา)

(ค) ความคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน มีเจตนาเพื่อลดการใช้แรงงานเด็ก โดยมีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (Minimum Age Convention, 1973) และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention on the Worst Form of Child Labour, 1999) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกจะต้อง ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กซึ่งครอบคลุมระบบทาส (Slavery) โสเภณีเด็ก (Child Prostitution and Pornography) การใช้แรงงานเด็กในการค้ายาเสพติด (The Use of Children to Traffic in Drugs) และการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อร่างกาย สุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก

(ง) การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การจ้างงานที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีอนุสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่

ฉบับที่ 1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention, 1951) และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและ การประกอบอาชีพ) (Discrimination Employment and Occupation Convention, 1958) มีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกจะต้องส่งเสริมการกำหนดอัตราค่าตอบแทนและสร้างความมั่นใจว่าได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน มาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมดและยังคงส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงาน เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติด้วย

ฉบับที่ 2 อนุสัญญาฉบับที่ 100 กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีหน่วยการทำงานที่เหมือนกันหรือ

เท่าเทียมกันหรือค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดย “ค่าตอบแทน” หมายความว่ารวมถึงค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติพื้นฐานขั้นต่ำและค่าตอบแทนเพิ่มเติมใด ๆ เช่น เงินสด และสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างโดยตรงและโดยอ้อม<sup>47</sup>

อนุสัญญาฉบับที่ 11 เป็นการห้ามการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือประกอบอาชีพเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ทั้งนี้ “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึงการแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลดล้างหรือสร้างความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ

นอกจากมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นแล้ว อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกหลายฉบับก็ได้กล่าวถึงมาตรฐานแรงงานในด้านอื่น ๆ ด้วย อาทิ มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของแรงงาน และมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในการก่อสร้าง มาตรฐานแรงงานเหล่านี้แตกต่างจากมาตรฐานแรงงานหลักตรงที่มาตรฐานแรงงานหลักเป็นมาตรฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเสนอว่าทุกประเทศสมาชิกต้องมีการบังคับใช้ ในขณะที่มาตรฐานแรงงานอื่น ๆ นั้น แต่ละประเทศจะบังคับใช้หรือไม่และเมื่อใดนั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมและระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศ มาตรฐานแรงงานอื่น ๆ นั้นขอกกล่าวถึงในที่นี้เพียง 2 ด้านเท่านั้น คือ การคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัยและการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง ซึ่งจะกล่าวพอสังเขปดังต่อไปนี้

(ก) การคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ประกอบด้วยอนุสัญญาอย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health and the Working Environment, 1984) ซึ่งบังคับใช้ทุกสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจรวมทั้งบริการสาธารณะที่มีการจ้างคนงาน โดยประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายในเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานพร้อมทั้งนำมาปฏิบัติและทบทวนเป็นระยะ ๆ โดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติและสภาพภายในประเทศด้วยการปรึกษาหารือกับผู้แทนองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายและอุบัติเหตุที่อาจเกิดมาจากการทำงาน โดยลดสาเหตุแหล่งอันตรายที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมในการทำงานให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ (มาตรา 4) และกำหนดให้นายจ้างร่วมมือกับลูกจ้างในการหามาตรการด้านความปลอดภัย สุขภาพ และสิ่งแวดลอมในการทำงาน โดยจัดให้ลูกจ้างได้รับข้อมูลและการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ

<sup>47</sup> แหล่งเดิม.

อนุสัญญาฉบับที่ 161 ว่าด้วยการบริการอาชีวอนามัย (Occupational Health Services, 1985) เป็นการกำหนดให้มี “หน่วยบริการด้านอาชีวอนามัย” ซึ่งให้คำแนะนำทางด้านการจัดให้มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกอนามัยแก่นายจ้างและลูกจ้าง โดยหน่วยบริการนี้มีหน้าที่กำหนดถึงภาวะอันตรายของสุขภาพในที่ทำงาน ตรวจตราสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการ ให้คำแนะนำด้านอาชีวอนามัย การส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานให้เหมาะสมกับคนงาน การมีส่วนร่วมวิเคราะห์ในเรื่องอุบัติเหตุในอาชีพ เป็นต้น

(ข) การคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง ประกอบด้วยอนุสัญญาอย่างน้อย 1 ฉบับ ได้แก่

อนุสัญญาฉบับที่ 167 ว่าด้วยความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง (Safety and Health in Construction, 1988) เพื่อบังคับใช้กับงานก่อสร้างทั้งหมด เช่น การก่อสร้างอาคาร วิศวกรรมโยธา งานสร้างหรือรื้อถอน รวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานหรือการขนส่งใด ๆ ณ บริเวณก่อสร้างตั้งแต่การเตรียมบริเวณก่อสร้างจนถึงการทำให้โครงการเสร็จสิ้นและให้ใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self - Employed) ด้วย และการยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัตินี้ จะกระทำได้อีกเมื่อได้มีการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยเท่าที่จำเป็นและเพียงพอแล้ว อนุสัญญานี้ นอกจากจะคุ้มครองคนงานแล้วยังคุ้มครองบุคคลที่อยู่ใกล้กับบริเวณที่มีการก่อสร้างด้วย เช่น การจัดให้มีนั่งร้านและบันไดที่มีความปลอดภัยและเหมาะสม มาตรการป้องกันอันตรายจากสารเคมีและอန္คิภัยการออกแบบติดตั้งอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่งขนดินและขนวัสดุในการก่อสร้างให้อยู่ในสภาพปลอดภัย เป็นต้น

2.7.2 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและบริการ (The General Agreement on Trade in Service GATs)

“GATs” คือความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services) เป็นความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าบริการระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสำหรับประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ได้ถือปฏิบัติ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ภายใต้ GATs อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เช่น หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความนิยมยิ่ง (Most-Favored Nation Treatment: MFN) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ควบคุมการค้าบริการตามหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงการใช้มาตรการทางกฎหมาย

ภายในของประเทศตนในลักษณะสมเหตุสมผล เป็นกลาง และปราศจากความลำเอียงหรือก่อให้เกิดอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน<sup>48</sup>

ความตกลงแกตต์ (GATs) ก็เป็นหนึ่งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่นำหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favored Nation Treatment: MFN) มาบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐาน การนำหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favored Nation Treatment: MFN) มาบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานนี้มีเหตุผลสนับสนุนทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และด้านการเมือง<sup>49</sup> ทั้งนี้ความตกลงแกตต์ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองในด้านแรงงานไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เรื่องความตกลงการรวมตัวของตลาดแรงงาน

โดยในมาตรา V ทวิ ของความตกลงแกตต์ว่าด้วยความตกลงการรวมตัวของตลาดแรงงานว่า

“Article V Bis Labour Markets Integration Agreements

This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to an agreement establishing full integration of the labour markets between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

a) Exempts citizens of parties to the agreement from requirements concerning residency and work permits;

(b) Is notified to the Council for Trade in Services”

บทบัญญัติดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบเฉพาะของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดการรวมตัวของตลาดแรงงานอย่างเต็มที่ระหว่างสมาชิกของความตกลงดังกล่าว ซึ่งจะทำให้พลเมืองของสมาชิกประเทศหนึ่ง เข้าสู่ตลาดแรงงานของสมาชิกอีกประเทศได้อย่างเสรี โดยทั่วไปความตกลงดังกล่าวจะรวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการจ่ายค่าจ้าง เงื่อนไขอื่นๆของการจ้างงาน และสวัสดิการสังคม<sup>50</sup>

สำหรับใจความสำคัญของมาตรา V ทวิ จะอนุญาตให้สมาชิกองค์การการค้าโลก เข้าร่วมในความตกลงการรวมตัวของตลาดแรงงานหากความตกลงดังกล่าวยกเว้นพลเมืองของ

<sup>48</sup> จาก *กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ* (น. 306 - 307), โดย อภิญา เลื่อนฉวี, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>49</sup> From *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence* (pp. 158 – 160), by Jackson, John H, 1998, London: The Royal Institute of International Affairs.

<sup>50</sup> จาก “หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง”, โดย สิทธิกร นิพภยะ, 2546, *จดหมายข่าว WTO Watch*, 1, น. 21 – 24.

สมาชิกของความตกลงจากข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีถิ่นที่อยู่และใบอนุญาตทำงาน และได้มีการ  
แจ้งให้คณะมนตรีสำหรับการค้าบริการทราบด้วย

นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการพิเศษแก่ประเทศสมาชิกในด้านภาษี ในกรณีที่ประเทศ  
สมาชิกรับให้สิทธิพิเศษสำหรับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน (Special Incentive Arrangements for the  
Protection of Labor Rights) แก่แรงงานข้ามชาติของประเทศสมาชิก เป็นต้น

ข้อตกลงการค้าบริการขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้ระบุให้มีการ  
การเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยถือเป็น 1 ใน 4 รูปแบบของการค้าบริการด้วย แต่ปรากฏว่า  
การเปิดเสรีดังกล่าวในแต่ละประเทศกลับจำกัดคำว่า “แรงงาน” อยู่ในวงแคบ ๆ โดยการเปิดเสรี  
เฉพาะแรงงานระดับสูงในภาคบริการเท่านั้น เช่น นักบริหาร ผู้จัดการ ผู้ไปฝึกงานในต่างประเทศ  
หรือนักวิชาชีพเฉพาะสาขา เช่น วิศวกร แพทย์ สถาปนิก เป็นต้น ซึ่งแรงงานเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่  
ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดขาดแคลนอยู่แล้ว และมีไม่เพียงพอแม้แต่นำมาใช้เพื่อการพัฒนา  
เศรษฐกิจของประเทศตนเอง การเปิดเสรีแรงงานในภาคดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ  
กำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุดมากนัก ในทางตรงกันข้าม สิ่งประเทศกำลังพัฒนามีอย่าง  
เหลือล้นและพร้อมที่จะส่งออกก็คือ แรงงานระดับล่างไม่ว่าจะเป็น กรรมกร แม่บ้าน คนงาน  
ก่อสร้าง ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่ประเทศพัฒนาแล้วมีความต้องการเช่นกัน

2.7.3 การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความ  
อนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Agreement on the Most Favored Nation Treatment)

การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความ  
อนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most Favored Nation) เป็นหลักการสำคัญในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ  
กล่าวคือมาจากทฤษฎีหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non - Discrimination Principles) ซึ่งเป็นหลักการ  
สำคัญหนึ่งของเกตต์ (GATT) และองค์การการค้าโลก

การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most - Favored-Nation Treatment:  
MFN) หมายถึง การที่ประเทศคู่สัญญาเมื่อได้ให้สิทธิประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ประเทศหนึ่งประเทศใด  
ก็ต้องให้สิทธิประโยชน์เช่นว่านั้นแก่ทุกประเทศที่เป็นคู่สัญญาอื่นด้วย การทำสนธิสัญญาระหว่าง  
ประเทศ โดยทั่วไปมักนำหลักการการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง มาเป็นหลักการ  
พื้นฐานในสนธิสัญญา เช่น สนธิสัญญาระหว่างสหรัฐอเมริกากับฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 18 และ  
สนธิสัญญาบาวริงระหว่างอังกฤษกับสยามในปี 2398ความตกลงเกตต์ก็เป็นหนึ่งในสนธิสัญญา  
ระหว่างประเทศที่นำหลักการการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งมาบัญญัติไว้เป็น  
หลักการพื้นฐาน การนำหลักการการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งมาบัญญัติไว้เป็น  
หลักการพื้นฐานนี้มีเหตุผลสนับสนุนทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และด้านการเมือง

เหตุผลสนับสนุนทางด้านเศรษฐศาสตร์ คือ การนำหลักการการปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความนิยมเอกราชมาใช้ในแคว้นทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือนลดลง กล่าวคือ เมื่อภาคีสมาชิกใช้มาตรการการส่งออกหรือการนำเข้าสินค้า โดยไม่คำนึงว่าสินค้านั้นส่งออกหรือนำเข้าจากประเทศใดแล้ว ระบบตลาดจะทำงานได้ดีขึ้น และการค้าเสรีจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เมื่อภาคีสมาชิกให้สิทธิประโยชน์แก่สินค้าใด ก็ต้องขยายการให้สิทธิประโยชน์เหล่านั้นแก่สินค้าที่เหมือนกันแก่ทุกประเทศภาคีแล้ว ต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) จะลดลง กล่าวคือ เมื่อภาคีสมาชิกได้ให้สิทธิประโยชน์แก่สินค้าของภาคีสมาชิกอื่นทุกประเทศเจ้าหน้าที่ศุลกากรก็ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบว่า สินค้ามีถิ่นกำเนิดจากประเทศใด การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็จะเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว<sup>51</sup>

เหตุผลสนับสนุนทางการเมือง คือ การนำหลักการการปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความนิยมเอกราชมาใช้ในแคว้นช่วยลดความตึงเครียดในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ เมื่อภาคีสมาชิกให้สิทธิประโยชน์แก่สินค้าของภาคีสมาชิกหนึ่งแต่ไม่ให้สิทธิประโยชน์หรือให้สิทธิประโยชน์นั้นแก่สินค้าของอีกภาคีสมาชิกหนึ่งน้อยกว่าก็จะทำการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีความตึงเครียดเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษา แนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน และนอกกรอบอาเซียนตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของต่างประเทศตามที่ได้อธิบายมานี้ จะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

<sup>51</sup> จาก กฎกติกา WTO. เล่มที่ 1 กฎกติกาทั่วไป (น. 50), โดย รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนการวิจัย.

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศไทย อันได้แก่ มาตรการคุ้มครองแรงงานตามหลักกฎหมายไทยและมาตรการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยเปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 มาตรการคุ้มครองแรงงานตามหลักกฎหมายไทย

ปัจจุบันกฎหมายแรงงานมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับและเป็นกฎหมายที่จำเป็นของทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เจริญด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้นำในการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาตั้งแต่เริ่มแรกและได้ลงนามในข้อตกลงยอมรับร่วมครบทุกฉบับจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการศึกษากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพดังกล่าว โดยกฎหมายภายในที่มีมาตรการในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย นอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว มีดังนี้

##### 3.1.1 กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Labor Protection Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการด้านแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยบัญญัติถึงสิทธิ หน้าที่ระหว่างนายจ้างลูกจ้าง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง การใช้แรงงาน การจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานงานของประเทศไทยฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมกฎหมายในปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากได้มีการประกาศพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ส่งผลให้มีผลใช้บังคับดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หรือจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 28 พฤษภาคม 2551

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หรือจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่แก้ไขใหม่มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แก้ไขนิยามคำว่า “นายจ้าง” ตามมาตรา 5 โดยนิยามของคำว่านายจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นจะอยู่ในมาตรา 5 ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) ได้ทำการแก้ไขนิยามดังกล่าวโดยทำการตัดข้อความใน (3) เรื่องเกี่ยวกับการจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงออก แต่อย่างไรก็ตามการตัดออกดังกล่าวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ไปกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวในมาตรา 11/1 โดยอธิบายให้ชัดเจนขึ้นว่าการจ้างเหมาค่าแรงที่จะถือว่าเป็นนายจ้างมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง และการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวจะส่งผลให้มีโทษตามมาตรา 144/1 คือ ปรับไม่เกิน 100,000 บาท การบัญญัติแยกออกมดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้และตีความกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. แก้ไขการห้ามเรียกหลักประกัน และหลักประกันความเสียหายในการทำงานตามมาตรา 10 ทั้งนี้เดิมการห้ามเรียกหลักประกัน และหลักประกันความเสียหายในการทำงานมาตรา 10 นั้น ห้ามเฉพาะการเรียกที่เป็นเงินเท่านั้น แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดการห้ามดังกล่าวให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยห้ามการเรียกดังกล่าว ทั้งที่เป็นเงิน ทรัพย์สินอื่น หรือการค้ำประกันด้วยบุคคลของลูกจ้าง แต่การห้ามนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 51 ในการห้ามเรียกหลักประกันจากลูกจ้างที่เป็นเด็กเหมือนเดิม<sup>52</sup>

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของกฎหมายในการแก้ไขจึงได้ให้กฎเกณฑ์และวิธีการที่ประกาศกำหนดโดยรัฐมนตรีนั้น กำหนดประเภทของหลักประกัน และจำนวนของหลักประกันด้วย

3. เพิ่มบทบัญญัติในการคุ้มครองลูกจ้างเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างไว้ในมาตรา 14/1 ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ทำการเพิ่มเติม มาตรา 14/1 เข้ามาควบคุมสัญญาจ้าง โดยกำหนดให้สัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างจะต้องไม่ทำให้นายจ้างได้เปรียบลูกจ้างเกินสมควร

<sup>52</sup> จาก ข่าวสารตลาดแรงงาน ระหว่างปี 2551-2552 (น. 72), โดย กรมการจัดหางาน, กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน.

#### 4. แก้ไขบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองลูกจ้างจากการคุกคามทางเพศ ในมาตรา 16

ในมาตรา 16 เดิมได้ทำการบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองการคุกคามทางเพศแก่ลูกจ้างเด็ก และลูกจ้างที่เป็นหญิงเท่านั้น แต่เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีการแก้ไขให้การคุ้มครองดังกล่าวครอบคลุมไปถึงลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งรวมถึงลูกจ้างชายด้วย

5. เพิ่มเติมสัญญาจ้างทดลองงาน ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ถือว่าสัญญาจ้างทดลองงานเป็นสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา ซึ่งต้องทำการบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือเป็นเวลา 1 ช่วงค่าจ้าง

#### 6. เพิ่มเติมการกำหนดในเรื่องเวลาทำงาน ตามมาตรา 23

โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ฉบับที่ 2 ได้เพิ่มเติมรายละเอียดในการตกลงเวลาทำงาน โดยกำหนดให้ในกรณีที่เวลาทำงานวันหนึ่งวันใดมีเวลาทำงานน้อยกว่า 8 ชั่วโมง นายจ้างและลูกจ้างสามารถที่จะตกลงกันให้นำเวลาทำงานส่วนที่เหลือจาก 8 ชั่วโมงนั้น ไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม การรวมดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้วันที่ถูกรวมเวลาทำงานนั้นมีเวลาทำงานเกินวันละ 9 ชั่วโมง

ในกรณีที่มีการตกลงดังกล่าว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนสำหรับลูกจ้างรายวันหรือลูกจ้างรายชั่วโมง ไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน ตามจำนวนชั่วโมงที่ทำเกิน และสำหรับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างตามผลงาน ไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ในชั่วโมงที่ทำเกิน และแก้ไขในส่วนลูกจ้างหญิงที่มีครรภ์ โดยเพิ่มเติมในมาตรา 39/1<sup>53</sup>

แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานจะเป็นกฎหมายที่จำกัดหลักเสรีภาพในการทำสัญญาหรือหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา แต่หาได้ยกเลิกหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาหรือหลักเสรีภาพในการทำสัญญาในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยสิ้นเชิงไม่ หากแต่การจำกัดหลักดังกล่าวให้แคบลงเท่านั้นคือคู่สัญญาจะแสดงเจตนาทำนิติกรรมใด ๆ ให้มีมาตรฐานต่ำกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้ไม่ได้ แต่ในทางตรงข้ามนายจ้างลูกจ้างยังคงมีเสรีภาพเต็มที่ในการทำสัญญาตราบเท่าที่สัญญานั้น ไม่ขัดต่อบทบัญญัติในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งถ้านายจ้างลูกจ้างแสดงเจตนาทำสัญญาได้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้สัญญานั้นใช้บังคับได้และไม่ให้นำกฎหมายแรงงานมาบังคับใช้

<sup>53</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (น. 63), โดย เกษมสันต์ วิจารณ์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นผูกพันอยู่กับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เมื่อสภาพต่าง ๆ เหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

2. เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กฎหมายคุ้มครองแรงงานมุ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะเพื่อคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบเกินไป บทบัญญัติในกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงเป็นข้อบังคับที่เด็ดขาด เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหากมีการฝ่าฝืน และนายจ้างอาจถูกดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อบังคับให้จ่ายเงินหรือชดเชยค่าเสียหายแก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิด้วย

3. เป็นกฎหมายกึ่งมหาชนกึ่งเอกชน คือ เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชน และมีโทษทางอาญาเมื่อมีการฝ่าฝืนซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายมหาชน

4. เป็นกฎหมายทางสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงานตราขึ้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง<sup>54</sup>

### 3.1.2 กฎหมายแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้บุคคลทั้งสองฝ่ายได้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน สามารถทำข้อตกลงในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกันได้รวมทั้งกำหนดวิธีการระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยรวดเร็วและด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบสุขในอุตสาหกรรม อันจะนำมาซึ่งความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายสังคม เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างในทุกประเภทกิจการ ยกเว้นราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาด้วย และไม่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยหลักพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีสาระสำคัญ ดังนี้ กำหนดหลักเกณฑ์

<sup>54</sup> จาก การคุ้มครองการใช้แรงงาน (น. 41- 42), โดย วิสาร พันธนะ, 2547, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

ในการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และให้สิทธิในการจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานแก่นายจ้างและลูกจ้าง<sup>55</sup> ดังนี้

องค์กรของฝ่ายนายจ้างมี 3 ระดับ คือ

1. สมาคมนายจ้าง
2. สหพันธ์นายจ้าง
3. สภาองค์กรนายจ้าง

องค์กรของฝ่ายลูกจ้างมี 3 ระดับ คือ

1. สหภาพแรงงาน
2. สหพันธ์แรงงาน
3. สภาองค์กรลูกจ้าง

### 3.1.3 กฎหมายประกันสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม (Social Insurance) เป็นกฎหมายที่กำหนดการให้หลักประกันแก่บุคคลในสังคมที่มีปัญหา หรือความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อื่นทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ ในลักษณะเฉลี่ยความเสี่ยง เฉลี่ยทุกข์สุขร่วมกันระหว่างประโยชน์ในสังคมโดยการรวบรวมเงินเข้าเป็นกองทุนและจ่ายช่วยเหลือแก่ผู้ที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง

กฎหมายประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปด้วย และแม้ต่อมาภายหลังกิจการของนายจ้างมีจำนวนลูกจ้างลดลงเหลือไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนด กิจการดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ต่อไปจนกว่าจะเลิกกิจการ ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการดังกล่าวซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ประกันตนมาตั้งแต่แรกก็ยังคงเป็นผู้ประกันตนต่อไปจนกว่าจะพ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง และลูกจ้างที่เข้าทำงานใหม่ก็ต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ด้วย

โดยกฎหมายประกันสังคมบังคับให้ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งนายจ้างจะเป็นผู้หักเงินค่าจ้างทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นเงินสมทบส่วนของลูกจ้าง

<sup>55</sup> จาก การแรงงานสัมพันธ์พื้นฐาน (น. 11), โดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานสัมพันธ์.

ลูกจ้างจะไม่เป็นผู้ประกันตนอีกต่อไป ถ้าลูกจ้างตายสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างหรือเมื่อสัญญาจ้างแรงงานระงับตามกฎหมาย เมื่อสิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตนแล้วบุคคลที่เคยเป็นลูกจ้างมานั้นก็หลุดพ้นจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนซึ่งเป็นความช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคมได้อีกต่อไป เว้นแต่จะเป็นการประกันสังคมประเภทประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงานหรือการคลอดบุตร ซึ่งบุคคลนั้นได้ส่งเงินสมทบมาครบเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนแล้ว เมื่อพ้นสภาพการเป็นลูกจ้างก็ยังคงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางการแพทย์ต่อไปอีก 6 เดือนนับจากวันสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง<sup>56</sup>

ประโยชน์ทดแทนที่กองทุนประกันสังคมให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิเมื่อผู้ประกันตนประสบเคราะห์ภัยหรือเดือดร้อน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดมี 4 รูปแบบ คือ บริการทางการแพทย์ เงินทดแทนการขาดรายได้ ค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์

ส่วนกรณีของบุคคลมิใช่ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อาทิ คนขับรถรับจ้างแม่ค้า ข้าราชการ ทนายความ ฯลฯ อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ โดยสมัครและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนดเป็นรายปี และเมื่อได้จ่ายเงินครบระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้สมัครเข้าประกันตนดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ทดแทนเพียง 3 ประเภท ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ในกรณีทุพพลภาพ และในกรณีตายเท่านั้น ถือเป็นกรณีกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 เป็นต้น

### 3.1.4 กฎหมายเงินทดแทน

กฎหมายเงินทดแทน (Workmen's Compensation Law) เป็นกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง ด้วยการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้บุคคลดังกล่าว เมื่อลูกจ้างได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายอันมีสาเหตุมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้างและกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้างแทนนายจ้าง กฎหมายเงินทดแทนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2537 เป็นต้นมา ลักษณะกฎหมายเงินทดแทนเป็นกฎหมายสังคมที่มีโทษทางอาญา และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย กฎหมายเงินทดแทนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างและผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง การตีความในข้อกฎหมายที่เป็น

<sup>56</sup> จาก การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน กรณีศึกษาข้อพิพาทการใช้แรงงานในธุรกิจประเภทขนส่งทางบก (น. 21), โดย ชัชชัย สุเมธ โขติเมธา, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม.

ปัญหาหรือกรณีมีข้อสงสัยให้ตีความไปในทางหรือนัยที่จะให้การคุ้มครองหรือให้ประโยชน์แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทน คือ แต่เดิมเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบที่จะจ่ายเงินใดให้แก่ลูกจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่ลูกจ้างได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยมักจะมาจากการกระทำของลูกจ้างเองเป็นส่วนใหญ่ นายจ้างไม่ได้เกี่ยวข้องด้วย โดยถือหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด เมื่อนายจ้างมิได้ตั้งใจหรือประมาททำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย นายจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินใด ๆ ให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย

ต่อมาแนวความคิดได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อนายจ้างจะไม่ได้เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้กระทำให้ลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือตายโดยตรงแต่นายจ้างก็เป็นผู้จัดหา เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงานตลอดจนเป็นผู้ที่กำหนดสถานที่ทำงานให้แก่ลูกจ้างได้ทำงาน ซึ่งถ้าเครื่องจักร เครื่องมือหรืออุปกรณ์ตลอดจนสถานที่หรือสิ่งแวดล้อมในการทำงานนั้นบกพร่องเป็นภัยต่อลูกจ้าง ลูกจ้างย่อมได้รับอันตรายอันมีผลสืบเนื่องมาจากการกระทำของนายจ้างนั่นเอง แม้ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม ในทางกลับกันถ้านายจ้างนำเครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงานที่มีคุณภาพดีทันสมัยมาใช้ โอกาสที่ลูกจ้างจะได้รับอันตรายก็ไม่เกิดขึ้นเลย เมื่อลูกจ้างเข้าไปทำงานให้แก่นายจ้าง แม้ลูกจ้างจะรู้ว่างานนั้นเป็นอันตรายเพียงใดก็ตาม แต่ลูกจ้างก็ไม่มีโอกาสเลือกที่จะใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำงานที่เป็นอันตรายของนายจ้างได้ จึงต้องถือว่านายจ้างจะต้องรับผิดชอบเมื่อมีอันตรายเกิดขึ้นโดยปกติแล้วนายจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องจักร เครื่องมือมาใช้ในกิจการของนายจ้าง เมื่อเครื่องจักรเครื่องมือเหล่านั้นชำรุดบกพร่อง นายจ้างก็ต้องซ่อมแซมเสียค่าใช้จ่าย ถ้าจะเปรียบเทียบกับลูกจ้างก็เป็นเครื่องจักรหรือเครื่องมือที่มีชีวิตของนายจ้างชิ้นหนึ่งหรือส่วนหนึ่ง เมื่อลูกจ้างได้รับบาดเจ็บนายจ้างก็ต้องรับผิดชอบโดยการซ่อมแซมดูแลให้เครื่องจักรที่มีชีวิตนั้นมีลักษณะและคุณภาพเช่นเดิม<sup>57</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ต่างก็ตราขึ้นเพื่อกำหนดหน้าที่ของนายจ้างบางประการเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างหรือคนงาน อันเป็นการกำหนดหน้าที่ที่นายจ้างจะต้องกระทำเพิ่มขึ้นจากหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดเอาไว้ ทำให้นายจ้างไม่อาจใช้สิทธิบางประการที่ตนมีอยู่ในฐานะนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้อย่างเสรี รวมทั้งไม่ยอมให้นายจ้างและลูกจ้างทำความตกลงกันในเรื่องบางเรื่องให้แตกต่างไปจากเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ แม้ลูกจ้างจะยินยอมก็ตาม

<sup>57</sup> จาก หลักกฎหมายเงินทดแทนสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมด้วยพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และคำพิพากษาศาลฎีกา (น. 24 – 25), โดย ปราณี สุขศรี, 2548, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

### 3.2 มาตรการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยมี 2 กรณีคือ การเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะมาตรการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยมุ่งศึกษาเฉพาะแรงงานต่างด้าว (Inflow) ที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ทั้งนี้แรงงานต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 กลุ่มได้แก่

กลุ่มแรก คือ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ ประเทศพม่า ประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อต้องการโอกาสในการทำงานและรายได้ที่สูงขึ้น ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากการที่รัฐบาลผ่อนผันให้นายจ้างพาลูกจ้างต่างด้าวที่อยู่นอกระบบมารายงานตัวเพื่อขอรับการจดทะเบียน โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นแรงงานชาวพม่า

กลุ่มที่สอง คือ แรงงานต่างประเทศ อื่น ๆ ที่ไม่ใช่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นกันแต่ยังมีจำนวนน้อยอยู่ โดยแรงงานในกลุ่มนี้สามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อยคือแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมทั่วไป และทำงานในส่วนของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน<sup>58</sup>

จากข้อมูลข้างต้นทำให้เห็นว่าประเทศไทยได้เปิดเสรีในการทำงานของคนต่างด้าวในระดับหนึ่ง ทั้งนี้การกำกับดูแลและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ เป็นไปตามกฎหมายดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งในพระราชบัญญัติที่ถูกเร่งรัดออกมาในช่วงปลายสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผ่านการพิจารณา 3 วาระรวดในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 จากนั้นมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงจากกฎหมายฉบับเดิม 15 ประการ ดังนี้

(1) ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และจัดโครงสร้างของพระราชบัญญัติโดยแบ่งเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล รวม 60 มาตรา ได้แก่

<sup>58</sup> จาก การค้าชายแดนไทยกับเพื่อนบ้าน 5 ประเทศ: มาเลเซีย พม่า จีนตอนใต้ ลาว และกัมพูชา (น. 63 – 64). สำนักงานภาคและสาขายโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548, กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

หมวด 1 การทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 7 - 28

หมวด 2 กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 29 - 40

หมวด 3 คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 41 - 44

หมวด 4 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 45 - 47

หมวด 5 การกำกับดูแล มาตรา 48 - 50

หมวด 6 บทกำหนดโทษ มาตรา 51 - 56

บทเฉพาะกาล มาตรา 57 - 60

(2) ปรับปรุงการกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมซึ่งกำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยมีสาระสำคัญ 4 ประเด็น

ประเด็นที่ 1 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับคนต่างด้าวตามมาตรา 4 ได้แก่บุคคลที่อยู่ในฐานะดังต่อไปนี้บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือ (3) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะการกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดโดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

ประเด็นที่ 2 กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 กำหนดว่า “งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใดเมื่อใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ” และกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีองค์ประกอบตามมาตรา 41 และหนึ่งในอำนาจหน้าที่คือ การพิจารณาการออกกฎกระทรวง กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 ให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี ขณะนี้กรมการจัดหางานได้จัดเตรียมบัญชีรายชื่อโดยดูจากสถิติย้อนหลัง 5 ปี ได้เตรียมไว้ 170 กว่ารายชื่ออาชีพ และมีการจัดประเภทงานไว้ด้วยนอกจากนี้ยังจะมีการกำหนดจำนวนคนต่างด้าวในการทำงานอีกด้วย

ประเด็นที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงประเภทคนต่างด้าว ตามมาตรา 13 ที่อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ที่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม โดยอนุญาตรวมคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ตามมาตรา 13 วรรค 5 ด้วย

ประเด็นที่ 4 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน และจ้างงานแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน มาตรา 14 “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้” ตามเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) กำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้างหรือการจัดเก็บภาษี (Levy) เพื่อจำกัดคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ในขั้นต้นนี้กรมการจัดหางานได้เสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างต่ำสุด 200 บาทและสูงสุด 600 บาท แบ่งตามพื้นที่และประเภทกิจการ เช่น กิจการประมงในทุกพื้นที่ที่เก็บค่าธรรมเนียม 200 บาทต่อคน ประเภทงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายแดน 300 - 400 บาทต่อคน แต่งานอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร 600 บาทต่อคน เป็นต้น

(4) ปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในการออกหลักฐานการอนุญาตให้เข้าประเทศ (Visa) และใบอนุญาตทำงานให้เสร็จใน 3 ชั่วโมง และอนุญาตให้ทำงานได้ทันทีเมื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board Of Investment: BOI) อนุมัติโครงการ และส่งเรื่องมายังกรมจัดหางานต้องออกใบอนุญาตทำงานให้เสร็จภายใน 7 วันและเมื่อยังไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวก็สามารถทำงานไปพลางก่อนได้ โดยใบอนุญาตทำงานจะมีระยะเวลาการทำงานเท่ากับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอนุมัติโครงการ ไม่ว่าจะมียุคี่ปีก็ตาม นอกจากนี้ในการเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างจะเก็บเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แม้จะมีการต่อใบอนุญาตก็ตาม<sup>59</sup>

(5) ให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ตามมาตรา 13 วรรค 4 และวรรค 5 เพื่อให้สอดคล้องตามหลักมนุษยธรรม

<sup>59</sup> จาก การจ้างงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีสำหรับคนต่างด้าว (รายงานการวิจัย) (น. 16 - 17), โดย กฤตยา อาชนิจกุล และกุลภา วัจนสาระ, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.

(6) เพิ่มมาตรการรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน เพื่อส่งเสริมการผลิตไปสู่พื้นที่ที่มีแรงงานจำนวนมาก ในส่วนนี้อยู่ในระหว่างการเจรจากับประเทศลาวและประเทศกัมพูชา สำหรับพม่าได้มีการเจรจาระดับนายกรัฐมนตรี และระดับรัฐมนตรี หลังจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงานในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานไปกลับบริเวณชายแดน

(7) จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร กำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุน เพื่อประกันเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ โดยนายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน เจ้าหน้าที่จะออกใบรับซึ่งระบุชื่อ เลขประจำตัวของลูกจ้าง และจำนวนเงินให้นายจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างเป็นหลักฐาน หากนายจ้างไม่นำเงินส่ง ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 2 ต่อเดือนให้ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินประกันตน และหากแรงงานเดินทางกลับด้วยตนเองสามารถขอเงินคืนได้ โดยยื่นเอกสารที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง และจะได้รับคืนเงินโดยเร็วภายใน 30 วัน หากเกินจากนี้จะได้ดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี หากส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบให้นายจ้างจ่ายให้ครบ ตามมาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20

(8) กำหนดให้อายุใบอนุญาตทำงานมีอายุไม่เกินสองปี ซึ่งแยกกันโดยเด็ดขาดไม่อิงกับการอยู่ในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่ให้ออกใบอนุญาตได้ไม่เกินสี่ปีติดกัน เพื่อป้องกันการโอนหรือแปลงสัญชาติ นอกจากนี้ในระหว่างการต่อใบอนุญาต แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาต การเปิดให้ต่อใบอนุญาตเป็นไปตามประกาศรอบที่เปิดให้มีการต่ออายุ

(9) ปรับปรุงให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ท้องที่ สถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไขได้ โดยให้อำนาจการอนุญาตอยู่ที่นายทะเบียน การออกจกานายจ้างและเลิกจ้างไม่อยู่ในอำนาจของนายจ้าง ไม่ต้องทำการแจ้งเข้าแจ้งออก ไม่ต้องใช้ระบบโควต้าแต่ใช้ระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแทน แต่การย้ายออกนอกพื้นที่โดยไม่แจ้งนั้นผิดพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีปัญหาเรื่องเอกสารการย้ายออกซึ่งหากไม่ต้องทำการแจ้งย้ายออกแล้วจะมีปัญหากับทางกรมการปกครอง โดยที่ทำการเขตหรืออำเภอจะไม่ยอมรับการแจ้งย้ายจากนายจ้างเก่ามายังนายจ้างใหม่ซึ่งจะเป็นปัญหาให้ไม่สามารถต่อใบอนุญาตทำงานได้

(10) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตทำงานโดยให้อำนาจแก่นายทะเบียน รวมถึงผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายในการเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต มีการกำหนดโทษสำหรับแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานให้สูงขึ้นด้วย

(11) ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 41 เพื่อให้องค์ประกอบคณะกรรมการครอบคลุมทุกส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลคนต่างด้าว รวมทั้งผู้แทนที่มาจากภาคเอกชน โดยการคัดเลือกผู้แทนให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และเพิ่มเติมให้มีหน้าที่เสนอความเห็นในเรื่องต่าง ๆ แก่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมทั้งติดตาม กำกับดูแล และประสานการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

(12) กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 45 ถึง 47 แยกกันโดยอิสระจากคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งพระราชบัญญัติเดิมนั้นรวมอยู่ด้วยกัน

(13) กำหนดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจับและช่วยเหลือพนักงานสอบสวน มีอำนาจจับคนต่างด้าวที่พบว่าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ โดยไม่ต้องมีหมายจับและนำผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนทันที และให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดอ้างอิงจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

(14) ปรับปรุงบทกำหนดโทษ เช่น โทษสำหรับนายจ้างคือปรับระหว่าง 10,000 - 100,000 บาท ต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 1 คน โทษสำหรับแรงงานต่างด้าวคือจำคุก 5 ปี ปรับระหว่าง 2,000 - 100,000 บาท หรือหากยินยอมกลับประเทศต้นทาง จะถูกนำส่งกองตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการส่งกลับและละเว้นโทษจำคุก นอกจากนี้ยังมีการให้สินบนนำจับแก่ผู้จับ เช่น มอเตอร์ไซค์รับจ้างสามารถแจ้งจับและได้สินบนร้อยละ 20 ดำรวจได้สินบนร้อยละ 40 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การเปรียบเทียบปรับในขณะนี้

(15) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมโดยกำหนดอัตราสูงสุดไว้ อย่างไรก็ตามในการประกาศใช้จริงจะใช้อัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งต่ำกว่าอัตราสูงสุด และในบทเฉพาะกาลต้องมีการออกอนุบัญญัติ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศต่าง ๆ ประมาณ 30 ฉบับ ซึ่งกรมการจัดหางานได้ร่างเสร็จแล้ว รอเสนอให้ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของกระทรวงพิจารณา สำหรับกฎกระทรวงต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกาศในพระราชกฤษฎีกาให้มีผลบังคับใช้ต่อไป หนึ่งในกฎกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือ การกำหนดบัญชีรายชื่ออาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรการตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาประกอบกับยุทธศาสตร์แนบท้ายแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้แก่

หัวข้อ 2 การเปิดเสรีการค้าบริการ (Free Flow of Services)

หัวข้อ 3 การเปิดเสรีด้านการลงทุน (Free Flow of Investment)

หัวข้อ 4 การเปิดเสรีด้านทุนที่มากขึ้น (Free Flow of Capital) และ

หัวข้อ 5 การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี (Free Flow of Skilled Labour)

โดยยุทธศาสตร์หัวข้อ 5 นี้เป็นการกำหนดให้มีการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาที่เป็นแรงงานมีฝีมือซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน (Single Market and Production Base) โดยจะต้องวางกรอบแผนงานมาตรฐานความสามารถและคุณสมบัติของงาน หรืออาชีพและความชำนาญของแรงงานมีฝีมือในสาขาบริการสำคัญภายในปี พ.ศ. 2552 และสาขาบริการอื่น ๆ ภายในปี พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ ได้มีการดำเนินการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนวิชาชีพ 8 สาขาแล้ว คือ วิศวกรรม การพยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพทันตแพทย์ วิชาชีพบัญชีและการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 9 กำหนดว่า

“ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา 7 และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

ในการออกใบอนุญาต นายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

ใบอนุญาตการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

อธิบดีจะวางระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขตามวรรคสองให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติก็ได้”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา 7 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใดเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 7 อนุมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 7 ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนด

งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดให้งานในอาชีพหรือวิชาชีพตามที่ระบุในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา (39 อาชีพ) เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร

ดังนั้นเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดการทำงานของคนต่างด้าวตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติรองรับการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวที่เข้ามาตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นไว้ด้วย ดังนั้น หากเป็นการเข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น เพียงแต่ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการอนุญาตนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยรายละเอียดที่อธิบายวิธีการจัดหางานกำหนดไว้ด้วย ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนระหว่างหน่วยงาน และเมื่อได้รับแจ้งแล้ว นายทะเบียนก็จะออกใบอนุญาตให้ภายในเจ็ดวัน โดยระหว่างนั้น คนต่างด้าวสามารถทำงานไปพลางก่อนได้

### 3.2.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นมาตรการทางกฎหมายของรัฐที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิการเข้าเมืองของคนต่างด้าว ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีทั่วไปและกรณีพิเศษเฉพาะราย โดยมาตรา 12 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดลักษณะห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้น จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>60</sup>

(2) คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง มาตรา 9 จำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา)

<sup>60</sup> จาก คู่มือว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง (น. 25 – 27), โดย สุภัทร สกลไชย, 2544, กรุงเทพฯ: ดับเบิ้ลนารายณ์.

ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทำงาน ในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของกลุ่มสมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น

2. ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับ ที่ 233 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

3. ประเภทแจ้งการทำงาน หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการ ชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกิน สิบห้าวัน และจะทำงานนั้นได้ เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

4. ประเภทพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเดิมคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ระหว่าง รอคการส่งกลับอนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาต ทำงานชนิดบัตรสีชมพู และได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสาร รับรองสถานะจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เป็นต้น เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการขอ อนุญาตทำงาน โดยได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 11 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งยังไม่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยนายจ้างยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทน จำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ใน ตำแหน่งค่อนข้างสูงหรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถหรือความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการ สื่อสารที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถหรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ เมื่อเดินทางเข้ามา ในราชอาณาจักรแล้วต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน

2. ประเภทนำเข้า หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้าง แรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (Memorandum of Understanding: MOU) โดยขออนุญาตทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ปัจจุบันเราได้ทำข้อตกลงกับ 2 ประเทศ คือ ประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 (1) และ (2) หมายถึง คนต่างด้าว ต่อไปนี้

กรณีคนต่างด้าวที่ยังไม่เข้ามาในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานต้องปฏิบัติ ดังนี้

ก. คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

ข. เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 14 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น เป็นต้น

(3) ในกรณีที่มีคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วมีความประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. คนต่างด้าวที่จะขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือการนิคมอุตสาหกรรมต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้ามาในราชอาณาจักรหรือ 30 วันนับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายนั้นๆ

2. คนต่างด้าวไม่ว่าจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรประเภทคนอยู่ชั่วคราว จะทำงานได้ต่อเมื่อ ได้รับใบอนุญาตแล้วเท่านั้น โดยยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานตามแบบที่กฎหมายกำหนด

(4) กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของคนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตทำงานได้ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานฝีมือหรือไร้ฝีมือจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (มิใช่นักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน)

2. มีความรู้ความสามารถในการทำงานตามที่ขอรับใบอนุญาตทำงาน

3. ต้องไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

4. ต้องไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคพิษสุราเรื้อรัง

5. ต้องไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

ส่วนคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว กฎหมายได้กำหนดมาตรการให้ต้องปฏิบัติ พร้อมทั้งบทลงโทษ ดังนี้

1. มีใบอนุญาตติดตัวไว้หรือมีอยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงานเพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ได้ตลอดเวลา (ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท)

2. ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ)

3. ต้องทำงานตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น หากประสงค์จะทำงานอื่น หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน ต้องได้รับอนุญาตก่อน (ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท)

4. ก่อนใบอนุญาตทำงานสิ้นอายุ และประสงค์จะทำงานต่อต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนจึงจะทำงานได้

5. กรณีใบอนุญาตชำรุดหรือสูญหาย ต้องยื่นขอใบแทนใบอนุญาตภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบ

6. กรณีเปลี่ยนชื่อ ชื่อสกุล สัญชาติ ที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว หรือชื่อสถานที่ทำงาน ต้องยื่นคำร้องขอแก้ไขโดยไม่ชักช้า

ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ตามยุทธศาสตร์แนบท้ายแผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หัวข้อ 2 การเปิดเสรีการค้าบริการ (Free Flow of Services) ในส่วนของการเจรจาจัดทำข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ 8 ของประเทศไทยภายใต้อาเซียน ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องของการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Natural Persons) เพื่อเข้าออกจากประเทศที่ประเทศไทยผูกพันจะต้องปฏิบัติตาม จึงกล่าวได้ว่าบุคคลธรรมดาที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมประชุมหรือดำเนินการตามสัญญา เข้าทำสัญญาเพื่อซื้อหรือขายสินค้าก่อตั้งธุรกิจ หรือกิจกรรมในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งการเข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ไม่เกินระยะเวลา 90 วัน ในระยะเริ่มแรกและอาจขยายได้ในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งในมาตรา 34 ก็ได้กำหนดกรณีต่าง ๆ ซึ่งคนต่างด้าวจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งธุรกิจก็เป็นกรณีที่กำหนดไว้ตาม (5) ที่ตามมาตรา 35 (3) ได้กำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไม่เกินหนึ่งปี โดยอาจขยายให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปีตามวรรคสอง

อย่างไรก็ตาม หากมีปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ากรณีการเข้าร่วมประชุมหรือดำเนินการตามสัญญา เข้าทำสัญญาเพื่อซื้อหรือขายสินค้า ก่อตั้งธุรกิจหรือกิจกรรมในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทยตามข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ 8 ไม่ได้จัดอยู่ในประเภทธุรกิจตามมาตรา 34 (5) ทั้งหมด และไม่อาจจัดอยู่ในกรณีตามมาตรา 34 (1) - (14) ได้ด้วย กรณีดังกล่าวก็อาจจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงตามมาตรา 34 (15) เพื่อกำหนดให้เป็นกรณีอื่นที่คนต่างด้าวจะขอเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งระยะเวลาเริ่มแรกก็ไม่เกินหนึ่งปี เช่นเดียวกับกรณีของการเข้ามาเพื่อการธุรกิจ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่อย่างใด

### 3.3 เปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานกับประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเสรีในด้านแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานที่มีทักษะฝีมือ ฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ทั้งภาครัฐ และเอกชนของประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Mindset) เพื่อดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งรวมถึงแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม ปრაกฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในปัจจุบัน คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสมาชิกอาเซียน ซึ่งดูเหมือนว่ายังคงเป็นอุปสรรคสำคัญเนื่องจากเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างชาติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ และปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับการเปิดเสรีภาคแรงงานเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดเฉพาะแรงงานฝีมือที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงการย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีในประชาคมอาเซียน (Mobility of Professions in ASEAN Community) ใน 8 สาขาวิชาชีพเท่านั้น เช่นนี้จึงควรศึกษาถึงข้อจำกัดดังกล่าวจากประเทศสมาชิกต่าง ๆ เพื่อพิจารณาประกอบกัน ดังนี้

#### 3.3.1 เนการาบริรูในคารุสซาลาม

เนการาบริรูในคารุสซาลามหรือประเทศบริรูในคารุสซาลามได้กำหนดเงื่อนไขในการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวไว้เป็นข้อบังคับการจ้างแรงงานต่างชาติให้ต้องผูกพันตามกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ ตั้งแต่กรรมกรจนถึงเจ้าหน้าที่ภาคบริการ เว้นแต่พนักงานเสมียนตรา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานเสมียน พนักงานขับรถ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือแรงงานประเภทดังกล่าวที่มีแรงงานท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

1. นายจ้างต้องมีชื่อจดทะเบียนตามกฎหมายของประเทศบรูไนในคารุสซาลาม
2. ก่อนการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างต้องได้รับใบอนุญาตการจ้างงาน ที่ออกให้โดยคณะกรรมการแรงงานของประเทศบรูไนในคารุสซาลาม
3. นายจ้างต้องขออนุมัติวีซ่าทำงาน และใบอนุญาตทำงานจากผู้อำนวยการตรวจคนเข้าเมืองก่อน
4. ชาวต่างชาติที่ประสงค์จะทำงานในประเทศบรูไนในคารุสซาลาม ต้องยื่นวีซ่าก่อนเข้าประเทศ และเมื่อได้รับใบอนุญาตทำงานต้องลงทะเบียนภายใน 3 เดือน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกบัตรประจำตัวแรงงานตามสัญญาการจ้างแรงงานต่างชาติที่กำหนด ระยะเวลาให้ทำงานในประเทศได้ 2 ปี

ประเทศบรูไนในคารุสซาลามได้กำหนดมาตรการล่าสุดด้านแรงงาน โดยวางนโยบายส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเพื่อทดแทนแรงงานต่างชาติ

ดังนั้น การพิจารณาโควตาสำหรับนำเข้าแรงงานต่างชาติจะมีความเข้มงวดมากขึ้น อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงต้องการจ้างแรงงานต่างชาติในบางประเภทงานที่ขาดแคลนแรงงานคนท้องถิ่น เช่น คนงานก่อสร้าง ช่างซ่อมรถยนต์ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาประเทศบรูไนในคารุสซาลามไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อัตราค่าจ้างของแต่ละบริษัทจ่ายแตกต่างกัน ที่ผ่านมาระบบค่าจ้างไทยได้รับค่าจ้างเฉลี่ยวันละ 20 ดอลลาร์บรูไน (ประมาณ 480 บาท)<sup>61</sup> ในขณะที่แรงงานชาติอื่น ๆ เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้รับค่าจ้างวันละ 15 - 18 ดอลลาร์บรูไน อย่างไรก็ตามในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติบรูไนสมัยสามัญ ครั้งที่ 9 ปี พ.ศ. 2556 ได้มีการอภิปรายว่ากรมแรงงานของประเทศบรูไนในคารุสซาลามควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของภาคเอกชน เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้แรงงานท้องถิ่นทำงานในภาคเอกชนมากขึ้นเพราะที่ผ่านมาเอกชนต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากและมักประสบปัญหาแรงงานต่างชาติเรียกร้องขอย้ายบริษัทหรือเดินทางกลับประเทศก่อนหมดอายุสัญญาว่าจ้าง

แรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไนในคารุสซาลามต้องทำงานตรงตามใบอนุญาตจ้างงาน หากทำงานผิดประเภทจะถือเป็นการละเมิดกฎระเบียบ ปัจจุบันกองตรวจคนเข้าเมืองประเทศบรูไนในคารุสซาลามได้ดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว เช่น การลดโควตา การยกเลิกใบอนุญาตหรือให้ปิดกิจการ รวมทั้งยังตรวจสอบปัญหาสวัสดิการของแรงงานต่างชาติ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกดขี่แรงงานจากนายจ้างด้วย

<sup>61</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุล 1 ดอลลาร์บรูไน เท่ากับ 24 บาทไทย. สืบค้น 15 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ExchangeRate/>

ประเทศไทยและประเทศบรูไนดารุสซาลามกำลังเจรจาจัดทำบันทึกข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) ด้านแรงงานเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในด้านแรงงานระหว่างกัน

ทั้งนี้ แรงงานไทยส่วนใหญ่ได้รับการต้อนรับอย่างดีจากนักธุรกิจในประเทศบรูไนดารุสซาลาม เพราะมีความซื่อสัตย์ อดทน ขยัน หมั่นเพียรและมีความรับผิดชอบแม้จะด้อยในเรื่องภาษา อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาอยู่บ้างโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อาทิ อัตราค่าจ้างที่ไม่สอดคล้องกับความสามารถในการทำงาน และการขาดความรู้และความเข้าใจต่อกฎระเบียบข้อบังคับของสัญญาจ้าง

### 3.3.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาอัตราการว่างงานมีค่อนข้างสูง ทำให้รัฐบาลมีนโยบายการจ้างงานที่เข้มงวดเพื่อสงวนไว้ให้แรงงานในประเทศดังนี้

แรงงานต่างชาติไม่ได้รับสิทธิให้ทำงานในงานซึ่งชาวฟิลิปปินส์มีศักยภาพเพียงพอ ทั้งนี้ แรงงานต่างชาติถือว่าขาดคุณสมบัติภายใต้กฎหมายต่อต้านการแทรกแซงพลเมืองชาวฟิลิปปินส์ เนื่องจากแรงงานต่างชาติถูกมองว่าจะมีส่วนแทรกแซงการบริหารจัดการ หรือการควบคุมการประกอบธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองชาวฟิลิปปินส์ เว้นแต่ในกรณีที่แรงงานต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ตามการเสนอแนะของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบเป็นการเฉพาะ

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีนโยบายการให้แรงงานต่างชาติได้ใบอนุญาตเข้าทำงานในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ต้องเปิดโอกาสให้แรงงานฟิลิปปินส์ได้สามารถเข้าไปทำงานในประเทศของแรงงานต่างชาติได้ด้วย ในรูปแบบ และวิธีปฏิบัติเดียวกันตามหลักต่างตอบแทน (Principle of Reciprocity) ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งรับผิดชอบบริษัทอาจจ้างแรงงานต่างชาติให้ทำงานในตำแหน่งหัวหน้าแผนก ช่างเทคนิค หรือที่ปรึกษาโดยมีกำหนดระยะเวลาทำงานไม่เกิน 5 ปีนับจากวันที่ลงทะเบียน และสามารถขยายระยะเวลาทำงานได้ตามดุลพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

บริษัทซึ่งต่างชาติเป็นเจ้าของและจดทะเบียนกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสามารถจ้างแรงงานต่างชาติเข้าทำงานในตำแหน่งประธาน ผู้จัดการฝ่ายบัญชีการเงิน และผู้จัดการทั่วไปได้ในระยะเวลา มากกว่า 5 ปี

ส่วนรัฐวิสาหกิจทำเทียบเรืออ่าวซูปิก สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ทุกตำแหน่ง โดยอนุญาตให้ทำงานได้ 5 ปี และขยายเวลาทำงานในปีถัดไปเป็นสัญญาปีต่อปี

ชาวต่างชาติที่ทำงานในโรงถ่านหิน หรือสัญญาการจ้างงานของรัฐบาลให้สำรวจ และพัฒนาน้ำมัน หรือทรัพยากรที่เป็นพลังงานความร้อนใต้พิภพ โลกสามารถจ้างงานได้ทุกตำแหน่ง

ชาวต่างชาติสามารถเข้าทำงานในฐานะสมาชิกคณะกรรมการบริหารโดยการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารของบริษัทนั้น ๆ ตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องของประเทศฟิลิปปินส์ กับบริษัทหรือผู้ประกอบการ<sup>62</sup>

นอกจากนี้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังมีมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานโดยได้ตราเป็นประมวลกฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines) โดยในกฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์หรือกฤษฎีกาประธานาธิบดี ที่ 442 (Presidential Decree No. 422) ได้กำหนดให้ความคุ้มครองคนหางานที่ไปทำงานต่างประเทศไว้ในมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

1. การกำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมการจัดหางานต่างประเทศ โดยกฎหมายมาตรา 16 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจจัดหางานโดยมิได้รับอนุญาต โดยความหมายของธุรกิจจัดหางานนั้น กฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์กำหนดว่าหมายถึงการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับการออกเที่ยวชักชวนรับสมัคร ทำสัญญา จัดส่ง ถือเอาประโยชน์ ว่าจ้างหรือจัดหางานให้แก่คนหางานรวมทั้งการจัดหาเอกสารการรับสมัคร การทำสัญญา การให้คำมั่น โฆษณา เพื่อให้มีการจ้างแรงงานทั้งหมดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศโดยจะรับผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตามและมาตรา 25 กำหนดให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดหางานต่างประเทศหรือในประเทศได้ภายใต้แนวทางกฎระเบียบที่ออกโดยกระทรวงแรงงาน

2. กฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้บัญญัติห้ามมิให้บริษัทตัวแทนจัดการท่องเที่ยวและบริษัทตัวแทนขายตัวเครื่องบินของสายการบินพาณิชย์กระทำการให้เกิดการจ้างงานในลักษณะดำเนินธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศโดยจะเรียกหรือรับค่าประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตามสำหรับการควบคุมหรือจำกัดการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานนั้น ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการ (อันหมายถึง ค่าธรรมเนียมตอบแทนที่เรียกเก็บโดยผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อเป็นค่าบริการในการจัดหางานให้แก่คนงาน) ว่าห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับค่าบริการก่อนที่คนหางานได้ทำงานและเมื่อรับค่าบริการผู้รับอนุญาตจัดหางานจะต้องออกใบเสร็จรับเงินตามที่ได้รับอนุญาตให้เรียกเก็บให้แก่คนหางานในการควบคุมการเรียกเก็บค่าบริการของผู้รับอนุญาตจัดหางานจากคนหางานนั้น กฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์ได้บัญญัติกฎหมายกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับค่าบริการจากคนหางานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอนุญาตให้เรียกเก็บได้ หรือห้ามกระทำการใด ๆ จนเป็น

<sup>62</sup> จาก 10 Asean เกี่ยว 10 ประเทศอาเซียน (น. 25 – 26), โดย สุกฤษณ์ สนธิชัย, 2555, กรุงเทพฯ: อทิตดา.

เหตุให้คนหางานต้องจ่ายค่าบริการเป็นจำนวนมาก เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปแบบที่ให้ยืมเงินหรือให้คำแนะนำก็ตาม ซึ่งการกระทำของผู้รับอนุญาตจัดหางานในลักษณะดังกล่าว ประเทศฟิลิปปินส์ ถือว่าเป็นการจัดหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Recruitment) ตามบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์ ซึ่งการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและจะได้รับการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3. มีบทบัญญัติกำหนดห้ามการจ้างงานโดยตรงระหว่างนายจ้างต่างประเทศและลูกจ้างฟิลิปปินส์ตามมาตรา 18 ที่ห้ามมิให้นายจ้าง จ้างคนงานชาวฟิลิปปินส์เพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยตรง ยกเว้นที่จ้างผ่านคณะกรรมการและหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีแรงงานหรือโดยหน่วยงานทางการทูต องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรนายจ้างอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีอาจยกเว้นต่อไปได้

4. การบังคับให้ส่งรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศกลับเข้าประเทศ ตามมาตรา 22 ได้บังคับให้คนงานฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศต้องส่งเงินรายได้ส่วนหนึ่งกลับเข้าประเทศสู่ครอบครัว หรือผู้ได้รับประโยชน์อื่น ๆ ในประเทศ

5. กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการไปทำงานต่างประเทศ (Overseas Employment Development Board) เพื่อทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่คนงานฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานต่างประเทศ

6. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานบนเรือเดินสมุทร ภายใต้กฎหมายแรงงานนี้ได้มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการดูแลคุ้มครองพนักงานบนเรือเดินสมุทร ไว้ในมาตรา 20 และ 23 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยพนักงานบนเรือเดินสมุทร (National Seaman Board) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นการดูแลและคุ้มครองพนักงานบนเรือเดินสมุทรของประเทศฟิลิปปินส์ที่ถูกจ้างไปทำงานต่างประเทศ

แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะเห็นความสำคัญของการไปทำงานต่างประเทศของชาวฟิลิปปินส์ที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศผ่านเงินตราต่างประเทศที่ส่งกลับมา แต่ก็เห็นว่าโครงการไปทำงานต่างประเทศนั้น คนฟิลิปปินส์ผู้ไปทำงานต้องได้รับการประกันการคุ้มครอง ทั้งด้านศักดิ์ศรี สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงการลดและยกเลิกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จะควบคุมคนหางานและผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานลงไว้ในส่วนที่ 29 - 30 โดยเห็นว่า การทำงานในต่างประเทศของคนงานเป็นเรื่องของคนงานและนายจ้างชาวต่างประเทศจึงได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและการจ้างงานวางแผนการที่จะลดเลิกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดจ้างต่าง ๆ ลง แต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงแนวโน้มตลาดแรงงาน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

และเหตุการณ์อันอาจคาดไม่ถึง ที่จะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของคนหางานด้วย โดยช่วยกระตุ้น และส่งเสริมแรงงานต่างด้าววิชาชีพที่มีฝีมือระดับสูงและทักษะต่าง ๆ ในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจะสร้างแรงจูงใจอย่างพอเพียง และดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มาทำงานในสาขาที่มีลำดับความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในภาครัฐและเอกชนภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการอบรมและสวัสดิการแก่คนงานที่ไปทำงานต่างประเทศเพื่อให้บริการสวัสดิการและสังคมแก่คนงานฟิลิปปินส์ ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศรวมถึงการประกันภัย ช่วยเหลือทางด้านการทำงาน และปัญหาข้อกฎหมาย บริการด้านส่งเงินกลับบ้านและอื่น ๆ

### 3.3.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซียเป็นประเทศที่มีความน่าสนใจประเทศหนึ่งในกลุ่มอาเซียน นอกจากในความหลากหลายของชาติพันธุ์ ประเพณี วัฒนธรรมแล้ว ยังมีความน่าสนใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากหลากหลายชาติ เป็นจำนวนมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 สหพันธรัฐมาเลเซียมีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติ โดยเริ่มจากภาคการเพาะปลูก ต่อมาขยายมาที่ภาคการผลิตทางอุตสาหกรรม เมื่อค่าจ้างแรงงานเริ่มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ผู้ผลิตและโรงงานได้พยายามนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดการใช้แรงงาน แต่ต้องสะดุดลงเมื่อรัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้ผู้ผลิตจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ทรายจนปัจจุบัน แม้ว่ามาเลเซียจะพยายามลดแรงงานต่างชาติดังกล่าว เพื่อสงวนงานไว้ให้แรงงานท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียในขณะนี้ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติอย่างมาก ทั้งในด้านอุตสาหกรรมการผลิต (คิดเป็นร้อยละ 39) การก่อสร้าง (คิดเป็นร้อยละ 19) ภาคการเพาะปลูก (คิดเป็นร้อยละ 14) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกยางพารา การปลูกปาล์ม น้ำมัน ภาคบริการ (คิดเป็นร้อยละ 10) คนทำงานบ้าน (คิดเป็นร้อยละ 12) ฯลฯ

งานที่แรงงานต่างชาติทำส่วนใหญ่เป็นงานที่ใช้แรงงานหนัก งานให้บริการ งานทำความสะอาด อีกทั้งเป็นงานที่มีลักษณะ 3D นั่นคือ Dirty Difficult Dangerous หรือ สกปรก ยากลำบาก และอันตราย ซึ่งเป็นงานที่ชาวมาเลเซียไม่ทำแต่จ้างคนต่างชาติมาทำแทน

การพึ่งพาแรงงานต่างชาติของสหพันธรัฐมาเลเซียตลอดเวลาที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และคงเป็นการยากที่เมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้น มาเลเซียจะสามารถปลดหรือลดแรงงานต่างชาติดังได้ทันที โดยที่เจ้าของกิจการ โรงงาน หรือหน่วยการผลิตไม่ได้รับการกระทบกระเทือน การลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาตินี้มีจุดประสงค์เพื่อไม่ให้กระทบต่อแรงงานท้องถิ่นและเพื่อรักษาแรงงานท้องถิ่นเอาไว้ ตามนโยบายจัดแรงงานต่างชาติออกไปก่อน (Foreign Workers First Out Policy) และที่จะปฏิเสธไม่ได้ก็คือแรงงานต่างชาติต่างได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้อย่างแน่นอน

การที่สหพันธรัฐมาเลเซียพึ่งพาแรงงานต่างชาติเป็นหลักอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหพันธรัฐมาเลเซียมีแรงงานส่วนใหญ่ที่ไร้ทักษะ และแรงงานต่างชาติที่ไร้ทักษะส่วนใหญ่ก็มักจะมุ่งมาที่สหพันธรัฐมาเลเซีย เพราะแม้ว่าจะได้รับเงินค่าจ้างในระดับต่ำก็ตามแต่โอกาสหางานทำมีสูงกว่าประเทศที่เน้นแรงงานที่มีทักษะ

การทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซียไม่ใช่สิ่งที่ย่งายสำหรับแรงงานต่างชาติในด้านสภาพการทำงาน ความมั่นคงในการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ ความคุ้มค่าของค่าจ้างตอบแทน ความคุ้มครองด้านสิทธิของผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นแรงงานถูกกฎหมายและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนหรือแรงงานผิดกฎหมายก็จะมีควมยากลำบากและความเสี่ยงนานัปการ

นอกจากนี้สหพันธรัฐมาเลเซียยังเปิด โอกาสให้บริษัทที่มีทุนต่างชาติถือหุ้นน้อยกว่า 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ อาจพิจารณานำเข้าแรงงานต่างชาติได้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

1. ตำแหน่งหลักจะได้รับการพิจารณาจ้างงานหากบริษัทต่างชาตินั้นมีทุนจดทะเบียนบริษัทอย่างน้อย 500,000 ริงกิต<sup>63</sup> ทั้งนี้จำนวนของแรงงานหลักที่จะได้รับการอนุญาตทำงานขึ้นอยู่กับ การพิจารณาประเด็นอื่นร่วมด้วยตามข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี
2. กรณีจ้างงานในตำแหน่งผู้บริหารซึ่งต้องอาศัยทักษะฝีมือ ประสบการณ์ และ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง อาจได้รับการพิจารณาจ้างงานด้วยกรอบเวลาสูงสุด 10 ปี โดยมีเงื่อนไขให้ฝึกฝนทักษะการทำงานให้แก่ชาวมาเลเซีย
3. กรณีที่ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร แต่ลักษณะงานต้องอาศัยฝีมือ ประสบการณ์ รวมทั้ง ทักษะเฉพาะทาง อาจได้รับการพิจารณาจ้างงานด้วยกรอบเวลาสูงสุด 5 ปี โดยมีเงื่อนไขให้ฝึกฝน ทักษะการทำงานให้แก่ชาวมาเลเซีย
4. อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติอื่น ๆ ที่อยู่ในสายงานประเภทงานก่อสร้าง งานเกษตรกรรม งานบริการทำงานได้
5. กองแรงงานต่างชาติ กรมตรวจคนเข้าเมือง จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการ ให้ความเห็นชอบการจ้างงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแรงงานในหมวดต่าง ๆ คือ แรงงานประเภททักษะฝีมือ กึ่งฝีมือ หรือแรงงานไร้ฝีมือ
6. การพิจารณาอนุญาตการจ้างงานขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแล้วแต่กรณี ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ นายจ้างอาจพิจารณาเปิดรับสมัครแรงงานต่างชาติได้ เว้นแต่ต้อง ให้สิทธิพลเมืองมาเลเซียก่อนเป็นลำดับแรก หากไม่สามารถหาแรงงานที่มีคุณสมบัติตามต้องการ และมีถิ่นกำเนิดในประเทศ จึงอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้

<sup>63</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนเงินริงกิตมาเลเซีย 1 ริงกิต (MYR) เท่ากับ 10.03 บาทไทย. สืบค้น 24 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/>

7. กรณีที่ยืนยันว่ามีการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าทำงานเรียบร้อยแล้ว ให้กำหนดอัตราภาษีในอัตรา 125 ริงกิตต่อเดือน สำหรับแรงงานในโรงงาน งานบริการ และงานก่อสร้าง ส่วนอัตราภาษีแรงงานภาคเกษตรกรรมต้องกำหนดให้จ่ายภาษี 30 ริงกิตต่อเดือน

8. แรงงานต่างชาติที่ถูกหักภาษีเงินได้เรียบร้อยแล้ว จะได้รับการยกเว้นการจ่ายภาษีประจำปี

9. สำหรับแรงงานต่างชาติที่เข้าประเทศตามสัญญาการจ้างงานจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยมีระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี

ดังนั้น การเข้าไปทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซียในทุกอาชีพและทุกประเภทจะต้องได้รับอนุญาตให้ทำงาน (Work Permit) โดยจะประทับการอนุญาตให้ทำงานในหนังสือเดินทาง ซึ่งหากถูกตรวจพบว่าเข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน จะถูกจับกุมและดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดประเภท มีโทษจำคุกและปรับ

### 3.3.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือได้ว่ามีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่มากที่สุดในอาเซียนด้วยสาเหตุจากการที่เศรษฐกิจของสาธารณรัฐสิงคโปร์เติบโตอย่างต่อเนื่อง แม้แรงงานต่างชาติได้หลังไหลเข้าไปทำงานในสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังสามารถครองอันดับหนึ่งของโลกในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพของแรงงานจากการจัดอันดับของนิตยสาร World Economic Forum 2012 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพื้นฐานความรู้ทางเศรษฐกิจ (Knowledge - Based Economy) ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพทางด้านแรงงาน ทางด้านเทคโนโลยี และประสิทธิภาพการผลิต โดยการให้เงินอุดหนุนธุรกิจเอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงอุดหนุนการพัฒนานวัตกรรม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อทดแทนการจ้างแรงงาน อีกทั้งนโยบายบริหารแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ที่ถูกวางรากฐานมากว่า 40 ปี จนมีประสิทธิภาพสูงมากในปัจจุบัน มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้แรงงานต่างชาติอย่างเคร่งครัดตามทักษะฝีมือและประเภทอุตสาหกรรม<sup>64</sup>

ประเทศสิงคโปร์ต้อนรับแรงงานมีฝีมือมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ โดยแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติจะต้องขอใบอนุญาตประเภทแรงงานทั่วไป (Employment Pass: EP) หรือสำหรับชาวต่างชาติที่ทำงานระดับบริหารหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (Personalized Employment Pass: PEP) ที่กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ซึ่งต่างกันตรงที่แรงงานที่ถือใบอนุญาตระดับบริหารหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สามารถเปลี่ยนงานใหม่ได้โดยไม่ต้องทำใบอนุญาตใหม่ นอกจากนี้ผู้ที่ถือใบอนุญาต

<sup>64</sup> จาก สิงคโปร์เมืองนครมิตร (น. 25), โดย บุญเสริม ฤทธาภิรมย์, 2536, กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

ประเภทแรงงานทั่วไป และผู้ทำงานระดับบริหารหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษสามารถมีผู้ติดตามเป็นคนในครอบครัวเข้าไปอยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์ได้แต่ก็ต้องทำใบอนุญาตแยกเป็นชั่วคราวหรือระยะยาว (Dependant's Pass หรือ Long Term Visit Pass) อีกทั้งแรงงานในกลุ่มนี้สามารถสมัครเป็นผู้มีถิ่นฐานถาวรในสิงคโปร์และพลเมืองชาวสิงคโปร์ได้

ส่วนแรงงานฝีมือระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิคต้องขอใบอนุญาตสำหรับชาวต่างชาติที่ทำงานระดับกลางด้วยความรู้และทักษะ เฉพาะทาง ขณะที่ถ้าเป็นแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือจะต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ในการจะเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรม ภาคการผลิต ภาคบริการ งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น และยังมีกำหนดเชื้อชาติของแรงงานที่สามารถเข้าไปทำงานในแต่ละภาคธุรกิจ เช่น ถ้าเป็นคนไทยจะสามารถเข้าไปทำงานได้เฉพาะในภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรม และงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่จะเข้าไปทำงานในภาคก่อสร้าง ขณะที่ถ้าเป็นชาวมาเลเซียจะสามารถเข้าไปทำงานได้ในภาคการผลิตและบริการได้ด้วย สิงคโปร์ควบคุมคุณภาพแรงงานต่างชาติโดยกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือโดยเฉพาะแรงงานในภาคก่อสร้างที่ต้องทดสอบฝีมือและได้รับใบรับรองจากศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานที่ Building and Construction Authority (BCA) รับรอง เช่น ในประเทศไทยมีศูนย์ทดสอบฝีมือแรงงานอินเตอร์วัน ศูนย์ทดสอบมหานคร เป็นต้น

ส่วนนายจ้างเองก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ โดยนายจ้างต้องเสียภาษีแรงงานต่างชาติต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ 1 คน และต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่กำหนดตามเพดานการพึ่งพา (Dependency Ceiling) นอกจากนี้ นายจ้างต้องจัดหาที่อยู่ให้แรงงานอยู่เป็นหลักแหล่งตามเขตที่รัฐจัดไว้ และที่พักต้องได้รับมาตรฐานตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด และยังคงจ่ายเงินเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานต่างชาติที่เรียกว่า ภาษีพัฒนาทักษะแรงงาน (Skill Development Levy) เข้ากองทุนพัฒนาทักษะแรงงาน (Skills Development Fund) อีกด้วย

ดังนั้น ชาวต่างชาติที่ประสงค์เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ต้องขอหนังสืออนุญาตทำงานตามระเบียบที่ระบุไว้ในกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง โดยเป็นแรงงานที่ได้รับอัตราจ้างขั้นต่ำ 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป ทั้งนี้ต่างชาติที่ได้รับอัตราค่าจ้างรายเดือนน้อยกว่าที่ระบุไว้ข้างต้นให้ขอใบอนุญาตทำงานประเภทสำหรับชาวต่างชาติระดับช่างฝีมือหรือกึ่งฝีมือ (R Passes) หรือใบอนุญาตทำงานประเภท 2 ปี ทั้งนี้การขอใบอนุญาตทุกประเภทต้องได้รับการรับรองโดยบริษัทที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศสิงคโปร์ โดยใบอนุญาตดังกล่าวแยกประเภทดังนี้

- 1) P passes สำหรับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้จัดการ ผู้ประกอบการ และนักลงทุน รวมทั้งผู้มีทักษะเฉพาะทาง อาทิ ศิลปิน นักดนตรีระดับโลก
- 2) Q passes สำหรับแรงงานฝีมือ และช่างเทคนิค
- 3) R passes สำหรับแรงงานกึ่งฝีมือ หรือแรงงานไร้ฝีมือซึ่งได้ใบอนุญาตให้ทำงาน 2 ปี
- 4) Professional Visit Passes สำหรับผู้เชี่ยวชาญต่างชาติที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจพิเศษภายในระยะเวลาอันสั้น

### 3.3.5 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีประชากรเป็นจำนวนมากกว่า 278 ล้านคน เมื่อกล่าวเฉพาะถึงการแข่งขันด้านแรงงานภายในอาเซียน สาธารณรัฐอินโดนีเซียนับว่ามีความได้เปรียบในเรื่องของจำนวนประชากร และเมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียไม่ส่งเสริมการนำเข้าแรงงาน ตรงกันข้ามกลับสนับสนุนให้พลเมืองของตนอพยพออกไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อจะได้มีรายได้เข้าประเทศ อันเป็นการช่วยพวงฐานะทางเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่ง แต่ในด้านของคุณภาพแล้ว แรงงานจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย นับว่ายังด้อยอยู่มาก หากเทียบกับแรงงานในภูมิภาคเดียวกันอย่างประเทศไทยและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีทักษะทั้งด้านการทำงานและภาษามากกว่า นอกจากนี้ แม้จะมีนโยบายส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศ แต่ระบบการส่งคนงานยังเต็มไปด้วยความล่าช้า ดังนั้น หากรัฐบาลอินโดนีเซียยังคงคาดหวังกับรายได้ที่แรงงานเหล่านี้ส่งกลับประเทศ ก็จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงระบบการส่งออกแรงงานให้มีความคล่องตัวและกระชับ เช่น การให้บริการจุดเดียว (One Stop Service) รวมไปถึงการยกระดับมาตรฐานแรงงาน ทั้งทางด้านทักษะการทำงาน ภาษา และการปรับตัวทางวัฒนธรรม จึงจะทำให้แรงงานชาวอินโดนีเซียมีโอกาสแข่งขันในระดับภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น<sup>65</sup>

ดังนั้น สาธารณรัฐอินโดนีเซียเปิดเสรีด้านแรงงานต่างชาติเฉพาะในตำแหน่งผู้บริหาร หรือผู้เชี่ยวชาญยังคงได้รับการอนุญาตให้ทำงานได้ หากไม่มีแรงงานตำแหน่งนั้น ๆ ในประเทศ เนื่องจากนโยบายของประเทศต้องพิจารณาจ้างคนในประเทศก่อน ในขณะที่ตัวเลขการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศมีสูงถึงร้อยละ 85 แต่ยังคงพอมีสั่งใจให้เกิดการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าทำงานในบริษัทหลายแห่ง

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาที่แรงงานต่างชาติได้รับอนุญาตให้ทำงานในสาธารณรัฐอินโดนีเซียจะอยู่ภายใต้เกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญ และความพร้อมของแรงงานในประเทศที่จะมาแทนที่แรงงานต่างชาติ

<sup>65</sup> From *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practice* (p. 241), by Sukamdi; Haris, Abdul and Brownlee, Patrick, 2000.

มาตรการการจ้างแรงงานต่างชาติในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีดังนี้

1. นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในภาพรวมรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ได้ส่งเสริมการจ้างแรงงานต่างชาติ แต่ก็ไม่ได้กีดกัน เพียงแต่โดยรัฐบาลพยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการจ้างแรงงานต่างชาติและส่งเสริมให้บริษัทต่างชาติจ้างแรงงานท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันหากแรงงานมิได้เข้ามาทำงานเพราะมีบริษัทหรือองค์กรในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นนายจ้างว่าจ้างและเป็นผู้ดำเนินการทางเอกสารต่าง ๆ ให้ อยู่แล้ว โอกาสที่จะแรงงานต่างชาติจะเข้ามาทำงานแบบสมัครเองโดยตรง (Walk - In) เป็นไปได้ น้อยมาก ในปัจจุบันแรงงานต่างชาติในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นแรงงานวิชาชีพที่บริษัทต่างชาติ ว่าจ้างหรือเป็นผู้บริหารที่บริษัทแม่ส่งมาทำงานในบริษัทลูกซึ่งมีฐานในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายฉบับที่ 13/2003 ซึ่งกำหนด หลักการเกี่ยวกับการว่าจ้างแรงงานต่างชาติไว้ว่า

(1) การว่าจ้างแรงงานต่างชาติจะต้องได้รับอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

(2) นายจ้างที่จะว่าจ้างแรงงานต่างชาติได้จะต้องเป็นบริษัทเท่านั้น

(3) แรงงานต่างชาติจะถูกว่าจ้างให้ทำงานในสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้เฉพาะบางตำแหน่ง และในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจนเท่านั้น แต่สามารถต่อระยะเวลาว่าจ้างได้ และหากไม่สามารถต่อระยะเวลาการว่าจ้างได้ ก็อนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างชาติคนใหม่มาทดแทนได้

(4) นายจ้างซึ่งประสงค์จะว่าจ้างแรงงานต่างชาติจะต้องเสนอแผนการว่าจ้างแรงงานต่างชาติให้กระทรวงแรงงานอนุมัติ กรณีหากผู้ว่าจ้างเป็นบริษัทท้องถิ่น แต่หากเป็นบริษัทต่างชาติ ให้เสนอให้หน่วยงานที่กำกับดูแลพิจารณาอนุมัติ ซึ่งแผนดังกล่าวจะระบุถึง ตำแหน่งซึ่งจะว่าจ้าง คนต่างชาติหรือจำนวนคนต่างชาติซึ่งประสงค์จะว่าจ้างหรือระยะเวลาที่จะว่าจ้างคนต่างชาติ หรือ วันที่จะเริ่มว่าจ้างแรงงานต่างชาติ และรายละเอียดการแต่งตั้งคนอินโดนีเซียเข้าเป็นผู้ช่วยในงานที่ ประสงค์จะว่าจ้างคนต่างชาติ เพื่อที่ในอนาคตคนอินโดนีเซียจะสามารถทดแทนในตำแหน่ง ดังกล่าวได้ โดยปกติตำแหน่งระดับ ผู้อำนวยการจะอนุญาตให้ว่าจ้างได้ 3 ปี และสามารถต่อได้ ก่อนหมดอายุ ส่วนตำแหน่งอื่นจะอนุญาตให้ว่าจ้างได้เป็นรายปีทั้งนี้ก็มี การอนุญาตให้ต่อได้เช่นกัน

(5) กระทรวงแรงงานยังออกกฎกระทรวง ๆ ที่ 2/2008 กำหนดคุณสมบัติที่แรงงานต่างชาติจะต้องมีเพื่อประกอบการได้รับว่าจ้าง เช่น จะต้องมีความรู้ในภาษาที่รับว่าจ้าง อย่างน้อย 5 ปี หรือจะต้องมีหนังสือยืนยันว่าจะถ่ายทอดความรู้ที่ตนมีความรู้ความชำนาญให้ ชาวอินโดนีเซีย รวมทั้งควรสามารถใช้ภาษาท้องถิ่นได้

เมื่อแผนงานได้รับอนุมัติแล้ว บริษัทจะต้องขอหนังสือรับรองจากกระทรวงแรงงานเพื่อนำไปใช้ประกอบการขอรับการตรวจลงตราแบบอาศัยชั่วคราว (Temporary Residence) สำหรับแรงงานต่างชาติ ซึ่งเมื่อได้รับแล้ว เมื่อแรงงานต่างชาติเดินทางเข้ามาในอินโดนีเซีย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะประทับตราให้เข้าเมืองแบบคนมาทำงาน ทั้งนี้ ในการว่าจ้างแรงงานต่างชาติบริษัทจะต้องได้รับหนังสืออนุญาตทำงาน (Work Permit) จากรัฐมนตรีแรงงาน ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นของบริษัทไม่ใช่ของแรงงานต่างชาติ

## 2. สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติ

เนื่องจากเศรษฐกิจประเทศอินโดนีเซียขยายตัวต่อเนื่องเกินกว่าร้อยละ 6 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และกำลังซื้อของชนชั้นกลางขยายตัวอย่างมาก จึงทำให้ประเทศอินโดนีเซียกลายเป็นเป้าหมายของนักลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะภาคการผลิต เหมืองแร่ พลังงาน การค้า การเงินและการธนาคาร และการท่องเที่ยวและการโรงแรม และโดยที่แรงงานชาวอินโดนีเซียส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานที่ขาดทักษะ บริษัทต่างชาติจึงต้องการแรงงานวิชาชีพที่มีความชำนาญเป็นจำนวนมาก บริษัทอินโดนีเซียที่มีขนาดใหญ่และมีความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลและไม่สามารถหาพนักงานท้องถิ่นที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่ได้ก็จะสามารถเปิดรับสมัครชาวต่างด้าวเข้าทำงานโดยมีระเบียบกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติต่อชาวอินโดนีเซียไว้อย่างชัดเจนในแต่ละภาคอุตสาหกรรม จึงต้องพิจารณาด้วยว่าในสาขาที่แรงงานมีความชำนาญยังคงมีโควตาสำหรับการว่าจ้างแรงงานต่างชาติเหลืออยู่หรือไม่ เป็นต้น

### 3.4 มาตรการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงยอมรับร่วม

อาเซียนมีมาตรการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยกำหนดเป็นข้อตกลงยอมรับร่วมซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะแรงงานวิชาชีพ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขาดแคลนแรงงานวิชาชีพในภูมิภาค และเพื่อเป็นการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเสรี โดยอำนวยความสะดวกการเดินทางของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน ในด้านต่าง ๆ อาทิ การตรวจลงตราการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพและแรงงานฝีมืออาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้ามพรมแดน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือภายในภูมิภาค โดยได้ดำเนินการ 2 แนวทาง คือ

1. การจัดตั้งกรอบทักษะฝีมือแรงงานระดับประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปสู่กรอบการยอมรับฝีมือแรงงานของอาเซียน
2. การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพบริการ เป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายวิชาชีพหรือแรงงานภายใต้กรอบความตกลงด้านการค้าบริการของ

อาเซียนและเป็นพันธมิตรให้อาเซียนยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพ เป็นปัจจัยสำคัญในการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่ออำนวยความสะดวกในขั้นตอนการขอใบอนุญาต<sup>66</sup>

### 3.4.1 กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วม

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วม เป็นการกำหนดคุณสมบัติขั้นต้นของแรงงานฝีมือในสาขาต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้ นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกได้สะดวกมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐาน แต่ยังคงต้องดำเนินการขั้นตอนการเข้าเมืองอย่างถูกต้องตาม ข้อกำหนดของประเทศนั้นๆ โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์บาหลีครั้งที่ 2 (Bali Concord II) ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำความตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี พ.ศ. 2551 มีทั้งหมด 8 วิชาชีพ ได้แก่ วิศวกร แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก นักสำรวจ นักบัญชี และการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ จากข้อมูลที่ได้จากการสัมมนาเรื่อง ผู้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558: โอกาสและความพร้อมของไทยต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี<sup>67</sup> ซึ่งจัดโดยกระทรวงแรงงานนั้นพบว่า การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทำการตกลงยอมรับร่วมให้วิชาชีพทั้ง 8 วิชาชีพนี้เป็นวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้โดยเสรีในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ด้วยเหตุผลที่ว่าได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนแล้วพบว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทั้ง 8 วิชาชีพนี้ได้มีการเคลื่อนย้ายไป - มาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าวิชาชีพอื่น ๆ ประกอบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ประชุมร่วมกันแล้วเห็นว่า 8 วิชาชีพนี้ ในอนาคตจะเป็นวิชาชีพที่ภูมิภาคมีความต้องการมากที่สุด เพราะแรงงานวิชาชีพดังกล่าวเป็นแรงงานวิชาชีพชั้นสูง จะต้องมีความรู้และผ่านคุณสมบัติตามมาตรฐานวิชาชีพ โดยเฉพาะจะต้องได้รับการรับรองจากสถาบันทางวิชาชีพที่ได้มาตรฐาน โดยออกเป็นประกาศนียบัตรวิชาชีพให้อย่างถูกต้อง จึงทำให้เป็นวิชาชีพบริการที่มีความขาดแคลนและแต่ละประเทศมีความต้องการมากกว่าการจ้างแรงงานทั่วไป

ณ ปัจจุบัน อาเซียนได้สรุปผลการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) และลงนามโดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างจัดตั้งกลไกในการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมดังกล่าว ขณะเดียวกันอาเซียนอาจพิจารณาเริ่มการเจรจา

<sup>66</sup> จาก การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก (รายงานผลการวิจัย) (น. 63 - 64), โดย อ้อทิพย์ ราษฎร์นิยม และคณะ, 2551, กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.

<sup>67</sup> กระทรวงแรงงาน. (2557). ผู้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558: โอกาสและความพร้อมของไทยต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี. สืบค้น 14 มกราคม 2558, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page/10406>

ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ในสาขาวิชาชีพอื่นในอนาคต ซึ่งขณะนี้จะให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ที่เสร็จแล้วก่อน เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพในภูมิภาคได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจากข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งอาเซียนได้วางกรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ใน 8 สาขาวิชาชีพไว้ ดังนี้

(1) วิชาชีพวิศวกร

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในวิชาชีพวิศวกรหรือสาขาวิศวกรรม (Mutual Recognition Arrangements of Engineering services) มีหลักการ คือ เปิดให้วิศวกรที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ซึ่งในกรณีบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยกำหนดให้วิศวกรอาเซียนต้องปฏิบัติงานร่วมกับวิศวกรท้องถิ่น

วิศวกรที่ต้องการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ในแต่ละประเทศ

สำหรับการดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานด้านวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Chartered Professional Engineer Coordinating Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งวันที่จะมีผลใช้บังคับให้สมาชิกอื่นทราบโดยผ่านฝ่ายเลขาธิการอาเซียน

(2) วิชาชีพพยาบาล

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วม ในสาขาวิชาชีพพยาบาล (Mutual Recognition Arrangements of Nursing Services) มีหลักการคือ เปิดให้พยาบาลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย

พยาบาลต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน ประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกจะได้รับคือ การดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน จะช่วยให้พยาบาลที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ/รับรองวุฒิ

การศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตามพยาบาลต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย

### (3) วิชาชีพสถาปนิก

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม (Mutual Recognition Arrangements of Architecture) มีหลักการคือ เปิดให้สถาปนิกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนเป็นสถาปนิกอาเซียน (ASEAN Architect) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ซึ่งบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยกำหนดให้สถาปนิกอาเซียนต้องปฏิบัติงานร่วมกับสถาปนิกท้องถิ่น

สถาปนิกที่ต้องการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ในแต่ละประเทศ การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของสภาสถาปนิกอาเซียน (ASEAN Architect Council) ซึ่งจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งวันที่จะมีผลใช้บังคับให้สมาชิกอื่นทราบโดยผ่านฝ่ายเลขาธิการอาเซียน

### (4) วิชาชีพนักสำรวจ

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพนักสำรวจมีหลักการคือ กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาตามข้อตกลงด้านการสำรวจในอนาคตของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย โดยวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการยอมรับ ประกอบด้วย หลักเกณฑ์เรื่อง การศึกษา การสอบ ประสิทธิภาพ กระบวนการให้การยอมรับ ระบบข้อมูลเอกสาร ระเบียบวินัยและหลักจริยธรรม มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากล ทั้งนี้ข้อตกลงยอมรับร่วมที่จะจัดทำขึ้นในอนาคตจะต้องไม่ลดทอนสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการกำกับดูแลและออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายภายใน แต่ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เกินจำเป็น การออกใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนของนักสำรวจอาเซียน (Surveying Qualifications) จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้กรอบข้อตกลงได้กำหนดกรอบการดำเนินการและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบสาขาการสำรวจ

ประโยชน์ที่จะได้รับแม้จะยังไม่ใช่ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของวิชาชีพสำรวจ แต่เป็นการวางกรอบแนวทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าไปทำงานในวิชาชีพนี้ในอนาคต เมื่อสมาชิกอาเซียนใดมีความพร้อมก็สามารถเข้าร่วมเจรจายอมรับคุณสมบัติของกันและกันได้โดยใช้กรอบข้อตกลงนี้เป็นพื้นฐานในการเจรจา โดยในระหว่างนี้ประเทศอาเซียนที่ยังไม่พร้อม

ก็สามารถศึกษากรอบข้อตกลงนี้ และใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของคนที่ทั้งในแง่การส่งบุคลากรออกไปและการรับมือกับบุคลากรจากอาเซียนอาจจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วย

#### (5) วิชาชีพบัญชี

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพบัญชี (Mutual Recognition Arrangements of Accountancy) หลักการคือ กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาข้อตกลงด้านบัญชีในอนาคตของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย โดยวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการยอมรับ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่อง การศึกษา การสอบ ประสิทธิภาพ กระบวนการให้การยอมรับ ระบบข้อมูลเอกสาร ระเบียบวินัยและหลักจริยธรรม มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากล ทั้งนี้ข้อตกลงยอมรับร่วมจะจัดทำขึ้นในอนาคตจะต้องไม่ลดทอนสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการกำกับดูแลและออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายภายใน แต่ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เกินจำเป็น และการออกใบอนุญาตและการขึ้นทะเบียนของวิชาชีพบัญชีอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้กรอบข้อตกลงได้กำหนดกรอบการดำเนินการและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบสาขาบัญชี

แม้ว่ากรอบข้อตกลงนี้จะยังไม่ใช่ข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาบัญชี แต่เป็นการวางกรอบแนวทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าไปทำงานในวิชาชีพนี้ในอนาคต เมื่อสมาชิกอาเซียนใดมีความพร้อมก็สามารถเข้าร่วมเจรจายอมรับคุณสมบัติของกันและกันได้โดยใช้กรอบข้อตกลงนี้เป็นพื้นฐานในการเจรจา ในระหว่างนี้ประเทศอาเซียนที่ยังไม่พร้อมก็สามารถศึกษากรอบข้อตกลงนี้ และใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของคนที่ทั้งในแง่การส่งบุคลากรออกไปและการรับมือกับบุคลากรจากอาเซียนที่จะเข้ามาทำงานในไทย

#### (6) วิชาชีพแพทย์

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพแพทย์ (Mutual Recognition Arrangements on Medical Practitioners) มีหลักการ คือ เปิดให้แพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย แพทย์ต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพแพทย์แห่งอาเซียน (ASEAN Joint Coordinating Committee on Medical Practitioners) ซึ่งมาจากผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่ไม่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบ โดยผ่านฝ่ายเลขาธิการอาเซียน

การดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียนจะช่วยให้แพทย์ที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบรับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตามแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย เช่น ในกรณีของประเทศไทย แพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติเหมือนคนไทยก็ต้องผ่านการสอบเพื่อให้ได้ใบอนุญาต

#### (7) วิชาชีพทันตแพทย์

กรอบปฏิบัติตามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ (Mutual Recognition Arrangements of Dental Practice) มีหลักการคือ เปิดให้ทันตแพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย

ทันตแพทย์ต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพทันตแพทย์แห่งอาเซียน (ASEAN Joint Coordinating Committee on Dental Practitioners) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่ไม่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบ โดยผ่านฝ่ายเลขาธิการอาเซียน

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพทางทันตแพทย์ของอาเซียนจะช่วยให้ทันตแพทย์ที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบหรือรับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ

อย่างไรก็ตามทันตแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย เช่น ในกรณีของประเทศไทย ทันตแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติเหมือนคนไทยก็ต้องผ่านการสอบเพื่อให้ได้ ใบอนุญาต

## (8) วิชาชีพการท่องเที่ยว

เดิมข้อตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน มีการลงนามเป็นที่เรียบร้อยแล้ว 9 ประเทศ ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันดังกล่าวที่กรุงเทพมหานคร ประเทศสังคมนิยมเวียดนาม เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2552 ยกเว้นประเทศไทยที่ยังไม่ได้ลงนาม ต่อมา เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อตกลงดังกล่าว และให้นำเสนอ รัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วม พร้อมทั้งจัดทำสัตยาบันสารด้วย และในวันที่ 16 ตุลาคม 2555 รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ให้ไทยลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพท่องเที่ยวเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

เมื่อทุกประเทศลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพท่องเที่ยวครบ ส่งผลให้แต่ละประเทศต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใน 180 วัน การเตรียมการรองรับ ด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางการท่องเที่ยวอาเซียน (Foreign Tourism Professional) จำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติในแต่ละตำแหน่งงานให้มีมาตรฐานเดียวกัน และต้องมีหน่วยงานในระดับชาติที่รับผิดชอบดำเนินงานตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพท่องเที่ยว เพื่อกำกับดูแล ประเมิน รับรองและลงทะเบียน ตลอดจนมีหน่วยกำกับระดับภูมิภาค ดังนั้นในข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพท่องเที่ยวของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนจึงกำหนดโครงสร้างภายในของประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการรับรองสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวได้จัดตั้งและปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน กำหนดให้มีคณะกรรมการ 3 ชุด คือ

- (1) คณะกรรมการวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- (2) คณะกรรมการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติ และ
- (3) คณะกรรมการติดตามตรวจสอบวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ 2 ชุดแรกเรียบร้อยแล้ว ในขณะที่คณะกรรมการชุดที่ 3 เป็นคณะกรรมการในระดับอาเซียนที่ทุกประเทศจะต้องร่วมจัดตั้ง

ข้อตกลงว่าด้วยการยอมรับและคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน เป็นข้อตกลงเพื่อการพัฒนาบุคลากรในการรองรับการเปิดเสรีใน 32 ตำแหน่งงาน ซึ่งเกิดขึ้นจากการหารือของกลุ่มท่องเที่ยวในอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพอื่น ๆ คือ การอำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในสาขาการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน (Foreign Tourism Professional) และการช่วยให้การศึกษาฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิกสอดคล้องกันรวมถึงมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประเทศสมาชิกได้ ทั้งนี้

ผู้ผ่านการรับรองคุณสมบัติและได้รับใบรับรองมาตรฐานวิชาชีพดังกล่าวมีสิทธิในการเดินทางไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ แต่ยังคงปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน ข้อตกลงดังกล่าวเป็นการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือซึ่งเป็นไปได้ตามแผนงานในแบบพิมพ์เขียวเพื่อช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกมากขึ้น และสามารถยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานโดยไม่เสียเวลาตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำ นอกจากนี้ยังเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการสอนและฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพ โดยใช้สมรรถนะเป็นหลัก (Competency - Based) เพื่อยกระดับมาตรฐานและการลดช่องว่างความแตกต่างของบุคลากรอาเซียน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการอาชีพด้านการท่องเที่ยวของไทยด้วย

ส่วนสาขาอื่น ๆ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งนักวิชาชีพดังกล่าวหากมีความสามารถและมีคุณสมบัติผ่านตามเงื่อนไขของแต่ละประเทศกำหนดก็จะสามารถไปทำงานในกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้อย่างเสรี โดยได้รับการปฏิบัติต่อเยี่ยงชนชาตินั้น ๆ เพื่อให้เห็นภาพในข้อตกลงยอมรับร่วมกัน

#### 3.4.2 เงื่อนไขการจ้างแรงงานเกี่ยวกับวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม

แยกพิจารณาตามสาขาวิชาชีพ ดังนี้

##### (1) เงื่อนไขการจ้างแรงงานสาขาวิศวกรรมของอาเซียน

เงื่อนไขการเป็นวิศวกรวิชาชีพได้แก่ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาทางวิศวกรรมที่ได้รับการยอมรับโดยองค์กรด้านการรับรองวิศวกรรมวิชาชีพไม่ว่าจะในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้รับ หรือที่ได้รับการประเมินและยอมรับว่าเทียบเท่ากับระดับการศึกษาดังกล่าว

2) ได้รับการขึ้นทะเบียนหรือมีใบอนุญาตที่ยังมีผลในปัจจุบัน เพื่อประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศแหล่งกำเนิด ซึ่งออกให้โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพของประเทศสมาชิกอาเซียน และสอดคล้องกับนโยบายของตนด้านการขึ้นทะเบียน/การอนุญาต/การรับรองในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

3) มีประสบการณ์การทำงานในภาคปฏิบัติที่มีความหลากหลายมาไม่ต่ำกว่า 7 ปี หลังจบการศึกษา ทั้งนี้จะต้องได้รับผิดชอบงานด้านวิศวกรรมที่เด่นชัดอย่างน้อย 2 ปี

4) จะต้องปฏิบัติงานสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพของประเทศแหล่งกำเนิดและไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิคตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณในระดับท้องถิ่น และระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมจะมีสิทธิขอสมัครต่อคณะกรรมการประสานงานด้านวิศวกรวิชาชีพอาเซียนเพื่อได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียนภายใต้ทะเบียนวิศวกรวิชาชีพอาเซียน

ผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพวิศวกรของประเทศไทย คือ สภาวิศวกร

(2) เงื่อนไขการจ้างแรงงานในสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน

เงื่อนไขการจ้างแรงงานในสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียนที่สามารถขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพยาบาลในประเทศผู้รับ เพื่อเข้าไปประกอบวิชาชีพพยาบาลในประเทศนั้นได้จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับของประเทศผู้รับภายใต้เงื่อนไขที่ว่าพยาบาลวิชาชีพต่างชาติต้อง

- 1) สำเร็จการศึกษาวิชาชีพการพยาบาล
- 2) จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตจากประเทศแหล่งกำเนิด ที่ยังมีผลในปัจจุบัน
- 3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติวิชาชีพพยาบาลมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปีต่อเนื่องก่อนที่จะสมัครขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต
- 4) จะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องตามนโยบายของการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องในประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

5) จะต้องได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพพยาบาลของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดว่าไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่น และระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพพยาบาล

6) มีคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ตามที่กำหนด เช่น ต้องแสดงผลตรวจร่างกายหรือผ่านการทดสอบสมรรถภาพ หรือข้อกำหนดอื่นใดตามที่หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานของรัฐในประเทศผู้รับเห็นสมควรในการกำหนดคุณสมบัติของการขอขึ้นทะเบียน หรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพพยาบาล

หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาล หมายถึงหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพพยาบาล สำหรับประเทศไทยคือสภาการพยาบาล

กลไกการดำเนินงานมีคณะกรรมการประสานงานด้านพยาบาลวิชาชีพอาเซียน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพยาบาลและ/หรือหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสมของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมข้อตกลงยอมรับร่วม ซึ่งคณะกรรมการได้มีการประชุมกันเป็น

ประจำ เพื่ออำนวยความสะดวกในดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม สร้างความเข้าใจร่วมกัน ทั้งด้านนโยบาย กระบวนการและการปฏิบัติในการพัฒนาและส่งเสริมกลยุทธ์ในการดำเนินการ ตามข้อตกลงยอมรับร่วมและร่วมกันคิดค้นกระบวนการเพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรฐานและ หลักเกณฑ์การยอมรับร่วมกันสำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม ติดตามการ เปลี่ยนแปลงเรื่องกฎระเบียบ ข้อบังคับ วัฏปฏิบัติของแต่ละประเทศผู้รับ ติดตามตรวจสอบร่วมกัน อย่างต่อเนื่อง และแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำหน้าที่ในการแก้ไขระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินการ ตามข้อตกลงนี้ ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวถูกส่งมาจากหน่วยงานกำกับดูแลพยาบาลวิชาชีพจากประเทศ สมาชิกอาเซียนที่ได้เข้าร่วม

(3) เงื่อนไขการจ้างแรงงานในสาขาวิชาชีพสาขาสถาปัตยกรรมของอาเซียน

เงื่อนไขการเป็นสถาปนิกวิชาชีพวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม คือ

1) สำเร็จระดับปริญญาทางสถาปัตยกรรมที่ได้รับการยอมรับโดยองค์กรด้านการ รับรองสถาปัตยกรรมวิชาชีพ ไม่ว่าจะในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้รับ หรือที่ได้รับการ ประเมินและยอมรับว่าเทียบเท่ากับระดับการศึกษาดังกล่าว การศึกษาสถาปัตยกรรมต้องมีจำนวน ไม่น้อยกว่า 5 ปีการศึกษาในระบบภาคการศึกษาปกติ ซึ่งผ่านการรับรองหลักสูตรของมหาวิทยาลัย แล้วในประเทศแหล่งกำเนิด หรือการได้รับการยอมรับให้เทียบเท่าอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) ได้รับการขึ้นทะเบียนหรือมีใบอนุญาตที่ยังมีผลในปัจจุบันเพื่อประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดซึ่งออกให้โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพของ ประเทศสมาชิกอาเซียน และสอดคล้องกับนโยบายของตนด้านการขึ้นทะเบียน/การอนุญาต/ การรับรองในการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม หรือคณะกรรมการติดตาม

3) มีประสบการณ์การทำงานในภาคปฏิบัติและมีความหลากหลายมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี หลังจบการศึกษา ทั้งนี้ต้องทำงานอย่างต่อเนื่องโดยตลอด 5 ปีในขณะที่ถือใบอนุญาตและจะต้องได้ รับผิดชอบงานด้านสถาปัตยกรรมที่เด่นชัด ตามที่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมมาแล้วอย่างน้อย 2 ปีด้วย

4) ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของประเทศ แหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

5) ได้รับรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพของประเทศแหล่งกำเนิดและ ไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่น และระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม

6) ปฏิบัติตามข้อตกลงอื่นที่ผ่านการเห็นชอบร่วมกันของสภาสถาปนิกอาเซียน จึงจะมีสิทธิขอสมัครต่อสภาสถาปนิกอาเซียน เพื่อให้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน ภายใต้ทะเบียนสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน

สถาปนิกวิชาชีพผู้มีความสามารถขั้นต้นและปฏิบัติสอดคล้องตามแนวทางด้านหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติตามภาคผนวก 2 และบรรลุต่อแสดงผลงานด้านการประเมินตามภาคผนวก 3 เมื่อได้รับและชำระค่าธรรมเนียมแล้ว ได้รับรองภายใต้ทะเบียนสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน และมีฐานะเป็นสถาปนิกวิชาชีพอาเซียน ทั้งนี้สถาปนิกวิชาชีพอาเซียนจะประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมได้เฉพาะในขอบข่ายงานที่ได้รับอนุญาตตามความชำนาญของสถาปนิกวิชาชีพผู้นั้นภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมกันเท่านั้น

หน่วยงานกำกับดูแลสถาปนิกวิชาชีพ หมายถึงหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพสถาปนิก ประเทศไทย คือ สภาสถาปนิก

(4) เงื่อนไขการจ้างแรงงานในสาขาวิชาชีพด้านการสำรวจของอาเซียน

เงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติวิชาชีพช่างสำรวจ ได้แก่

ผู้ขอรับการยอมรับต้องได้รับการศึกษาตามเงื่อนไขที่มีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศต้นสังกัดที่อนุญาตการยอมรับเป็นครั้งแรก ณ เวลาที่ให้การยอมรับนั้น หนังสือรับรองการศึกษาอาจถูกประเมินโดยประเทศผู้รับและยอมรับว่าผ่านเกณฑ์เงื่อนไขทางการศึกษาของประเทศผู้รับ

ประเทศสมาชิกอาเซียนตระหนักว่าอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ขอผ่านการสอบอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ขอมีความรู้เพียงพอตามกฎหมายมาตรฐาน และหลักปฏิบัติที่สัมพันธ์กับระดับท้องถิ่นและระดับชาติของประเทศผู้รับ

ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่าผู้ขอซึ่งได้รับการยอมรับโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในประเทศต้นสังกัดของผู้ขอ อาจไม่ต้องถูกให้เข้าสอบในการสอบรับรองคุณวุฒิทั้งหมด (ถ้ามี) ในการที่จะได้รับการยอมรับในประเทศผู้รับหากเห็นว่าเงื่อนไขทางการศึกษาและวิชาชีพเป็นไปตามที่ประเทศผู้รับกำหนด

ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่าระยะเวลาขั้นต่ำของประสบการณ์ด้านสำรวจภายหลังสำเร็จการศึกษา เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการยอมรับ ปริมาณและลักษณะงานที่มีประสบการณ์ที่ต้องผ่านจะต้องเทียบได้กับเงื่อนไขประสบการณ์ของประเทศผู้รับที่จะให้การยอมรับ

ถ้ามีปริมาณงานหรือลักษณะงานที่ผู้ขอมีประสบการณ์ในประเทศต้นสังกัดไม่ได้ตามเงื่อนไขของประเทศผู้รับ ผู้ขออาจได้รับความยินยอมให้หาประสบการณ์ให้ครบสมบูรณ์ตามกำหนดในประเทศผู้รับก่อนที่จะได้รับสิทธิการยอมรับในประเทศผู้รับ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการประกอบการบริการด้านสำรวจ และ ขึ้นทะเบียนออกใบอนุญาตนักสำรวจ ประเทศไทยคือ สภาวิศวกร มีหน้าที่ดังนี้

1) เฝ้าระวังข้อตกลงและจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมที่จะต้องดำเนินการตามมาในระดับ ทวิภาคีหรือพหุภาคีกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการประกอบการบริการด้าน สำรวจของแต่ละประเทศตามข้อตกลงยอมรับร่วม

2) ส่งเสริมการศึกษาต่อเนื่องและการพัฒนาวิชาชีพ

3) ดำรงรักษาไว้ซึ่งการปฏิบัติที่ดีซึ่งรวมถึงมาตรฐานที่สูงของการประพฤติปฏิบัติใน ด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณด้านการสำรวจ

4) ดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย การปฏิบัติและการพัฒนาในการ ประกอบวิชาชีพสำรวจ ภายในขอบเขตอำนาจของตน

(5) เงื่อนไขการจ้างแรงงานวิชาชีพบัญชีของอาเซียน

เงื่อนไขของการเป็นนักบัญชีต่างชาติ มีดังนี้

ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงว่ากรณีนักบัญชีวิชาชีพของประเทศสมาชิกซึ่งขอให้มีการ ยอมรับในอีกประเทศสมาชิกจะต้องได้รับการศึกษาตามเงื่อนไขที่มีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศที่เป็น แหล่งกำเนิด ซึ่งหนังสือรับรองการศึกษาของบุคคลนั้นอาจถูกประเมินและยอมรับโดยคณะกรรมการ กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีและ/หรือสภาวิชาชีพบัญชีของประเทศผู้รับว่าผ่านเกณฑ์ เงื่อนไขทางการศึกษาในประเทศผู้รับ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลอื่น นอกเหนือจากคณะกรรมการ กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีและ/หรือสภาวิชาชีพบัญชีกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตอื่น ๆ ในการประกอบวิชาชีพ ประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กฎระเบียบภายใน จะต้องพยายามอย่างเต็ม ความสามารถในการอำนวยความสะดวกให้นักบัญชีอาชีพของประเทศสมาชิกอื่น ได้รับการอนุมัติ ที่จำเป็นต่อการประกอบวิชาชีพบัญชี

ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดให้นักบัญชีอาชีพ ซึ่งขอให้มีการยอมรับในประเทศนั้น แสดงให้เห็นว่ามีความสามารถในการประกอบวิชาชีพ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า นักบัญชีอาชีพมีความรู้ความสามารถครบถ้วนตามกฎระเบียบภายในของ ประเทศผู้รับ

นักบัญชีอาชีพที่ต้องการให้มีการยอมรับจะต้องมีประสบการณ์ครบถ้วนตามความ ต้องการที่ระบุไว้โดยประเทศผู้รับ

นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานและแนวทางของสภาวิชาชีพบัญชีนานาชาติที่ประเทศสมาชิก อาเซียนควรที่จะนำเอามาตรฐานและแนวทางของสภาวิชาชีพบัญชีนานาชาติมาใช้ในการกำหนด

ความสามารถด้านวิชาชีพและคุณสมบัติต่าง ๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพบัญชีของประเทศสมาชิกอาเซียน ภายใต้กฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกรับนั้น ๆ

ข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีใด ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของแต่ละประเทศสมาชิก และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี และ/หรือสภาวิชาชีพบัญชี หรือหน่วยงานกำกับดูแลอื่นของประเทศนั้น ๆ ในการกำหนดหรือกำกับดูแลกฎระเบียบภายในที่สำคัญคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี หรือสภาวิชาชีพบัญชีของประเทศสมาชิก

มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) ให้การยอมรับนักบัญชีวิชาชีพที่ประกอบวิชาชีพโดยอิสระ หรือร่วมกับนักบัญชีอาชีพของประเทศผู้รับ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบภายในของประเทศ
- 2) ติดตามและตรวจสอบการประกอบวิชาชีพของนักบัญชีอาชีพที่ได้รับการยอมรับให้ประกอบวิชาชีพบัญชีในประเทศผู้รับ
- 3) กำหนด และ/หรือคงไว้ ซึ่งมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพบัญชีและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ
- 4) แลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบภายใน แนวปฏิบัติ และการพัฒนาต่าง ๆ ด้านบริการบัญชีระหว่างประเทศประเทศสมาชิกอาเซียน โดยให้สอดคล้องกับมาตรฐานภูมิภาคหรือสากลที่มีอยู่
- (6) เงื่อนไขการจ้างแรงงานในสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน  
เงื่อนไขในการเป็นแพทย์ต่างชาติที่สามารถประกอบวิชาชีพได้ในอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมคือ แพทย์ต่างชาติสามารถขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศผู้รับ เพื่อเข้าไปประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศนั้นได้ โดยต้องเป็นไปตามกฎระเบียบภายในของประเทศผู้รับ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า
  - 1) สำเร็จการศึกษาวิชาชีพแพทย์ซึ่งได้รับการยอมรับจากหน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพแพทย์ของประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศผู้รับ
  - 2) จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตจากประเทศแหล่งกำเนิด ที่ยังมีผลในปัจจุบัน
  - 3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติวิชาชีพแพทย์มาไม่น้อยกว่า 5 ปีต่อเนื่องในประเทศแหล่งกำเนิด ก่อนที่จะสมัครขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต
  - 4) ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของประเทศแหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

5) ได้รับใบรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพแพทย์ของประเทศแหล่งกำเนิดว่าไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิค มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่น และระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพแพทย์ทั้ง ในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่น ๆ เท่าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพแพทย์รับทราบ

6) แจ้งให้ทราบว่า ไม่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือมีคดีความทางกฎหมายที่ยังค้างอยู่ในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่น

7) มีคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ตามที่หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพแพทย์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประเทศผู้รับเห็นสมควรในการกำหนดคุณสมบัติของการขอขึ้นทะเบียน และ/หรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์

ส่วนหน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ คือ หน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพแพทย์ สำหรับหน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ในประเทศไทย คือ แพทยสภาและกระทรวงสาธารณสุข มีความรับผิดชอบ ดังนี้

1) ประเมินคุณสมบัติและประสบการณ์ของแพทย์ต่างชาติ กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการประเมินสำหรับการขึ้นทะเบียน

2) ขึ้นทะเบียนและ/หรือออกใบอนุญาตให้แพทย์ต่างชาติในการเข้ามารประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศผู้รับ

3) ติดตามและตรวจสอบและประเมินการประกอบวิชาชีพของแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียน หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ เพื่อให้แน่ใจว่าแพทย์ต่างชาติปฏิบัติตามสอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณแพทย์ของประเทศผู้รับ

4) กำหนดวิธีการหรือมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกับแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียน หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ แต่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณแพทย์ของประเทศผู้รับ

กลไกการดำเนินงานมีคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพแพทย์อาเซียน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศไม่เกิน 2 คน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม โดยมีการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน และพัฒนากลยุทธ์สำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม ส่งเสริมประเทศสมาชิกอาเซียนในการกำหนดมาตรฐานสำหรับกลไกและขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันทางด้านกฎหมาย แนวปฏิบัติ และการพัฒนาต่าง ๆ สำหรับการประกอบวิชาชีพแพทย์ในภูมิภาค โดยสอดคล้องกับมาตรฐานภูมิภาคและ/หรือสากลที่มี

อยู่พัฒนากระบวนการสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเมื่อมีความจำเป็น และ ทบทวนข้อตกลงยอมรับร่วมทุก 5 ปี หรือเร็วกว่านั้นหากมีความจำเป็น

(7) เงื่อนไขการจ้างแรงงานสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน

เงื่อนไขการเป็นทันตแพทย์ต่างชาติที่สามารถประกอบวิชาชีพในอาเซียนได้ ได้แก่ ทันตแพทย์ต่างชาติสามารถขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศผู้รับ เพื่อเข้าไปประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศนั้นได้ โดยต้องเป็นไปตามกฎระเบียบ ภายในของประเทศผู้รับ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า

1) สำเร็จการศึกษาวิชาชีพทันตแพทย์ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้าน วิชาชีพทันตแพทย์ ของประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศผู้รับ

2) จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตจากประเทศแหล่งกำเนิดที่ยังมีผลในปัจจุบัน

3) มีประสบการณ์ในภาคปฏิบัติวิชาชีพทันตแพทย์ไม่น้อยกว่า 5 ปีต่อเนื่องในประเทศ แหล่งกำเนิด ก่อนที่จะสมัครขอขึ้นทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต

4) ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องของประเทศ แหล่งกำเนิดในระดับที่น่าพอใจ

5) ได้รับใบรับรองจากหน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ของประเทศ แหล่งกำเนิดว่าไม่มีประวัติการกระทำผิดอย่างร้ายแรงด้านเทคนิคมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ ในการประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ทั้งในประเทศแหล่งกำเนิด และประเทศอื่น ๆ เท่าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านวิชาชีพทันตแพทย์รับทราบ

6) แจ้งให้ทราบว่า ไม่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือมีคดีความทางกฎหมายที่ยังค้าง อยู่ในประเทศแหล่งกำเนิดและประเทศอื่น

7) มีคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ตามที่หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์หรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องประเทศผู้รับเห็นสมควรในการกำหนดคุณสมบัติของการขอขึ้นทะเบียน และ/หรือขอรับ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์

หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ คือ หน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลของแต่ละ ประเทศสมาชิก ให้มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ สำหรับประเทศไทย คือ ทันตแพทย์สภาและกระทรวงสาธารณสุข มีความรับผิดชอบ ดังนี้

แพทย์ต่างชาติปฏิบัติสอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้านวิชาชีพและจรรยาบรรณทันตแพทย์ ของประเทศผู้รับ

วิธีการหรือมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกับทันตแพทย์ต่างชาติที่ได้จดทะเบียน และ/หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ แต่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติด้าน วิชาชีพและจรรยาบรรณทันตแพทย์ของประเทศผู้รับ

กลไกการดำเนินงานมีคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพทันตแพทย์อาเซียน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละ ประเทศไม่เกิน 2 คน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม โดย การส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน และการพัฒนา กลยุทธ์สำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม ส่งเสริมประเทศสมาชิกอาเซียนในการกำหนด มาตรฐานสำหรับกลไกและขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันทางด้านกฎหมาย แนวปฏิบัติและการพัฒนาต่าง ๆ สำหรับการ ประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในภูมิภาค โดยต้องสอดคล้องกับมาตรฐานภูมิภาคและ/หรือสากล ที่มีอยู่ พัฒนาระบบการสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเมื่อมีความจำเป็น และ ทบทวนข้อตกลงยอมรับร่วมทุก 5 ปี หรือเร็วกว่านั้นหากมีความจำเป็น

(8) เจื่อนใจในการจ้างแรงงานตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากร วิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

นอกจากข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพทั้ง 7 ฉบับที่ประเทศสมาชิกอาเซียน ทุกประเทศลงนามไปแล้วนั้น ยังมีข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติวิชาชีพเสรีอีกฉบับหนึ่งคือ ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนซึ่งสมาชิกอาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้นประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันดังกล่าว ที่กรุงฮานอย เวียดนาม เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2552

เจื่อนใจหรือสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวแห่ง อาเซียน คือ ต้องมีสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนเป็น มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับสมรรถนะขั้นพื้นฐานของผู้ประกอบวิชาชีพในสาขาที่พักและการเดินทาง การกำหนดสมรรถนะขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็เพื่อยกระดับการบริการในภาคท่องเที่ยวและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม ในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นไปได้ตาม เป้าหมาย ทั้งนี้สมรรถนะขั้นพื้นฐานที่กำหนด ประกอบไปด้วยสมรรถนะร่วมสำหรับทุกกลุ่มและ สมรรถนะด้านวิชาชีพซึ่งมีรายละเอียดสำหรับบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนประกอบด้วย 2 สาขาหลักคือ สาขาที่พัก และสาขาการเดินทาง ครอบคลุมตำแหน่งงาน 32 ตำแหน่ง

แม้ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนซึ่ง สมาชิกอาเซียน 9 ประเทศได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันดังกล่าว ที่กรุงฮานอย เวียดนาม เมื่อเดือน

มกราคม ปี พ.ศ. 2552 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาของประเทศไทยได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าไม่สามารถลงนามในข้อตกลงกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยระบุไว้ว่าการลงนามในบันทึกข้อตกลงใด ๆ กับต่างประเทศ จะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จึงจะลงนามในบันทึกข้อตกลงได้ แต่การเตรียมการเพื่อรองรับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางการท่องเที่ยวอาเซียนยังคงดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวเป็นคณะกรรมการที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนจะต้องจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังนี้

- (1) ทำหน้าที่ประเมินคุณสมบัติและ/หรือสมรรถนะของผู้ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้
- (2) ออกใบรับรองให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวที่มีคุณสมบัติและ/หรือสมรรถนะผ่านเกณฑ์มาตรฐาน
- (3) พัฒนาและดูแลระบบฐานข้อมูล (Web - Based) การขึ้นทะเบียนผู้ที่ได้รับใบรับรองมาตรฐานวิชาชีพแห่งอาเซียนและฐานข้อมูลตำแหน่งว่างในสาขาบริการท่องเที่ยว
- (4) ทำหน้าที่แจ้งต่อคณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติเกี่ยวกับข้อมูลทะเบียนการยกเลิกใบรับรองแก่บุคลากรที่เคยมีคุณสมบัติผ่านการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยว แต่ละเม็ดเงินระเบียบปฏิบัติเชิงเทคนิคในวิชาชีพหรือจรรยาบรรณมาตรฐานของวิชาชีพ

คณะกรรมการกำกับดูแลบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน เป็นคณะกรรมการระดับอาเซียนทำหน้าที่ดังนี้

- (1) สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
- (2) ส่งเสริม พัฒนา กำกับ และติดตามผลการยกระดับสมรรถนะบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยว
- (3) ทำหน้าที่แจ้งต่อคณะกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อได้รับข้อมูลการยกเลิกใบรับรองแก่บุคลากรที่เคยมีคุณสมบัติผ่านการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวแต่ละเม็ดเงินระเบียบปฏิบัติเชิงเทคนิคในวิชาชีพหรือจรรยาบรรณมาตรฐานของวิชาชีพ
- (4) อำนวยความสะดวกให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบหลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาจัดทำคู่มือและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อตกลงยอมรับร่วมของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

5) สร้างและพัฒนาเครื่องมือที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน

จะเห็นได้ว่าจากการศึกษามาตรการคุ้มครองแรงงานตามหลักกฎหมายไทยและการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทยเปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานของต่างประเทศที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ล้วนแต่มีผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายของไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพที่จะเปิดเสรีในอนาคต ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในบทที่ 4 ต่อไป

## บทที่ 4

# ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ จากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Arrangements: MRAs)

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพและการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบกับการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนพบว่า แรกเริ่มนั้นการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคอาเซียนเกิดขึ้นภายใต้บริบทแห่งการหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งทางลัทธิการเมืองการปกครองระหว่างกัน ต่อมาจึงพัฒนากลายเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยอาศัยกลไกและมาตรการทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้วนำมาพัฒนาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคให้สูงขึ้นและลดการพึ่งพาตลาดในกลุ่มประเทศที่สามลงเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนปัจจัยทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวก สร้างเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาเศรษฐกิจอย่าง เสมอภาคโดยลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่า-ใหม่ สร้างเครือข่ายการผลิต โดยการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

จะเห็นได้ว่าการมาถึงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ที่กำลังจะมีขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ถือเป็นประกาศเจตนารมณ์ของทั้ง 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน ตามกฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) ที่กำหนดให้ประชาคมอาเซียนประกอบด้วยความร่วมมือภายใต้ 3 เสาหลักคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยประชาคมอาเซียนมีความมุ่งประสงค์ประการที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งถูกกล่าวไว้ในข้อ 1 แห่งกฎบัตรอาเซียน คือ “เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ เกิดการรวมตัวทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการและการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษ และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุน” และเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลในข้อ 5 แห่งกฎบัตรอาเซียนยังกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้อง “มีมาตรการที่จำเป็นทุกประการอันรวมถึง

การออกกฎหมายภายในที่เหมาะสมเพื่ออนุรักษ์บทบัญญัติของกฎบัตรนี้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก” ภายใต้การรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558

ตามกฎบัตรอาเซียนดังกล่าวทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมถึงประเทศไทย มีพันธกรณีที่ต้องเปิดเสรีการค้าและการบริการระหว่างกันในรอบของความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าและการบริการเพื่อลดและยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าและการบริการ มีผลให้ประเทศสมาชิกได้รับการพัฒนาและมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ และเกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการขยายตัวในภาคบริการและเป็นผลให้มีการจ้างงานที่สูงขึ้น ตลอดจนส่งผลให้อัตราค่าจ้างในธุรกิจบริการ มาตรฐานการให้บริการและความก้าวหน้าในวิชาชีพมีระดับที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายในการเร่งรัดการพัฒนาและจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ในคุณสมบัติวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ซึ่งทุกประเทศที่ร่วมทำข้อตกลงจะต้องปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงที่กำหนด ถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ภูมิภาคอาเซียนได้ร่วมมือกัน โดยมีแม่แบบจากการรวมกลุ่มทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนมีการจัดทำความร่วมมือที่มีผลเป็นการสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเสรี โดยได้ให้ความสำคัญกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเปิดเสรีด้านการค้าบริการในรูปแบบการให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Person) ภายใต้วัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงด้านการค้าบริการอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) โดยได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาบริการของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งปัจจุบันจัดทำข้อตกลง 8 ฉบับ โดยที่ข้อตกลงการยอมรับร่วมดังกล่าวหมายถึง การที่ผู้ให้บริการที่ได้รับการรับรองคุณสมบัติวิชาชีพโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศตนจะได้รับการยอมรับโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศอาเซียนอื่น โดยต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการวิชาชีพของอาเซียนในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและสามารถเข้าไปประกอบอาชีพในประเทศสมาชิกอื่นได้

จะเห็นได้ว่าในการพัฒนาองค์กรของอาเซียนไปเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนครั้งนี้ ยังส่งผลกระทบอย่างมากต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกร่างงานจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการพัฒนาบุคลากรของตน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็มีภาระที่จะต้องพัฒนาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานให้เป็นมาตรฐานสากล

มากยิ่งขึ้น เพราะในที่สุดเราคงไม่อาจทัดทานกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกได้ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะเป็นเครื่องมือที่นานาประเทศใช้เป็นบรรทัดฐานร่วมกัน การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตรงกันว่าประเทศสมาชิกของประชาคมจำเป็นต้องให้ความใส่ใจกับคนทำงานหรือแรงงานที่เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศสมาชิกในฐานะของปัจจัยทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการเป็นฐานการผลิตเดียวของภูมิภาค โดยการจัดการหรือการมุ่งคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพโดยเสรีต้องเป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมาย

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนและได้ลงนามในข้อตกลงร่วมอาเซียนว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติวิชาชีพจึงมีพันธกรณีที่มิผลให้ประเทศไทยต้องมีการกำหนดแก้ไขหรือปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศไทยให้เหมาะสม และสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการนำประเทศไทยเข้าสู่การเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มาตรการแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจำเป็นที่ประเทศไทยต้องยึดถือเพื่อความก้าวหน้า การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีระหว่างประเทศซึ่งต้องตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ อย่างละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของประชาคมอาเซียน โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ากรณีของประเทศไทยยังมีบทบัญญัติของกฎหมายในหลาย ๆ เรื่องที่ยังไม่สอดคล้องกับการเป็นประชาคมอาเซียน ประกอบกับการเร่งรัดเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพให้แล้วเสร็จภายใน ปี พ.ศ. 2558 ย่อมต้องมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยยังมีปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม ซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับหัวข้อของปัญหาดังต่อไปนี้

#### **4.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าวตามกฎหมายไทย ไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติวิชาชีพเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน**

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการส่งเสริมและสนับสนุนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในด้านการประกอบวิชาชีพในภูมิภาคร่วมกันทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงได้มีข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้เสรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดข้อจำกัดในคุณสมบัติวิชาชีพอันเป็นผลมาจากความแตกต่างในรายละเอียดของระบบการศึกษา ประสบการณ์และทักษะวิชาชีพ มาตรฐานที่เกี่ยวกับการทำงาน และกฎระเบียบภายในเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพ ถือเป็นเงื่อนไขประการแรกที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดการให้บริการวิชาชีพของประเทศผู้รับ

อย่างมาก ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงได้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของประเทศสมาชิกให้ต้องจัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพในแต่ละสาขาวิชาชีพได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ นักบัญชี และการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวิชาชีพที่ประเทศไทยได้ลงนามไปแล้วทั้งหมด

ทั้งนี้ ความตกลงแต่ละฉบับต่างมีหลักการเป็นการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ โดยเฉพาะผู้ให้บริการวิชาชีพในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับคุณวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นเงื่อนไขในการรับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ ที่จะทำให้เกิดความสะดวกแก่บุคลากรในภาคบริการหรือผู้ประกอบการวิชาชีพของประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปให้บริการหรือประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้มากขึ้น และแลกเปลี่ยนความชำนาญ ประสบการณ์ และแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดให้เหมาะสมกับความต้องการเฉพาะของประเทศสมาชิกอาเซียนและเกิดการพัฒนาวิชาชีพของประเทศสมาชิกอย่างต่อเนื่อง แต่ในการดำเนินการตามความตกลงทั้ง 8 ฉบับนั้นยังถือไม่ได้ว่าเป็นการเปิดตลาดให้คนต่างชาติสามารถเข้ามาให้บริการวิชาชีพในประเทศไทยได้โดยเสรีทันที แต่เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนผูกพันที่จะยอมรับคุณสมบัติด้านการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานหรือประกอบวิชาชีพ ที่จะทำให้นักพลจรรยาวิชาชีพผู้ให้บริการวิชาชีพหรือผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นสัญชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน (คนต่างด้าว) สามารถเข้าไปให้บริการวิชาชีพหรือประกอบวิชาชีพในประเทศผู้รับได้สะดวกยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาผู้ให้บริการวิชาชีพหรือผู้ประกอบการวิชาชีพของประเทศผู้รับนั้นภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยเองก็มีปัญหาความขาดแคลนแรงงานในหลายสาขาวิชาชีพตลอดเวลาที่ผ่านมา และในขณะเดียวกันแรงงานสัญชาติไทยส่วนหนึ่งก็เดินทางออกไปเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศอื่น ปราบกฏการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การสร้างภูมิปัญญาของประเทศไทยในเรื่องการจัดการแรงงานต่างด้าวข้ามชาติอย่างมากมายซึ่งอาจทำให้กฎหมายบางฉบับที่บัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางประการ ไม่สอดคล้องและรองรับกับวัตถุประสงค์ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดเกี่ยวกับวิชาชีพสงวนของคนไทยที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพดังกล่าวในประเทศไทย กลายเป็นปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าวตามกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับคุณสมบัตินักวิชาชีพเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน

กล่าวคือ ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน หรือให้บริการในสาขาวิชาชีพใดก็ตามย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 7 ว่า

“งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ก็ได้

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 12”

และในมาตรา 8 ยังบัญญัติต่อไปว่า

“เพื่อประโยชน์ในการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักร รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานตามประเภทหรือลักษณะที่กำหนดในราชอาณาจักรก็ได้

ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดและชำระค่าธรรมเนียมก่อนทำสัญญาจ้างไม่น้อยกว่าสามวันทำการ

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคสอง ต้องเสียเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับนี้ได้ควบคุมการประกอบอาชีพคนต่างด้าวในประเทศไทยไว้โดยวางมาตรการจำกัดการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวไว้ว่า งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใดและเมื่อใดจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศโดยให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง และสามารถจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานในบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักรได้ตามมาตรา 8 โดย ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวง เช่นว่านั้นให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่งาน 39 ประเภทที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

ทั้งนี้ ตามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำไว้ คือ (1) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมงและไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่า

ด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วย กฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญงานเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงทางทะเล (3) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น (4) งานแกะสลักไม้ (5) งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ (6) งานขายของหน้าร้าน (7) งานขายทอดตลาด (8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว (9) งานเจียรไน หรือขัดเพชรหรือพลอย (10) งานตัดผม หรืองานเสริมสวย (11) งานทอผ้าด้วยมือ (12) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่ (13) งานทำกระดาษสา ด้วยมือ (14) งานทำเครื่องเงิน (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย (16) งานทำเครื่องถม (17) งานทำเครื่อง ทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาถ (18) งานทำเครื่องลงหิน (19) งานทำตุ๊กตาไทย (20) งานทำที่นอน หรือผ้าห่มนวม (21) งานทำบาตร (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ (23) งานทำพระพุทธรูป (24) งานทำมีด (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า (26) งานทำรองเท้า (27) งานทำหมวก (28) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่าง ประเทศ (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ไม่รวมงานที่ต้อง ใช้ความชำนาญพิเศษ (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย (32) งานปั้น หรือทำเครื่องปั้นดินเผา (33) งานมวนบุหรี่ด้วยมือ (34) งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว (35) งานเร่ขายสินค้า (36) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทย (37) งานสาวหรือบิดเกลียวไหมด้วยมือ (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ (39) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี ยกเว้น (ก) งานปฏิบัติหน้าที่อนุญาตโตตุลาการ (ข) งานว่าต่างแก้ต่างในชั้นอนุญาตโตตุลาการ ถ้ากฎหมายซึ่ง ใช้บังคับแก้ข้อพิพาทที่พิจารณาโดยอนุญาตโตตุลาการนั้นมีใช้กฎหมายไทย หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้อง ขอบังคับคำชี้ขาดของอนุญาตโตตุลาการนั้นในราชอาณาจักรไทย

โดยในการขออนุญาตเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายการขออนุญาต เข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายจะแบ่งเป็นกรณีแรงงานในสาขาที่เปิดเสรีแรงงาน และไม่เปิดดังนี้

1. การทำงานของแรงงานต่างด้าวในสาขาวิชาชีพที่เปิดเสรีทางด้านแรงงาน จะต้องมีความสัมพันธ์ผ่านตามมาตรฐานวิชาชีพที่อาเซียนและประเทศไทยกำหนดก็จะสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

2. การทำงานของแรงงานต่างด้าวทั่วไป จะต้องมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายและมีนายจ้างรับเข้าทำงานแล้ว ดังนี้คือ

2.1 คนต่างด้าวนั้นจะต้องไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามเงื่อนไข คือ

(1) มีความรู้และความสามารถในการทำงานตามที่ขออนุญาต  
 (2) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ  
 (3) ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคพิษสุราเรื้อรัง และโรคซิฟิลิสในระยะ 3

(4) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต และ

2.2 การขอใบอนุญาตทำงาน มีหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว โดยคำนึงถึงความมั่นคงภายในราชอาณาจักรด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และประโยชน์จากการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในตำแหน่งงานนั้น เช่น การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศเป็นจำนวนมาก การจ้างงานคนไทยจำนวนมาก หรือการพัฒนาทักษะฝีมือคนไทยซึ่งได้รับการถ่ายทอดจากคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาอนุญาตทำงานนั้นมีปัญหาที่เกิดจากการกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ ซึ่งสงวนงานบางประเภทไว้ให้เฉพาะคนไทยทำ ดังนั้นในการกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้จึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวให้บริการวิชาชีพในประเทศไทยบนพื้นฐานการส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบวิชาชีพของคนไทยควบคู่ไปกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถประกอบวิชาชีพได้ เฉพาะสาขาวิชาชีพที่มีความพร้อมและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรือมีความจำเป็นต่อการพัฒนาความรู้หรือวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาชีพนั้น ๆ ทำให้งานที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำบางประเภทอาจไม่ครอบคลุมพันธกรณีของประเทศไทยในการเปิดตลาดการค้าบริการและการลงทุนตามสนธิสัญญาเพื่อเปิดการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคี ระดับ พหุภาคี และระดับภูมิภาค เนื่องจากประเทศไทยมีพันธกรณีที่ได้มีการเปิดตลาดและที่อยู่

ในระหว่างการเจรจาเพื่อเปิดตลาด โดยอาศัยประเภทของงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำทั้ง 39 ประเภท ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดช่องว่างระหว่างการ บังคับใช้กฎหมายสำหรับประเภทงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้และประเภทงานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าว ทำ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจำกัดหรือสงวนงานบางประเภทไว้ไม่ให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพ ในประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 อันได้แก่

ข้อ (8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายใน เป็นครั้งคราว

ข้อ (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและ คำนวณจัดระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ไม่รวมงาน ที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ และ

ข้อ (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ

ข้อ (34) งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว

ดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อพันธกรณีที่ไทยได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมในการเปิดเสรีวิชาชีพ ถึง 5 ประเภทด้วยกันคือ วิชาชีพบัญชี วิชาชีพวิศวกรรม วิชาชีพสถาปัตยกรรม วิชาชีพนักสำรวจ และวิชาชีพท่องเที่ยว ที่จะถูกจำกัดโดยผลของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ถือเป็นปัญหาความถักถักของกฎหมายภายในของประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงยอมรับ ร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ที่ประเทศไทย ได้ลงนามไว้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ที่เป็นผลมาจากกฎหมายภายในขัดกับ พันธกรณีที่ประเทศไทยได้มีการลงนามไว้แล้ว และที่มีการเจรจาเพื่อลงนามต่อไปในอนาคต เช่น วิชาชีพนักกฎหมายหรือทนายความ เป็นต้น

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้าย แรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน

การเปิดเสรีการค้าและบริการระหว่างประเทศถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญต่อ ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ เนื่องจากมีผลเป็นการกระตุ้นการค้าระหว่างประเทศและการค้า ภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลให้ประเทศสมาชิกได้รับการพัฒนาและมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในด้านต่าง ๆ และเกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการขยายตัวในภาคบริการและเป็นผลให้มีการจ้างงาน

ที่สูงขึ้น ตลอดจนยังส่งผลให้อัตราค่าจ้างในธุรกิจบริการวิชาชีพ มาตรฐานการให้บริการ และความก้าวหน้าในวิชาชีพมีระดับที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย จะต้องปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง และการพำนักอาศัยของคนต่างด้าว เพราะถือเป็นอำนาจอธิปไตยและดุลยพินิจของรัฐเจ้าของดินแดน (รัฐผู้รับ) กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บังคับให้รัฐมีหน้าที่ต้องรับหรืออนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในรัฐตนรัฐจึงมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในรัฐก็ได้ โดยรัฐเจ้าของดินแดนมีอำนาจในการตรากฎหมายควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวภายใต้เงื่อนไขใด ๆ ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการยืนยันโดยศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษว่า “การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน”

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางมาตรการควบคุมคนต่างด้าวในการเข้ามาประกอบอาชีพในราชอาณาจักรไทยได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ในการใช้กฎหมายคนเข้าเมืองยังต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กันด้วยคือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนกฎหมายที่ส่งเสริมให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองไทยคือพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาทวิภาคี ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าการวางมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในราชอาณาจักรไทยไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมและสนับสนุนการค้าและบริการของประเทศ ซึ่งอาจทำให้ขัดแย้งกับต่อพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ตกลงไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมในแรงงานวิชาชีพเสรีอาเซียน กล่าวคือ

หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองและการอยู่อาศัยในราชอาณาจักร บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในกรอบของอาเซียน โดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้ามาในราชอาณาจักร การอาศัยในราชอาณาจักร และการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยมีหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางสำหรับเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร การจำกัดคนต่างด้าวบางประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร

การจำกัดจำนวนคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักร รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยแรงงานวิชาชีพจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะเดินทางเข้ามาอาศัยในประเทศไทยก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. บุคคลต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร โดยต้องเดินทางผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานีหรือท้องที่และตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

2. บุคคลต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและสมบูรณ์และได้รับการตรวจลงตราจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

3. บุคคลต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรต้องมีปัจจัยในการยังชีพตามควร มีเงินติดตัวหรือมีประกันตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด และการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรต้องไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาประกอบอาชีพกรรมกรหรือเข้ามารับจ้างด้วยกำลังกายโดยไม่อาศัยความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

4. บุคคลต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรต้องผ่านเงื่อนไขเกี่ยวกับการสาธารณสุข เช่น ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือยังมีได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นนั้น

5. บุคคลต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดเหตุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง หรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ หรือมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อค้าประเวณี ค้าหญิงหรือเด็ก ค้ายาเสพติด ลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือประกอบกิจการอื่นอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยฯ หรือถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาขกเว้นให้เป็นกรณี

พิเศษเฉพาะรายหรือเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร โดยเป็นการกำหนดมาตรการในเชิงป้องกันเพื่อความมั่นคง เศรษฐกิจ สุขอนามัยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประเทศ นอกจากนี้ในเรื่องของการเข้ามาอยู่อาศัยในราชอาณาจักรจะสามารถพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1. กรณีการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถอยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวภายใต้วัตถุประสงค์บางประการที่กฎหมายกำหนดไว้ 15 ประการ คือ

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นกีฬา
- (5) การประกอบธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่าสถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษา
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ และ
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ระยะเวลาในการอนุญาตให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรจะแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจะมีเงื่อนไขบางประการที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเกี่ยวกับการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็น

การชั่วคราวต้องไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมายเสียก่อน และถ้ากรณีใดมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นก็จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น

กรณีที่ 2. กรณีการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขบางประการคือ การได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี และเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนคนต่างด้าว โดยรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี โดยมีให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี

จากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อประเทศไทยได้ตกลงเปิดเสรีด้านแรงงานวิชาชีพแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

#### 4.2.1 ความขัดแย้งในเรื่องการยกเว้นการตรวจลงตราแก่แรงงานวิชาชีพตามกฎหมายคนเข้าเมือง

จากการศึกษาจะพบว่าพันธกรณีของข้อตกลงยอมรับร่วมอาเซียนว่าด้วยการรับรองคุณสมบัตินักวิชาชีพ กำหนดให้แรงงานวิชาชีพซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย (คนต่างด้าว) สามารถเดินทางเข้ามายังราชอาณาจักรไทยได้ โดยประเทศไทยจะต้องอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตราและการอนุญาตให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากการเข้าเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ ซึ่งในกรณีของการเข้ามายังราชอาณาจักรไทยของแรงงานวิชาชีพตามแผนงานการสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพอาเซียนอย่างเสรีนั้น การพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวกต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งในเรื่องนี้จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยกเว้นการตรวจตรา (ASEAN Framework Agreement on Visa Exemption 2006) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียนในการเคลื่อนย้ายเข้าออกในดินแดนของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งที่เป็นแรงงานวิชาชีพ รวมทั้งด้านการท่องเที่ยว การค้า และการลงทุนระหว่างกัน

#### 4.2.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจำแนกคนต่างด้าวที่เข้ามาตามกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในประเทศไทยได้บัญญัติเงื่อนไขในการรับคนต่างด้าวเข้าทำงานไว้ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 วางหลักว่า

“มาตรา 24 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อศึกษาลู่ทางการลงทุนหรือกระทำการอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนได้ตามกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร

การขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่คณะกรรมการกำหนดและในการอนุญาต คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขตามที่พิจารณาเห็นสมควรไว้ด้วยก็ได้

มาตรา 25 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวซึ่งเป็น

- (1) ช่างฝีมือ
- (2) ผู้ชำนาญการ
- (3) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (1) และ (2) เข้ามาในราชอาณาจักร

ได้ตามจำนวนและกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา 26 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 24 และคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 25 ได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตลอดระยะเวลาเท่าที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร”

และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กลับบัญญัติว่า

“มาตรา 45 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชย์กรรม ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวซึ่งเป็น

- (1) ช่างฝีมือ
- (2) ผู้ชำนาญการ

(3) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (1) หรือ (2) เข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและภายในกำหนดระยะเวลาให้อยู่ได้ในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ได้ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา 46 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 45 ได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ ตลอดระยะเวลาเท่าที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ได้บัญญัติการจ้างแรงงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสำรวจว่า

“มาตรา 69 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่กฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้รับสัมปทานและผู้รับจ้าง ซึ่งได้ทำสัญญาจ้างเหมาโดยตรงกับผู้รับสัมปทานมีสิทธินำช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญ รวมตลอดถึงคู่สมรสและบุตรที่อยู่ในอุปการะซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรตามความจำเป็นในการประกอบกิจการปีโตรเลียมได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่คณะกรรมการมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนคนเข้าเมืองและระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ผู้รับสัมปทานมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กีด พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กีด หรือพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างชาตินั้นแต่มีเจตจำนงให้คนต่างชาติที่มีฝีมือเท่านั้นเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

ในขณะที่การออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยนั้น ได้จำแนกลักษณะของคนต่างด้าวที่จะขออนุญาตออกเพียงสองลักษณะ คือ กรณีคนต่างด้าวทั่วไปและกรณีคนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายพิเศษซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมกิจกรรมบางประเภทที่มีคนต่างด้าวเป็นองค์ประกอบของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวจะคำนึงถึงความมั่นคงภายในราชอาณาจักรด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่าการจำแนกประเภทของคนต่างด้าวในลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้เกิดความแตกต่างในการพิจารณาอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว เนื่องจากการกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้จะยกเว้นไม่บังคับใช้กับคนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายพิเศษ โดยผลของมาตรา 7 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งวางหลักว่า

“ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการอนุญาตนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยรายละเอียดที่อธิบดีกำหนดโดยเร็ว

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างรอรับใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้คนต่างด้าวนั้นทำงานไปพลางก่อนได้ โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 จนถึงวันที่นายทะเบียนแจ้งให้มารับใบอนุญาต”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยมิได้กำหนดหลักการในเรื่องการจำแนกลักษณะของคนต่างด้าวในการประกอบวิชาชีพทั้ง 8 สาขาตามข้อตกลงยอมรับร่วมไว้เป็นกรณีเฉพาะและมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่ผู้ให้บริการวิชาชีพที่เป็นคนต่างด้าวไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น ในการพิจารณาอนุญาตทำงานแก่ผู้ให้บริการวิชาชีพทั้ง 8 สาขาย่อมมีสถานะไม่ต่างไปจากคนต่างด้าวในกรณีทั่วไป และตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่ยังคงมีผลใช้บังคับตามบทเฉพาะกาล ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการวิชาชีพในการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตลาดการค้าบริการและการให้บริการวิชาชีพในประเทศไทยตามพันธกรณีที่ประเทศไทยผูกพันไว้กับบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องระยะเวลาการทำงานและการกำหนดจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาพบว่าการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดขึ้นเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและช่วงชิงความได้เปรียบจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่มีอยู่ของอาเซียนเอง โดยมีการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 3 เสาหลัก คือ เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง เสาหลักทางสังคมและวัฒนธรรม และเสาหลักทางด้านเศรษฐกิจภายใต้การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายเสรีใน 5 สาขา คือสินค้า บริการ

การลงทุน แรงงานฝีมือ ในระยะแรกเริ่มจาก 8 สาขาวิชาชีพก่อน และการที่อาเซียนมีเป้าหมายในการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีโดยอำนวยความสะดวกการเดินทางของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน ในด้านต่าง ๆ อาทิ การตรวจลงตรา การออกใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพและแรงงานฝีมืออาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้ามพรมแดน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือภายในภูมิภาค โดยได้ดำเนินการ 2 แนวทางคือ

1. การจัดตั้งกรอบทักษะฝีมือแรงงานระดับประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปสู่กรอบการยอมรับฝีมือแรงงานของอาเซียน

2. การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพบริการ เป็นการดำเนินการเพื่อ

(1) ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายวิชาชีพ/แรงงานภายใต้กรอบความตกลงด้านการค้าบริการของอาเซียน และ

(2) เป็นพันธมิตรให้อาเซียนยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพของแรงงานฝีมือประวัตศึกษาศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่ออำนวยความสะดวกในขั้นตอนการขอใบอนุญาตข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพอันเป็นคุณสมบัติขั้นต้นของแรงงานฝีมือในสาขาต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกได้สะดวกมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐาน แต่ยังคงดำเนินการขั้นตอนการเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของประเทศนั้น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี

เมื่อประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนได้ทำการตกลงยอมรับร่วมกันในการกำหนดคุณสมบัติวิชาชีพที่จะสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้โดยเสรี ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานวิชาชีพที่มีความรู้ความสามารถในภูมิภาคสามารถเลือกที่จะทำงานในประเทศต่าง ๆ ของอาเซียนได้โดยเสรียิ่งขึ้น และผลที่ตามมาคือหากประเทศใดมีข้อเสนอและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพที่ดีกว่าย่อมส่งผลให้แรงงานวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญเดินทางไปประกอบวิชาชีพที่ประเทศนั้นมากกว่าแน่นอนว่าปัจจัยหลักที่จะดึงดูดให้แรงงานวิชาชีพได้คือ ค่าตอบแทนที่ดีซึ่งขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ นอกจากนี้ปัจจัยส่งเสริมอย่างอื่นก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะดึงดูดแรงงานวิชาชีพให้เข้ามาทำงานได้ นั่นคือการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพโดยเสรีถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การตกลงยอมรับร่วมดังกล่าวบรรลุเป้าหมายความได้เปรียบในด้านการใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกันอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงพบว่า การกำหนดระยะเวลาและจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี นอกเหนือจากเรื่องค่าตอบแทนซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดึงดูดแรงงานวิชาชีพเข้าสู่ประเทศ แต่จากการศึกษาข้อกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องของระยะเวลาในการประกอบวิชาชีพในประเทศไทยและจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศไทยพบว่า มีอุปสรรคอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประกอบวิชาชีพยังดินแดนของราชอาณาจักรไทยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ต้องประกอบวิชาชีพ เช่น การว่าจ้างวิศวกรหรือสถาปนิกควบคุมงานก่อสร้างโครงการสำคัญ ๆ ของประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการระยะยาวที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าอันจะส่งผลกระทบต่อการส่งมอบงานและเงินลงทุน วิศวกรที่ว่าจ้างมานั้นย่อมจำเป็นที่จะต้องอาศัยในราชอาณาจักรเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือแม้แต่กรณีการศึกษาวิจัยทางการแพทย์หรือการสาธารณสุข เมื่อมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ การพยาบาล จากต่างชาติเข้าร่วมงานวิจัยที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาค้นคว้าที่ยาวนานเพื่อให้ได้ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ พบว่านักวิชาชีพทางการแพทย์และการพยาบาลดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยในราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า 1 ปีทั้งสิ้น

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว กลับพบว่า มีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมระยะเวลาในการประกอบวิชาชีพไว้ค่อนข้างจำกัดว่า

1. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Non-Immigration Visa) จะพิจารณาให้ตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 1 ปี และให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต
2. ใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น จะได้รับอนุญาตตามระยะเวลาซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาต
3. ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ตามมาตรา 12 ซึ่งสามารถทำงานได้ 27 อาชีพ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี
4. กรณีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนให้มีอายุสามสิบวันนับแต่วันออกใบอนุญาต

และกำหนดจำนวนของคนต่างด้าวที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยไว้อย่างจำกัด เช่น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 เรื่อง การกำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2556 โดยมีข้อกำหนด ดังนี้

“1. เปิดรับหนึ่งร้อยคนสำหรับคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของแต่ละประเทศ และห้าสิบคนสำหรับคนต่างด้าวไร้สัญชาติ.....”

การกำหนดให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยในราชอาณาจักรไทยดังกล่าวจะกำหนดเป็นรายปีไม่ให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปีโดยกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ประกอบกับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต้องได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองด้วย

นอกจากนี้ตามประกาศคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 มาตรา 41 มาตรา 43 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร สามารถยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเพื่อให้การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศสูงสุด คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองจึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยคำนึงถึงรายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ และฐานะในครอบครัวของคนต่างด้าวดังกล่าวกับบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและเพื่อให้การพิจารณาดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบ บริสุทธิ์ ยุติธรรม

จะเห็นได้ว่าการจำกัดระยะเวลาในการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวในราชอาณาจักรก็ดี หรือการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวในแต่ละชนชาติที่จะเข้ามาประกอบอาชีพในราชอาณาจักรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานวิชาชีพที่มีความจำเป็นต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่าระยะเวลาหรือจำนวนที่กำหนด เพราะในสภาพความเป็นจริงของการประกอบวิชาชีพในต่างแดนนั้น ถิ่นที่อยู่ที่ได้ไปประกอบอาชีพนั้นถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการทำงาน บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีของแรงงานวิชาชีพอาเซียนภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน

#### 4.4 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงาน และมาตรฐานวิชาชีพแรงงาน ตามกฎหมายแรงงานไทย

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยถือว่าได้เปรียบหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง และเป็นภาคีอนุสัญญาหลักที่สำคัญ และมีผลบังคับใช้แล้ว เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีผลเมื่อปี พ.ศ. 2535 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ มีผลในปี พ.ศ. 2528 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีผลปี พ.ศ. 2539 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีผลปี พ.ศ. 2542 หรืออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ ฯลฯ ทำให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องดำเนินการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ภายในประเทศให้เป็นไปตามอนุสัญญาต่าง ๆ ซึ่งเป็นฐานที่ดีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้การที่ประเทศไทยได้ให้การรองรับกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services) หรือ GAT อันเป็นความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าบริการระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสำหรับประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกได้ถือปฏิบัติ ส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ภายใต้ GATS อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เช่น หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favored Nation Treatment) โดยให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายภายในของประเทศตนในลักษณะสมเหตุสมผล เป็นกลาง และปราศจากความลำเอียงหรือก่อให้เกิดอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน

ในการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most-Favored Nation Treatment) ถือเป็นหลักการสำคัญในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียนที่มีความพยายามในการผลักดันให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ โดยเสรีบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination Principles) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services) และองค์การการค้าโลก ดังนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ลงนามตามข้อตกลงยอมรับร่วมย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า การเปิดเสรีด้านวิชาชีพตามข้อตกลงจะสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายไม่ได้หากประเทศสมาชิกเลือกปฏิบัติต่อแรงงานที่มีการตกลงยอมรับให้เคลื่อนย้ายได้โดยเสรี ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่

ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ด้วยเหตุนี้การที่ประเทศไทยได้เป็นคู่สัญญากับประเทศสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพแล้ว เมื่อได้ให้สิทธิประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ประเทศหนึ่งประเทศใด ก็ต้องให้สิทธิประโยชน์เช่นว่านั้นแก่ทุกประเทศที่เป็นคู่สัญญาอื่นด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก 42 ประเทศผู้ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยให้การรับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วกว่า 14 ฉบับ คิดเป็น 15 เปอร์เซ็นต์ของอนุสัญญาที่ประเทศไทยให้การรับรองต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อเปรียบเทียบการรับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้นำที่ร่วมก่อตั้งประชาคมอาเซียนต่าง ๆ ในภูมิภาคกลับปรากฏว่าประเทศไทยยังมีข้อจำกัดที่ต่ำกว่าการรับรองโดยเฉลี่ยของประเทศกลุ่มอาเซียนที่ 17 ฉบับ และต่ำกว่าประเทศทั่วโลกซึ่งรับรองเฉลี่ยที่ 42 ฉบับ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมการจ้างแรงงานและปัญหาข้อขัดข้องในการวางมาตรการกฎหมายแรงงานภายในของประเทศในการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบให้สอดคล้องกับข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพเสรีของอาเซียนและการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากลก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาคือ

4.4.1 ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย กล่าวคือ ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทยถือเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทยที่มีต่อแรงงานต่างด้าวเนื่องจากการกำหนดนิยามตามกฎหมายไทยไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือต่อแรงงานวิชาชีพเสรีที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพในราชอาณาจักรไทยอันเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้มีการตกลงไว้ตามข้อตกลงยอมรับร่วมในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับมาตรฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

ตามประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กำหนดมาตรฐานการทำงานอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดว่า บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิที่จะทำงานและที่จะเลือกการทำงานโดยอิสระและในเงื่อนไขที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ และบุคคลผู้ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนอันเท่าเทียมกันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิที่จะมีรายได้ที่ยุติธรรมสำหรับตนเองและครอบครัว และถ้าในกรณีจำเป็น ก็ชอบที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีก

ขณะที่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของแรงงานทุกประเภทที่สำคัญ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานและการประกอบอาชีพ (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1985) ซึ่งวางมาตรฐานแรงงานไว้ ดังนี้

ตามมาตรา 1 ได้กำหนดนิยาม การเลือกปฏิบัติ หมายความว่า

(a) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติ สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน หรืออาชีพ

(b) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นใดที่มีผลลบล้างหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพนั้น รัฐสมาชิกสามารถพิจารณากำหนดได้ ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การผู้แทนของนายจ้างและคนงานในกรณีที่มีองค์การเช่นนั้น และกับคณะบุคคลอื่นที่เหมาะสม

การห้ามเลือกปฏิบัติตามมาตรา 2 บัญญัติว่า

รัฐสมาชิกจะต้องประกาศและดำเนินนโยบายแห่งชาติเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาส และการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับแนวปฏิบัติและสภาพการณ์ภายในประเทศ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น ต่างรองรับสิทธิแรงงานต่างด้าวให้มีสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานทั่วไป และห้ามมิให้รัฐเลือกปฏิบัติกับแรงงานต่างด้าวแตกต่างจากแรงงานของชาตินั้น ดังนั้นประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งแม้ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานและการประกอบอาชีพ แต่ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งได้ร่วมลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพเสรีอาเซียน จะต้องดำเนินการไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางด้านแรงงานในประเทศไทย แต่จากการศึกษาสิทธิของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายแรงงานไทยฉบับที่สำคัญ มีดังนี้

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้บัญญัติแยกสิทธิของแรงงานต่างด้าวไว้แตกต่างจากแรงงานไทย ทั้งบทนิยามลูกจ้าง ยังหมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงมีสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กลับกำหนดว่า

แรงงานต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่มีการจัดตั้งแล้วได้ แต่ไม่อาจจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากตามมาตรา 88 ต้องมีสัญชาติไทย และไม่สามารถเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากตามมาตรา 101 (2) กรรมการและอนุกรรมการสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ส่วนพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กลับมิได้บัญญัติแยกสิทธิของแรงงานต่างด้าวไว้แตกต่างจากแรงงานไทย ทั้งบทนิยามลูกจ้าง ยังหมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงมีสิทธิตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เว้นแต่เป็นลูกจ้างทำงานรับใช้ในบ้านซึ่งเป็นอาชีพของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ก็มิได้บัญญัติแยกสิทธิของแรงงานต่างด้าวไว้แตกต่างจากแรงงานไทย ทั้งบทนิยามลูกจ้าง ยังหมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เว้นแต่เป็นลูกจ้างทำงานรับใช้ในบ้าน อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวที่จะเข้าระบบประกันสังคมในประเทศไทยได้นั้น จะต้องเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงาน หรือแรงงานต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้อยู่และทำงานในราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิยามด้านแรงงานประกอบกับมาตรการในการคุ้มครองแรงงาน ยังปรากฏบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ ย่อมส่งผลให้เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านแรงงานเกิดขึ้นแรงงานต่างด้าวย่อมไม่สามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิบางประการได้ นั่นคือสิทธิในการรวมกลุ่มเข้าเป็นสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุที่ว่าในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันอันจะนำไปสู่ปัญหาที่ว่าเมื่อมีการเปิดเสรีอาเซียนแล้วแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานจะได้รับการคุ้มครองเทียบเท่าแรงงานไทยหรือไม่

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายแรงงานไทยกำหนดคำจำกัดความการเป็นนายจ้างลูกจ้างไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานข้ามชาติที่เดินทางไปมาระหว่างพรมแดนได้ กล่าวคือ ในกรณีของแรงงานที่เดินทางไปมาระหว่างประเทศหรือแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนในบางกรณีอาจไม่ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ไปประกอบอาชีพแต่ใช้วิธีการเดินทางไปมาระหว่างประเทศในภูมิภาคแทน ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานหรือบริษัทมีหลายสาขาทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงเกิดปัญหาว่าใครเป็นนายจ้างหรือใครเป็นลูกจ้างของใคร

บริษัทผู้เป็นนายจ้างของประเทศใดเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาที่แท้จริงซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของเขตอำนาจศาลและกฎหมายของประเทศที่นายจ้างหรือลูกจ้างนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น

#### 4.4.2 ปัญหามาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

จากการศึกษาพบว่าการศึกษาที่ประเทศไทยทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพของอาเซียนทั้ง 8 สาขาวิชาชีพ ได้แก่

วิชาชีพวิศวกรรม	(ลงนามในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548)
วิชาชีพพยาบาล	(ลงนามในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2549)
วิชาชีพสถาปัตยกรรม	(ลงนามในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550)
วิชาชีพสำรวจ	(ลงนามในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550)
วิชาชีพแพทย์	(ลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)
วิชาชีพทันตแพทย์	(ลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)
วิชาชีพบัญชี	(ลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)
วิชาชีพการท่องเที่ยว	(ลงนามในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

ในการลงนามตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพแต่ละฉบับดังกล่าว หมายความว่าประเทศไทยต้องยอมรับในคุณสมบัติขั้นต้นของแรงงานฝีมือในสาขาต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกได้สะดวกมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐาน แต่ยังคงต้องดำเนินการขั้นตอนการเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของประเทศนั้น ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดพันธกรณีในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพให้เป็นไปตามข้อตกลงยอมรับร่วม

กล่าวคือ ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการ โดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพเพื่อเป็นการกำหนดคุณสมบัติร่วมกันของแต่ละสาขาอาชีพ ได้แก่ คุณสมบัติด้านการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน โดยการกำหนดเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ เพื่อช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยข้อตกลงยอมรับร่วมจะมีหัวข้อหลัก ๆ คล้ายกัน ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ นิยามและขอบเขต การยอมรับคุณสมบัติและสิทธิของวิชาชีพต่างชาติ หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพ สิทธิในการกำกับดูแลคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพอาเซียน ข้อยกเว้นร่วมกัน การระงับข้อพิพาท และการปรับปรุงแก้ไข เป็นต้น

นอกจากนี้ข้อตกลงยอมรับร่วมดังกล่าวยังกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพหรือองค์กรในระดับอาเซียน มีคณะกรรมการประสานงานวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ทั้ง 8 สาขา (ASEAN

Joint Coordinating Committee หรืออาจเรียกอย่างอื่น) ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ มีหน้าที่หลักคือ อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม โดยการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนและการพัฒนากลยุทธ์สำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วม โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพหรือองค์กรในระดับประเทศสมาชิกต่าง ๆ ได้แก่ สภาวิชาชีพ (Professional Regulatory Authority) หรือกระทรวง/องค์กรที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิก

สำหรับประเทศไทยมีสภาวิชาชีพทั้ง 7 สาขาวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์สภา สถาปนิก ทันตแพทย์สภา สภาวิศวกร สภาวิชาชีพบัญชี สถาปนิก ส่วนวิชาชีพท่องเที่ยวยังไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลมีเพียงกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่ทำหน้าที่บริหารในเชิงนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพมีหน้าที่ที่สำคัญคือ ขึ้นทะเบียน และ/หรือออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบวิชาชีพต่างชาติในการเข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทยผู้รับซึ่งเป็นประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมที่ ผู้ประกอบวิชาชีพต่างชาติมาขอขึ้นทะเบียน และ/หรือขอรับใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพนั้น

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดมาตรฐานทางวิชาชีพเฉพาะในแต่ละประเทศนี้มีปัญหาตามมาว่า แต่ละประเทศในอาเซียนอาจมีระบบการศึกษา และการเข้าสู่วิชาชีพเฉพาะที่แตกต่างกัน ดังนั้นการจะนำมาตรฐานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมมาใช้กับประเทศไทยโดยตรงย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการเปิดให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศไทยด้วย แม้ว่าการดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานของแต่ละวิชาชีพ แต่รายละเอียดปลีกย่อยของแต่ละวิชาชีพอาจแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ด้วย เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม แพทย์ พยาบาล บัญชี แตกต่างกัน ซึ่งแรงงานวิชาชีพต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน เช่น วิชาชีพแพทย์ของประเทศไทย คือ แพทย์สภาและกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น โดยการดำเนินงานของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรความร่วมมือทางวิชาชีพของอาเซียนเพื่ออำนวยความสะดวกในการยอมรับคุณสมบัติของนักวิชาชีพร่วมกัน 8 สาขาอาชีพ คือ วิศวกรรมการสำรวจ สถาปัตยกรรม แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล บัญชี และการท่องเที่ยว แต่ในการเข้าทำงานในแต่ละประเทศนักวิชาชีพดังกล่าวจะต้องผ่านมาตรฐานวิชาชีพในประเทศอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่แรงงานนักวิชาชีพต่างได้ว่าได้ เพราะแต่ละประเทศยังมีระบบการศึกษา มาตรฐานวิชาชีพที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะประเทศสมาชิกใหม่ในภูมิภาคอินโดจีนเช่นประเทศเมียนมาร์ ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ที่ระบบการศึกษาและมาตรฐานวิชาชีพยังไม่เป็นที่

ยอมรับในภูมิภาคเท่าใดนัก การกำหนดมาตรฐานเช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเสรี และไม่ถือเป็นการเปิดเสรีทางด้านแรงงานอย่างแท้จริง ทั้งบางสาขาวิชาชีพทั้ง 8 สาขาดังกล่าวยังมีรูปแบบการทำงานบางประเทศที่ประเทศไทยห้ามคนต่างด้าวเข้าทำงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1 เมื่อมีการห้ามคนต่างด้าวเข้าทำงานในวิชาชีพบางประเภทย่อมทำให้การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพไม่สอดคล้องกับมาตรฐานตามข้อตกลงยอมรับร่วมที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงไว้ทั้ง 8 วิชาชีพข้างต้น

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับด้านแรงงานของประเทศไทยให้ชัดเจนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตกลงตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ในด้านเศรษฐกิจที่ได้จัดตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานในภูมิภาคดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้มุ่งศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว เพื่อนำมาวิเคราะห์ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อขจัดปัญหาโดยจะเสนอแนะในบทอื่น ๆ ต่อไป

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทสรุปและข้อเสนอแนะนี้ ผู้เขียนจะสรุปสาระสำคัญของปัญหาทฤษฎีเกี่ยวกับ การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีตามข้อตกลง ขอมริบร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนในของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนเสนอแนวทาง ในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาทางทฤษฎีเพื่อเตรียมตัวในการรองรับการเปิดเสรีวิชาชีพอาเซียน ที่จะมีขึ้นในอนาคตต่อไป

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาพบว่า ปัจจุบันเกิดกระแสการตื่นตัวเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการ เปิดเสรีการค้าเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือในภูมิภาคอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรกัมพูชา ราชอาณาจักรไทย เนการาบรูไนดารุสซาลาม สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐ สังกมนิคมเวียดนาม สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความ พรั่งในการก้าวเข้าสู่เป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ภายในปีพ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การรวมตัวเป็นประชาคม เศรษฐกิจอาเซียนนั้นเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีอำนาจในการต่อรองต่าง ๆ กับคู่ค้าได้มากยิ่งขึ้น และมีการนำเข้าส่งออกทั้งด้านสินค้า การบริการ การลงทุนและด้านแรงงานของชาติในอาเซียนก็จะเสรีมากขึ้น โดยมีรูปแบบคล้าย ๆ กลุ่มสหภาพ ยุโรป ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนปัญหา ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพหรือแรงงานฝีมือนี้ ถือเป็นประเด็นหลัก ที่ 10 ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเปิดเสรีในด้านดังกล่าวอาจทำให้ แรงงานฝีมือในประเทศที่มีค่าแรงต่ำจะออกเดินทางไปยังกลุ่มประเทศที่มีค่าแรงสูงกว่าและมีการใช้ ภาษาอังกฤษอย่างแพร่หลาย ซึ่งหลายฝ่ายต่างวิตกกังวลว่า การเปิดเสรีแรงงานฝีมือดังกล่าวจะทำให้ แรงงานฝีมือของไทยในบางสาขาย้ายถิ่นฐานไปทำงานในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์

และสหพันธรัฐมาเลเซียมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มสาขาวิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล และวิศวกร ซึ่งมีค่าตอบแทนที่สูงกว่าประเทศไทยหลายเท่า อันจะส่งผลให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรในด้านดังกล่าวในอนาคตอันใกล้ ในอีกมิติหนึ่งเมื่อพิจารณาถึงแรงงานไทยในภาคบริการแล้วพบว่า การเปิดเสรีให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านบวกและในด้านลบ โดยผลกระทบในด้านบวกจะสามารถแก้ไขปัญหาคาดแคลนแรงงานฝีมือในประเทศไทยได้ เนื่องจากจะมีแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้สะดวกยิ่งขึ้น และยังเป็นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยจากการแข่งขันของตลาดแรงงานกันมากขึ้น ส่วนในด้านลบอาจส่งผลกระทบต่อแรงงานฝีมือที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมใน 8 สาขาวิชาชีพ อันได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักสำรวจ นักบัญชี และงานบริการท่องเที่ยว ที่คนไทยอาจจะถูกแย่งงานหรือลดบทบาทในการทำงานลงเพราะการเข้ามาทดแทนของแรงงานในประเทศอาเซียนที่มีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าในประเทศไทย และก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาวิชาชีพ เพราะอาจจะมีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมากขึ้นหรือที่เรียกว่าภาวะสมองไหลนั่นเอง

จากผลกระทบดังกล่าวทำให้ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องปรับตัวในทุกภาคส่วนเพื่อรองรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยทุกภาคส่วนต่างให้ความสำคัญในการเตรียมการรับมือกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานวิชาชีพอย่างเสรีสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเชิงนโยบายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีพันธกิจที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ไทยได้ร่วมลงนามไว้แล้ว

จากการศึกษาค้นคว้าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนพบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายบางประการที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่การเป็นประเทศผู้นำแห่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในกรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs)

โดยในกรณีข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าวตามกฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติวิชาชีพเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนดังนั้น การที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในข้อตกลงไปแล้ว ประเทศไทยจะต้องมีพันธสัญญาในการเตรียมการรองรับแรงงานเสรีวิชาชีพนี้ตามข้อตกลงยอมรับร่วม แต่ปรากฏว่ายังมีกฎหมายด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานบางฉบับที่บัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางประการที่ไม่สอดคล้องและรองรับกับวัตถุประสงค์ของประชาคมเศรษฐกิจ ได้แก่

(1) กรณีที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่จำกัดลักษณะงานที่เชี่ยวชาญและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นกรณี ๆ ไป และยังมีกฎหมายบางฉบับที่สงวนงานที่ตรงกับงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมไว้ให้เฉพาะคนไทยทำ เช่น พระราชกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ จึงก่อให้เกิดกรณีปัญหาความลักลั่นของกฎหมายภายในของประเทศไทยกับข้อตกลงยอมรับร่วมที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้

(2) กรณีปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้วางมาตรการเพื่อควบคุมความเรียบร้อยของคนต่างด้าวที่เข้ามาในเมืองไทยและจัดการไม่ให้คนต่างด้าวหลังไหลเข้าเมืองเพื่อมาแย่งงานคนไทยทำ แต่ในขณะเดียวกันกลับมีกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่เปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุน โดยอนุญาตและเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นต้น ทำให้การวางมาตรการทางกฎหมายของไทยมีความขัดแย้งกันเองซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดข้องต่อนิติสัมพันธ์ที่ประเทศไทยได้ตกลงไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมในแรงงานวิชาชีพเสรีอาเซียน

(3) กรณีเรื่องของระยะเวลาและการกำหนดจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย พบว่ายังมาตรการในการรองรับที่เป็นอุปสรรคต่อการจูงใจให้แรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือและที่ประเทศไทยต้องการให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย เช่น การกำหนดระยะเวลาที่ต้องประกอบวิชาชีพที่ค่อนข้างสั้น หรือหลักเกณฑ์ควบคุมและกำหนดจำนวนของคนต่างด้าวที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยยังมีจำนวนที่ค่อนข้างน้อย มีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน เป็นต้น

(4) กรณีปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย เนื่องจากยังมีกฎหมายแรงงานไทยหลายฉบับให้คำจำกัดความการเป็นนายจ้างลูกจ้างไม่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความเป็นจริงในสังคมปัจจุบัน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น การเป็นนายจ้างลูกจ้างของแรงงานที่เดินทางไปมาระหว่างประเทศ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและกฎหมายของประเทศที่นายจ้างหรือลูกจ้างนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น ทำให้คนทำงานจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเต็มที่

(5) กรณีปัญหามาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทยที่อาจมีระบบการศึกษา และเงื่อนไขการเข้าสู่วิชาชีพเฉพาะตามมาตรฐานวิชาชีพที่แตกต่างจากประเทศสมาชิกอื่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่แรงงานนักวิชาชีพต่างด้าวได้ ทำให้ไม่ถือเป็นการเปิดเสรีทางด้าน

แรงงานอย่างแท้จริง ทั้งบางสาขาวิชาชีพทั้ง 8 สาขา ดังกล่าวยังมีรูปแบบการทำงานบางประเทศที่ประเทศไทยห้ามคนต่างด้าวเข้าทำงานอีกด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับการศึกษามาตรการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบกับการศึกษาแนวคิดคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ แนวคิดตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและบริการ และการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายแรงงานตามข้อตกลงการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง ทำให้ผู้เขียนพบแนวทางซึ่งอาจช่วยลดอุปสรรคทางกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. เห็นควรพิจารณาปรับปรุงการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในอาชีพสงวนที่จำกัดไว้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพันธกรณีที่ไทยได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมในการเปิดเสรีวิชาชีพถึง 5 ประเภทด้วยกันคือ วิชาชีพบัญชี วิชาชีพวิศวกรรม วิชาชีพสถาปัตยกรรม วิชาชีพนักสำรวจ และวิชาชีพท่องเที่ยว ที่จะถูกจำกัดโดยผลของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 อันได้แก่

ข้อ (8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว

ข้อ (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณจัดระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ และ

ข้อ (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ

ข้อ (34) งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว

โดยให้ยกเลิกการสงวนอาชีพทั้ง 5 ประเภทนี้ ตามข้อ (8) ข้อ (29) ข้อ (30) และข้อ (34) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ที่ประเทศไทยได้ ลงนามไว้

2. กรณีปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน เห็นควรทบทวนกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการทำงานข้ามชาติเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพื่อให้ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการสร้างความพร้อมของการสร้าง “กฎหมายแรงงานอาเซียน” ที่เอื้อต่อพัฒนาการของ “ตลาดแรงงานอาเซียน” ความรอบรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยและกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียน โดยปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานวิชาชีพในอาเซียนให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน

3. กรณีเรื่องของระยะเวลาของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ควรผ่อนปรนหลักเกณฑ์การเข้าเมืองและการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรของแรงงานซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย (คนต่างด้าว) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ของแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมให้สามารถเดินทางเข้ามายังราชอาณาจักรไทยได้ตามระยะเวลาของสัญญาจ้างแรงงานของแต่ละวิชาชีพ โดยอาจกำหนดเป็นระยะเวลา 3 ปี 5 ปี หรือ 7 ปี เป็นต้น เพราะในการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามายังดินแดนของประเทศไทยอาจมีความจำเป็นที่แรงงานวิชาชีพจะต้องอาศัยอยู่ตลอดระยะเวลาที่ต้องประกอบวิชาชีพดังกล่าวในประเทศไทย ในขณะที่การอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมีบทบัญญัติว่าด้วยการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย ซึ่งหลักการของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว มีการควบคุมกำหนดจำนวนของคนต่างด้าวที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นรายปีไม่ให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี โดยกำหนดให้มีการอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงถือเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานวิชาชีพที่ต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยตรง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้ครอบคลุมถึงแรงงานวิชาชีพอาเซียนภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมอาเซียนว่าด้วยการรับรองคุณสมบัติวิชาชีพให้ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายในบังคับของการประกาศกำหนดจำนวนคนต่างด้าวดังกล่าวด้วย

และเห็นควรขยายจำนวนแรงงานวิชาชีพในแต่ละสาขาให้มากขึ้น โดยพิจารณาจากความต้องการของกิจการนั้น ๆ ประกอบกับการวัดระดับความสามารถของแรงงานข้ามชาตินั้นว่ามีคุณสมบัติเพียงพอจะปฏิบัติงานในประเทศไทยได้หรือไม่ โดยประเทศไทยจะต้องอำนวยความสะดวก

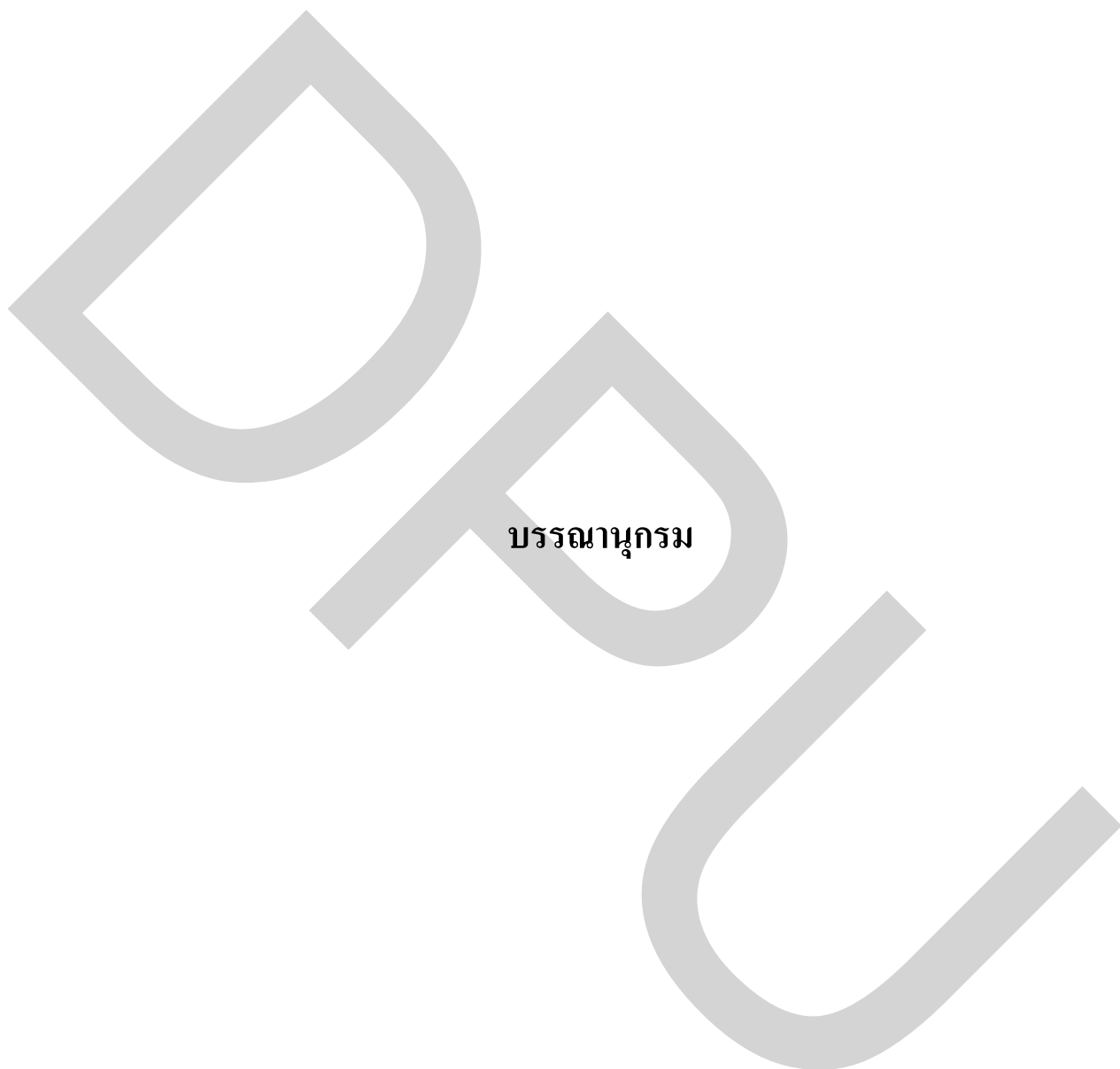
ความสะดวกด้านการตรวจลงตราและการอนุญาตให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากการเข้าเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ โดยเห็นควรให้ยกเว้นการตรวจลงตราแก่แรงงานวิชาชีพกรณีของการเข้ามายังราชอาณาจักรไทยของแรงงานวิชาชีพตามแผนงานการสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพอาเซียนอย่างเสรี

4. เห็นควรพิจารณาทบทวนมติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองซึ่งในเรื่องนี้จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยกเว้นการตรวจตรา (ASEAN Framework Agreement on Visa Exemption 2006) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียนในการเคลื่อนย้ายเข้าออกในดินแดนของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งที่เป็นแรงงานวิชาชีพ รวมทั้งด้านการท่องเที่ยว การค้า และการลงทุนระหว่างกัน

5. กรณีการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย เป็นกรณีที่สืบเนื่องกับปัญหาข้อที่ 2 โดยเห็นควรจัดให้มีการประชุมทบทวนกฎหมายด้านแรงงานเพื่อกำหนดนิยามของความเป็นนายจ้างและลูกจ้างที่มาจากประเทศในอาเซียนให้มีความสอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบเมื่อเกิดกรณีปัญหาทางด้านการบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง และเห็นควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำงานข้ามชาติเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นที่ประเทศไทยต้องยึดถือเพื่อความก้าวหน้า การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีระหว่างประเทศซึ่งต้องตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ อย่างละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของประชาคมอาเซียน เช่น ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานครอบคลุมถึงคนอาเซียนโดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อให้คนอาเซียนสามารถเป็นที่ปรึกษาฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของสหภาพแรงงานได้เช่นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานครอบคลุมถึงคนอาเซียนโดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อให้คนอาเซียนสามารถเป็นที่ปรึกษาฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของสหภาพแรงงานได้ อันจะนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเพื่อสร้างความเป็นไปได้ในการการจัดแรงงาน

ข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพและเปี่ยมด้วยมนุษยธรรม เพื่อให้ “ความมั่นคงทางแรงงาน” เกิดขึ้นในประเทศไทยและประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ได้ในที่สุด

6. เห็นควรปรับปรุงมาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทยให้มีระบบการศึกษา และเงื่อนไขการเข้าสู่วิชาชีพเฉพาะตามมาตรฐานวิชาชีพที่สอดคล้องกับประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานไทยมีความเป็นมืออาชีพตามมาตรฐานของแรงงานที่ตลาดอาเซียนต้องการ ถือเป็น การสนับสนุนให้แรงงานไทยมีความสามารถเป็นที่ต้องการของตลาดประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน อันจะนำมาสู่เม็ดเงินไหลเวียนกลับสู่ประเทศอย่างมหาศาล เป็นการส่งออกแรงงานที่มีคุณภาพตามความต้องการของภูมิภาค ขณะเดียวกันเมื่อมาตรฐานวิชาชีพแรงงานของไทยในแต่ละวิชาชีพมีความเป็นสากลและเข้มแข็งแล้ว ย่อมเป็นกรอบในการพิจารณา และเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการรับแรงงานวิชาชีพจากประเทศต่าง ๆ ว่าจะต้องมีมาตรฐานเพียงพอที่จะสามารถทำงานในประเทศไทยได้



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมการจัดหางาน. (2552). *ข่าวสารตลาดแรงงาน ระหว่างปี 2551 - 2552*. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2554). *ASEAN AEC Fact Book*. นนทบุรี: กระทรวงพาณิชย์.
- กรมประชาสัมพันธ์. (2552). *ประเทศไทยกับอาเซียน*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2549). *การแรงงานสัมพันธ์พื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานสัมพันธ์.
- กรมอาเซียน. (2552). *บันทึกการเดินทางอาเซียน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- กรมอาเซียน. (2554). *แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน*. กรุงเทพฯ: คาริสมามีเดีย.
- กรมอาเซียน. (2557). *ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (Mutual Recognition Agreement: MRA) และความตกลงอาเซียนว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons: MNP) เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร*. สืบค้น 6 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/.files/other>.
- กรมอาเซียน. (2557). *ปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2015 (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015)*. สืบค้น 15 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.asean.org/news/item/cebu-declaration-on-the-acceleration-of-the-establishment-of-an-asean-community-by-2015>.
- กรมอาเซียน. (2557). *สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฝ่ายแรงงาน สนร. ณ กรุงเบอร์ลิน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน เยอรมนี*. สืบค้น 30 พฤษภาคม 255, จาก <http://www.thaiembassy.de/activity/ankuendigungen/224-alias>.
- กรมอาเซียน. (2557). *อาเซียนกับสหภาพยุโรปเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร*. สืบค้น 19 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130208-164550-949945.pdf>.
- กระทรวงแรงงาน. (2557). *สู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558: โอกาสและความพร้อมของไทยต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี*. สืบค้น 14 มกราคม 2558. จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page/10406>.

- กฤตยา อาชนิจกุล และกฤตภา วัจนสาระ. (2551). *การจ้างงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีสำหรับคนต่างด้าว* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2553). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จันทร์ทอง อุณาคุณ. (2551). “การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ,” *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช* 25(1), 74.
- คณะผู้แทนประเทศไทยประจำประชาคมยุโรป. (2549). *เมื่อประชากรสูงอายุเป็นเรื่องท้าทาย*. วันที่ 15 พฤษภาคม 2557, จาก <http://news.thaieurope.net/content/view/>.
- หมัยภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย. (2556). *บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียน: ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARE และ AFTA* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ซัชชัย สุเมธโชติเมธา. (2551). *การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน กรณีศึกษาข้อพิพาทการใช้แรงงานในธุรกิจประเภทขนส่งทางบก* (เอกสารวิชาการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ศ.). รุ่นที่ 11). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม.
- ชาติชาย เชษฐสุมน. (2555). *ประชาคมอาเซียน: ผลกระทบต่อกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โชคชัย สุทธาเวศ. (2549). “ระบบไตรภาคี กับ ILO และมาตรฐานแรงงานสากล: “สถานภาพในประเทศไทยและทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมระดับชาติ,” *รัฐศาสตร์* 54(5), 35 - 36.
- ทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์. (2552). *ประชาคมอาเซียนและกฎบัตรอาเซียน คืออะไร และสำคัญอย่างไร?*
- ธนวัฒน์ พิมลจินดา. (2552). *องค์กรเหนือรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ: จากทฤษฎีสู่กรณีเปรียบเทียบ*. สืบค้น 18 พฤษภาคม 2557, จาก <http://v1.midnightuniv.org/Midnighttext/>.
- ทศพนธ์ นรทัสน์. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) กับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน*.
- ชนกฤต วรธนัชชากุล. (2555). “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน,” *ศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 6 (6), 3 - 28.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *อัตราแลกเปลี่ยนเงินยูโรตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย 1 ยูโร เท่ากับ 38.69 บาท*. สืบค้น 30 พฤษภาคม 2557, จาก [http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนเงินยูโรตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย  
1 ดอลลาร์สหรัฐ เท่ากับ 32.94 บาท. สืบค้น 5 มิถุนายน 2557, จาก

[http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx)

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุล 1 ดอลลาร์บริติช เท่ากับ 24 บาทไทย.  
สืบค้น 15 มิถุนายน 2557, จาก

<http://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ExchangeRate/>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงิน 1 ยูโรในขณะนั้น (ปี พ.ศ. 2550)  
ประมาณ 42 บาทไทย. สืบค้น 15 เมษายน 2557, จาก

[http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx)

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). อัตราแลกเปลี่ยนเงินริงกิตมาเลเซีย 1 ริงกิต (MYR) เท่ากับ  
10.03 บาทไทย. สืบค้น 24 กรกฎาคม 2557, จาก

<http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/>

บุญเสริม กุฑาภิรมย์. (2536). *สิงคโปร์เมืองนครมิตร*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

ปนัดดา แก้วตรีวงษ์. (2556). “ความตกลงและเอกสารสำคัญของ ASEAN,” *วารสารวิจัยและพัฒนา*  
ช.ก.ศ. 2(1), 10.

ปราณี สุขศรี. (2548). *หลักกฎหมายเงินทดแทนสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมด้วยพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และคำพิพากษาศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

พิชญ สุวรรณะชญ. (2540). *สามทศวรรษอาเซียน ASEAN In Three Decades*. กรุงเทพฯ:  
สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย

แพรภัทร ยอดแก้ว. (2555). *เอกสารประกอบการสอนวิชาอาเซียนศึกษา (ASEAN Studies) โปรแกรมสังคมศึกษาคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม*. สืบค้น 18 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.gotoknow.org/posts/506074>

รังสรรค์ ชนพรพันธุ์. (2552). *กฎกติกา WTO เล่มที่ 1 กฎกติกาทั่วไป*. หนังสือชุดกฎกติกา WTO. โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก). กรุงเทพฯ: ทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์. (2539). *อาเซียนกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกและความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วิทยา มิตรศรีธธา. (2555). *รอบรู้ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เจเนซิส มีเดียคอม.

- วิทวัส ศรีวิหค. (2555). *บันทึกการเดินทางอาเซียน 2020*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิมลวรรณ ภัทโรดม. (2555). *ประวัติศาสตร์และพัฒนาการสหภาพยุโรปในบูรณาการสหภาพยุโรป*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- วิสาร พันธนะ. (2547). *การคุ้มครองการใช้แรงงาน*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศุภลักษณ์ สนธิชัย. (2555). *10 Asean เทียว 10 ประเทศอาเซียน*. กรุงเทพฯ: อทิตตา.
- สำนักงานภาคและสายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2548). *การค้าชายแดนไทยกับเพื่อนบ้าน 5 ประเทศ: มาเลเซีย พม่า จีนตอนใต้ ลาว และกัมพูชา*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ. (2549). *สถานการณ์แรงงานและความต้องการแรงงานไทยในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- สิทธิกร นิพภยะ (2546). “หลักปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง,” *จดหมายข่าว WTO Watch (ฉบับกระแสดวงการค้าโลก)*, 1(1), 21 - 24.
- สุภัทร สกลไชย. (2544). *คู่มือว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง*. กรุงเทพฯ: ดับเบิ้ลนารายณ์.
- สุริชัย หวันแก้วและอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2548). *อาเซียน: สิ่งท้าทายใหม่และการปรับตัว*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิชา เป้าอารีย์. (2554). “วิถีอาเซียนกับการจัดตั้ง AFTA,” *วารสารร่วมพฤษภ*, 29(2), 19.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ และยศ อมรกิจวิทย์. (2554, เมษายน). *ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อธุรกิจอุตสาหกรรมไทย* (รายงานผลการวิจัย). ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- อภิญญา เลื่อนฉวี. (2552). *กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อ้อทิพย์ ราษฎร์นิยม และคณะ. (2551). *การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- อ้อทิพย์ ราษฎร์นิยม และคณะ. (2551). *การพัฒนาระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดแรงงานโลก* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงาน.
- อาชนัน เกาะไพบูรณ์. (2550). *การประเมินผลการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียนกับทิศทางการค้าระหว่างประเทศของไทย (Performance of AFTA and Implication of Trade Policy in Thailand)*.

## ภาษาต่างประเทศ

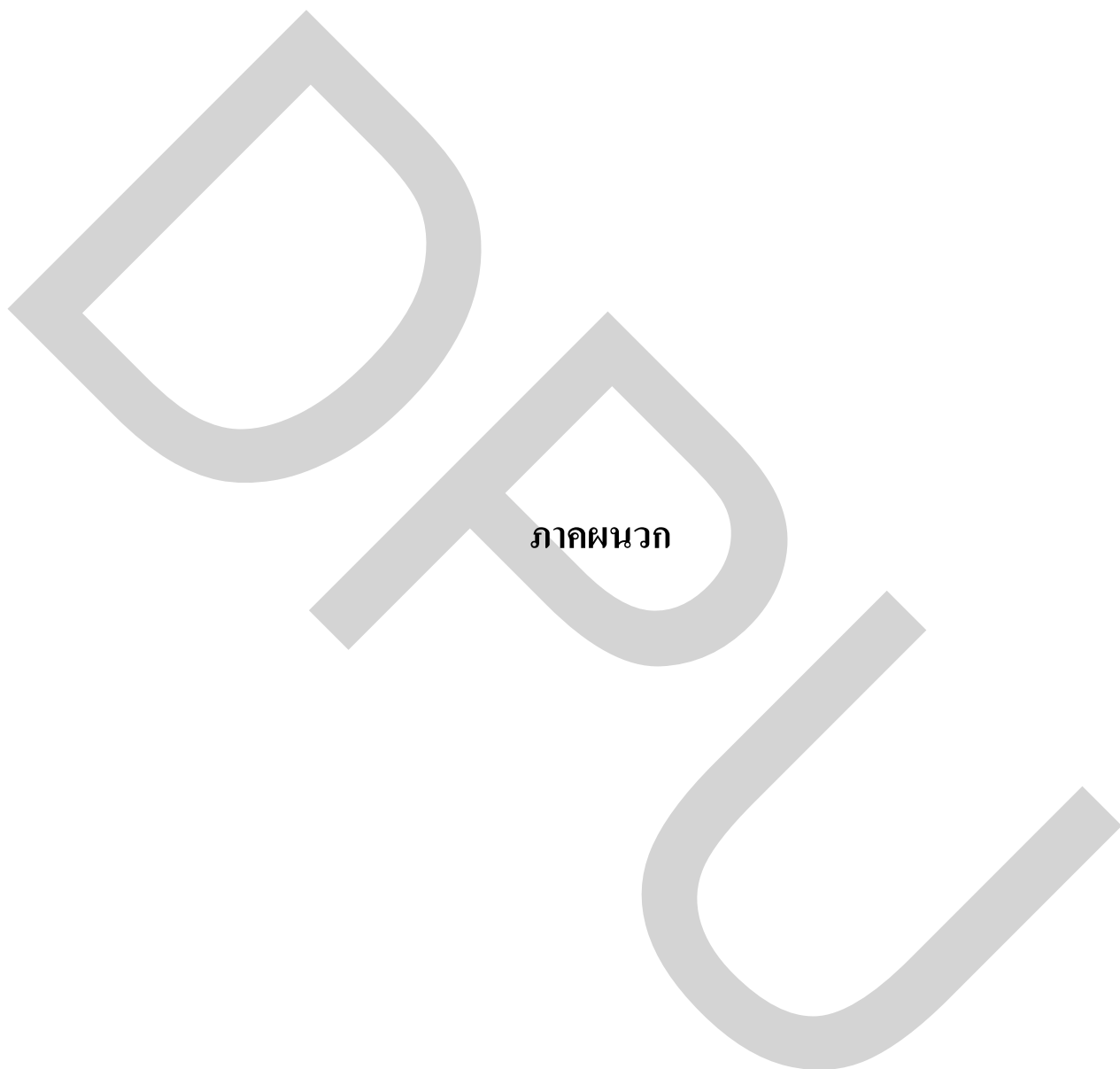
Hufnagel, S., Harfield, C., Bronitt, S. (2012) *Cross-Border Law Enforcement: Regional Law Enforcement Cooperation European, Australian and Asia Pacific Perspective*. New York: Rutledge.

Jackson, John H. (1998). *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: The Royal Institute of International Affairs.


Lamy M., Phua KH. (2012). "Southeast Asian Cooperation in Health: A Comparative

Sukamdi; Haris, Abdul and Brownlee, Patrick. (eds.). (2000). *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practice*.

Wong, R. (2012). "Model power or reference point? The EU and the ASEAN Charter." *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4).



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพวิศวกรรม

**ASEN Mutual Recognition Arrangements of Engineering Services**

## สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพวิศวกรรม

### ASEN Mutual Recognition Arrangements of Engineering Services

#### เรื่องเดิม

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรม เมื่อปี 2548 ลงนาม MRA สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุดอาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้สาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้นไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

#### สาระสำคัญของข้อตกลงฯ

ข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิศวกรรมมีหลักการคือ เปิดให้วิศวกรที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Chartered Professional Engineer) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ซึ่งบางประเทศรวมทั้งไทยกำหนดให้วิศวกรอาเซียนต้องปฏิบัติงานร่วมกับวิศวกรท้องถิ่น

วิศวกรที่ต้องการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ในแต่ละประเทศซึ่งในส่วนของประเทศไทยจะดำเนินการโดยสภาวิศวกร สำหรับการดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานด้านวิศวกรวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Chartered Professional Engineer Coordinating Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก Monitoring Committee ของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งวันที่จะมีผลใช้บังคับให้สมาชิกอื่นทราบโดยผ่านฝ่ายเลขานุการอาเซียน

### ประโยชน์

วิศวกรวิชาชีพมีสิทธิขออนุญาตองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพวิศวกรในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ วิศวกรอาเซียนที่ได้รับอนุญาต จะได้ขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพต่างด้าวจดทะเบียน (Registered Foreign Professional Engineer) ซึ่งจะสามารถประกอบวิชาชีพวิศวกรในประเทศนั้นๆ ได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย ซึ่งบางประเทศ รวมทั้งไทยจะกำหนดให้ต้องทำงานร่วมกับวิศวกรที่มีใบอนุญาตของประเทศนั้นๆ

ภาคผนวก ข

สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการพยาบาล  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services)

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการพยาบาล  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services)**

**เรื่องเดิม**

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรมเมื่อปี 2548 ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุด อาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้ในสาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้น ไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

**สาระสำคัญของข้อตกลงฯ**

ข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลมีหลักการคือ เปิดให้พยาบาลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย

พยาบาลต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแล) ในประเทศที่รับให้ทำงาน (ของประเทศไทย คือ สภาการพยาบาล)

**ประโยชน์ที่จะได้รับ**

การดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียนจะช่วยให้พยาบาลที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ/รับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม พยาบาลต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย

-----



ภาคผนวก ก

สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม

(ASEAN Mutual Recognition Arrangement  
on Architectural Services)

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม**  
**ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services**

**เรื่องเดิม**

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรม เมื่อปี 2548 ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุด อาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้สาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้นไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

**สาระสำคัญของข้อตกลงฯ**

ข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมมีหลักการคือ เปิดให้สถาปนิกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนเป็นสถาปนิกอาเซียน (ASEAN Architect) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศอาเซียนอื่นได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ซึ่งบางประเทศรวมทั้งไทยกำหนดให้สถาปนิกอาเซียนต้องปฏิบัติงานร่วมกับสถาปนิกท้องถิ่น

สถาปนิกที่ต้องการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการกำกับดูแล (Monitoring Committee) ในแต่ละประเทศซึ่งในส่วนของประเทศไทยจะดำเนินการโดยสภาสถาปนิก การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของสภาสถาปนิกอาเซียน (ASEAN Architect Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก Monitoring Committee ของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งวันที่จะมีผลใช้บังคับให้สมาชิกอื่นทราบโดยผ่านฝ่ายเลขานุการอาเซียน

### ประโยชน์

สถาปนิกวิชาชีพมีสิทธิขออนุญาตองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพสถาปนิกในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ สถาปนิกอาเซียนที่ได้รับอนุญาต จะได้ขึ้นทะเบียนเป็นสถาปนิกต่างด้าวจดทะเบียน (Registered Foreign Architect) ซึ่งจะสามารถประกอบวิชาชีพสถาปนิกในประเทศนั้นๆ ได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย ซึ่งบางประเทศ รวมทั้งไทยจะกำหนดให้ต้องทำงานร่วมกับสถาปนิกที่มีใบอนุญาตของประเทศนั้นๆ

ภาคผนวก ง

สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการสำรวจ  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Surveying)

## สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการสำรวจ (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Surveying)

### เรื่องเดิม

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรม เมื่อปี 2548 ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุด อาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้สาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้นไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

### การดำเนินการ

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาการสำรวจ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้แทนจากองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพด้านวิศวกรรมการสำรวจของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมดำเนินการจัดทำ และเห็นชอบร่างฉบับสุดท้ายของกรอบข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติด้านการสำรวจของอาเซียนแล้ว

### สาระสำคัญของกรอบข้อตกลงฯ

กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) ในคุณสมบัติด้านการสำรวจมีหลักการคือ กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) ด้านการสำรวจในอนาคตของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย โดยวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการยอมรับ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่อง การศึกษา การสอบ ประสิทธิภาพ กระบวนการให้การยอมรับ ระบบข้อมูลเอกสาร ระเบียบวินัยและหลักจริยธรรม มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากล ทั้งนี้ข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) ที่จะจัดทำขึ้นใน

อนาคตจะต้องไม่ลดทอนสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการกำกับดูแล และออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายภายใน แต่ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เกินจำเป็น และการอภิปรายอนุญาตและการขึ้นทะเบียนของนักสำรวจอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้ กรอบข้อตกลงได้กำหนดกรอบการค้าเสรีและการและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบสาขาการสำรวจ

### ประโยชน์

แม้จะยังไม่ใช้ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของวิชาชีพสำรวจ แต่เป็นการวางกรอบแนวทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าไปทำงานในวิชาชีพนี้ในอนาคต เมื่อสมาชิกอาเซียนใดมีความพร้อมก็สามารถเข้าร่วมเจรจายอมรับคุณสมบัติของกันและกันได้โดยใช้กรอบข้อตกลงนี้เป็นพื้นฐานในการเจรจา โดยในระหว่างนี้ประเทศอาเซียนที่ยังไม่พร้อมก็สามารถศึกษากรอบข้อตกลงนี้ และใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของคนที่ในแง่การส่งบุคลากรออกไปและการรับมือกับบุคลากรจากอาเซียนอาจจะเข้ามาทำงานในไทย

-----

**ภาคผนวก จ**

**กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการบัญชี  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Framework on  
Accountancy Services)**

**กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการบัญชี**  
**(ASEAN Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services)**

**เรื่องเดิม**

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรม เมื่อปี 2548 ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุด อาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้สาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้น ไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

**การดำเนินการ**

การประชุมเจรจาเพื่อจัดทำกรอบความตกลงยอมรับร่วม (MRA) ในสาขาบัญชี ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้แทนจากองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพบัญชี อาทิ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และสภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยได้เห็นชอบร่างฉบับสุดท้ายของกรอบข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาบัญชีของอาเซียนแล้ว

**สาระสำคัญของข้อตกลงฯ**

MRA Framework สาขาบัญชีมีหลักการคือ กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านบัญชีในอนาคตของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย โดยวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการยอมรับ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่องการศึกษา การสอบ ประสิทธิภาพ กระบวนการให้การยอมรับ ระบบข้อมูลเอกสาร ระเบียบวินัย และหลักจริยธรรม มาตรฐานและแนวปฏิบัติสากล ทั้งนี้ข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ที่จะจัดทำขึ้นในอนาคตจะต้องไม่ลดทอนสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการกำกับดูแล

และออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายภายใน แต่ต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เกินจำเป็น และการอภิ  
ไบนุญตและการขึ้นทะเบียนของวิชาชีพบัญชีอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของแต่ละ  
ประเทศด้วย นอกจากนี้ กรอบข้อตกลงได้กำหนดกรอบการดำเนินการและขอบเขตความ  
รับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบสาขาบัญชี

### ประโยชน์ที่จะได้รับ

แม้ว่า MRA Framework นี้จะยังไม่ใช่ข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาบัญชี แต่เป็นการวาง  
กรอบแนวทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าไปทำงานในวิชาชีพนี้ในอนาคต เมื่อสมาชิก  
อาเซียนใดมีความพร้อมก็สามารถเข้าร่วมเจรจายอมรับคุณสมบัติของกันและกันได้โดยใช้กรอบ  
ข้อตกลงนี้เป็นพื้นฐานในการเจรจา โดยในระหว่างนี้ประเทศอาเซียนที่ยังไม่พร้อมก็สามารถศึกษา  
กรอบข้อตกลงนี้ และใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของตนทั้งในแง่การส่งบุคลากร  
ออกไปและการรับมือกับบุคลากรจากอาเซียนที่จะเข้ามาทำงานในไทย

ภาคผนวก ฉ

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการแพทย์  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical  
Practitioners)**

## สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน

### ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners

#### เรื่องเดิม

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรม เมื่อปี 2548 ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุด อาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้ในสาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้น ไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

#### การดำเนินการ

การประชุมเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) วิชาชีพแพทย์ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้แทนจากองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพแพทย์ อาทิ กระทรวงสาธารณสุขและแพทยสภา โดยได้เห็นชอบร่างฉบับสุดท้ายของข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพแพทย์ของอาเซียนแล้ว

#### สาระสำคัญของข้อตกลงฯ

ข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) สาขาวิชาชีพแพทย์มีหลักการคือ เปิดให้แพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย

แพทย์ต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่รับให้ทำงาน (ของประเทศไทย คือ แพทยสภาและกระทรวงสาธารณสุข) การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่ภายใต้การดูแลของ

ASEAN Joint Coordinating Committee on Medical Practitioners ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่ไม่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบ โดยผ่านฝ่ายเลขาธิการอาเซียน

### **ประโยชน์ที่จะได้รับ**

การดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียนจะช่วยให้แพทย์ที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ/รับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม แพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย เช่น ในกรณีของไทย แพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติเหมือนคนไทยคือต้องผ่านการสอบเพื่อให้ได้ใบอนุญาต

### **การดำเนินการ**

ขณะนี้สมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงเพื่อยอมรับคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพแพทย์ โดยตกลงกันได้สาระสำคัญแล้ว และคาดว่าจะมีการลงนามในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 40 ระหว่างวันที่ 24 - 29 สิงหาคม 2551

-----

**ภาคผนวก ข**

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพทันตแพทย์**

**(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental  
Practitioners)**

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพทันตแพทย์**  
**(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners)**

**เรื่องเดิม**

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ/แรงงานเชี่ยวชาญ/ผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีการลงนามข้อตกลงสาขาวิศวกรรม เมื่อปี 2548 ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาวิชาชีพการพยาบาลเมื่อปี 2549 และลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) สาขาสถาปัตยกรรมและกรอบข้อตกลงการยอมรับในคุณสมบัติด้านการสำรวจ เมื่อปี 2550

ล่าสุด อาเซียนได้เจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ทันตแพทย์ และบริการบัญชี ซึ่งสามารถตกลงกันได้สาระสำคัญแล้ว โดยในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 อาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้นไทย ได้ลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียน (MRA) วิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ และบริการบัญชีแล้ว

**การดำเนินการ**

การประชุมเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) วิชาชีพทันตแพทย์ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้แทนจากองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ อาทิ กระทรวงสาธารณสุขและทันตแพทยสภา โดยได้เห็นชอบร่างฉบับสุดท้ายของข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียนแล้ว

**สาระสำคัญของข้อตกลงฯ**

MRA สาขาวิชาชีพทันตแพทย์มีหลักการคือ เปิดให้ทันตแพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย

ทันตแพทย์ต่างชาติที่ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นต้องผ่านการประเมินและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกำกับดูแล ในประเทศที่รับให้ทำงาน (ของประเทศไทย คือ ทันตแพทยสภาและกระทรวงสาธารณสุข) การดำเนินงานในเรื่องนี้ของอาเซียนจะอยู่

ภายใต้การดูแลของ ASEAN Joint Coordinating Committee on Dental Practitioners ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ หลังจากการลงนามในข้อตกลงแล้ว สมาชิกอาเซียนที่ไม่พร้อมดำเนินการตามข้อตกลงจะต้องมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกอื่นทราบ โดยผ่านฝ่ายเลขานุการอาเซียน

### **ประโยชน์ที่จะได้รับ**

การดำเนินการตามข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียนจะช่วยให้ทันตแพทย์ที่มีใบอนุญาตในประเทศเดิมและมีประสบการณ์สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกขึ้น โดยลดขั้นตอนในการตรวจสอบ/รับรองวุฒิการศึกษาหรือความรู้ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ทันตแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ด้วย เช่น ในกรณีของไทย ทันตแพทย์ต่างชาติจะต้องปฏิบัติเหมือนคนไทย คือต้องผ่านการสอบเพื่อให้ได้ ใบอนุญาต

ภาคผนวก ข

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism  
Professionals)**

**สรุปข้อตกลงยอมรับร่วมของอาเซียนสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยว  
(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals)**

**เรื่องเดิม**

ในการประชุมรัฐมนตรีท่องเที่ยวอาเซียน (M - ATM) ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2552 รัฐมนตรีท่องเที่ยวอาเซียนลงนามในข้อตกลงอาเซียนด้านบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว (ASEAN MRA on Tourism Professionals) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานด้านบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวในอาเซียน 9 ประเทศ โดยปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในข้อตกลงนี้ เนื่องจากติดเงื่อนไขต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศ

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2555 ประเทศไทย โดยนายชุมพล ศิลปอาชา รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว ทำให้ปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวครอบคลุมทุกประเทศสมาชิกอาเซียน และส่งผลให้แต่ละประเทศต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใน 180 วัน

**การดำเนินงาน**

ตามแผนดำเนินงานที่วางไว้ อาเซียนจะจัดทำ “มาตรฐานสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน” (ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals: ACCSTP) ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2558 และสามารถนำไปใช้ได้ในประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ โดย ACCSTP จะระบุถึงสมรรถนะพื้นฐานขั้นต่ำของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวในสายงานสาขาต่าง ๆ โดยบุคลากรที่ได้รับประกาศนียบัตรสมรรถนะวิชาชีพบริการท่องเที่ยวในสาขาที่ระบุใน ACCSTP จากหน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศใดประเทศหนึ่ง จะสามารถทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้ โดยสิทธิการทำงานจะยังอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของประเทศที่บุคคลผู้นั้นถูกจ้างงาน ดังนั้นประกาศนียบัตรดังกล่าวจึงถือเป็นเครื่องรับรองสำคัญสำหรับผู้ที่ต้องการสมัครงานด้านการท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกอาเซียน

**สาระสำคัญ**

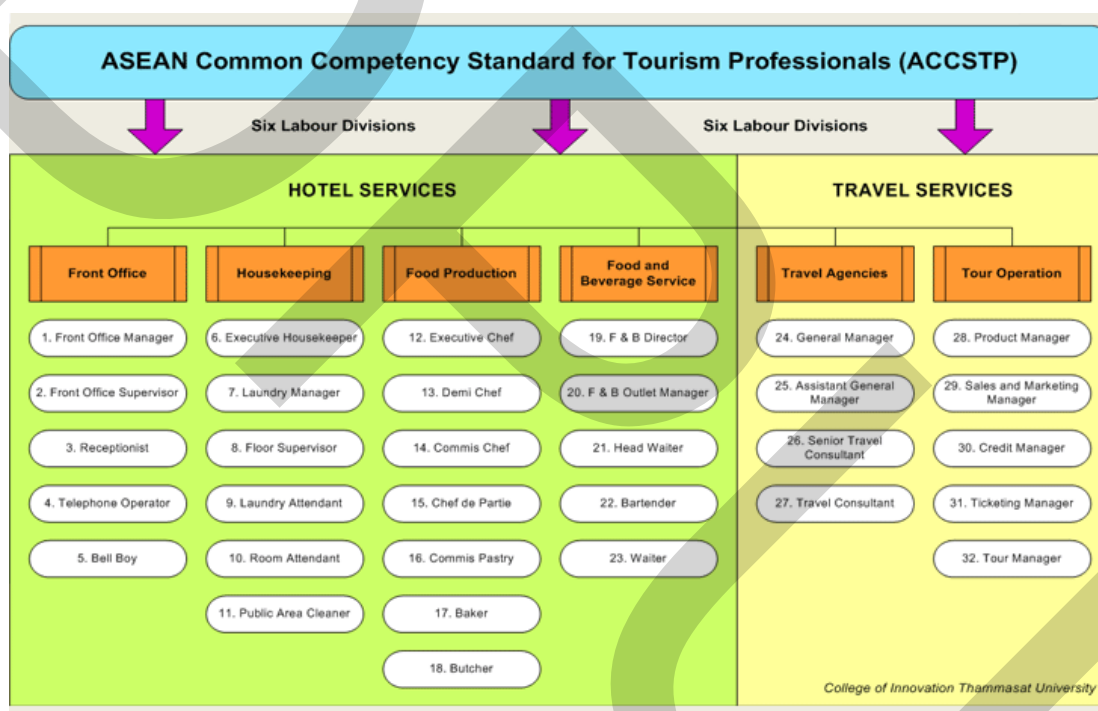
การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพท่องเที่ยว (MRA on Tourism Professionals) มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านการท่องเที่ยวภายในอาเซียน โดยมีการรับรองคุณสมบัติหรือสมรรถนะวิชาชีพการท่องเที่ยว

2. เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศด้านการศึกษาที่มุ่งเน้นศักยภาพและการฝึกอบรมสำหรับบุคลากรด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้ได้รับการยอมรับในระดับสากล

3. เพื่อจัดหาโอกาสสำหรับความร่วมมือและการพัฒนาศักยภาพในประเทศสมาชิกอาเซียนการจัดทำมาตรฐานสมรรถนะด้านวิชาชีพท่องเที่ยวนี้ มุ่งเน้นสำหรับกลุ่มธุรกิจสำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มธุรกิจโรงแรม (Hotel Services) และกลุ่มธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว (Travel Services) โดยจะครอบคลุมทั้งหมด 32 ตำแหน่งงาน ใน 6 สาขา

### แผนภาพกลุ่มธุรกิจและประเภทงานภายใต้ข้อตกลงอาเซียนด้านบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว



**ประวัติผู้เขียน****ชื่อ - นามสกุล****ประวัติการศึกษา**

นางสาวณัฐภัทร รัตนชีวกุล

พ.ศ. 2549 โรงเรียนธุรกิจการขนส่งและการค้า

ระหว่างประเทศ INTERNATIONAL TRANSPORT &  
BUSINESS SCHOOL ( ITBS )

พ.ศ. 2548 สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

พ.ศ. 2546 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

พ.ศ. 2546 สอบผ่านหลักสูตรวิชาว่าความ

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ

**ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน**

พ.ศ. 2550 - ปัจจุบัน ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

บริษัทเซอร์วิส คอมเทค จำกัด

พ.ศ. 2548 - ปัจจุบัน ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย บริษัทซัชชัย

เทรลเลอร์ ทรานสปอร์ต จำกัด