

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพ และการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

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

2.1 แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา ของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เกี่ยวกับภูมิภาคอาเซียน แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตามลำดับดังนี้

2.1.1 ภูมิภาคอาเซียน

ภูมิภาคอาเซียนมีที่มาจากความร่วมมือของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเมื่อปี พ.ศ. 2488 โดยประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับการปลดปล่อยจากความเป็นอาณานิคมมาสู่ความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ซึ่งเป็นประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับแนวความคิดในการรวมกลุ่มระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบริบทแวดล้อมของสงครามเย็นที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2¹

ความขัดแย้งในระดับสากลจากลัทธิทางการเมืองดังกล่าวทำให้มีการแบ่งขั้วอำนาจขึ้นอย่างชัดเจน โดยในฝ่ายทุนนิยมเสรีมีประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะเสมือนเป็นประเทศผู้นำกลุ่ม ขณะที่ฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มีประเทศสหภาพโซเวียตอยู่ในฐานะเป็นเสมือนผู้นำกลุ่ม และ

¹ 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 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 เพื่อหารือในขั้นตอนสุดท้ายก่อนการลงนามเอกสารความร่วมมือต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจัดเตรียมไว้ อันนำไปสู่การประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นในเวลาต่อมา⁵

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

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

⁶ จาก *บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียน: ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARE และ AFTA* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 223), โดย ชัยภรณ์ วัฒนศิริเดชชัย, 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. 2536⁷

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

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

บทบาทเป็นกลางในสงครามกลางเมืองกัมพูชา ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนในปี พ.ศ. 2540

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขยายขนาดของกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยมีประเทศสมาชิกจำนวน 10 ประเทศ เพื่อแสวงหาจุดร่วมของความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมในเชิงอุดมการณ์แนวนโยบายทางการเมือง 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 อาเซียนจึงเปรียบเสมือนปราการที่ภาคีสมาชิกร่วมกันสร้างด้วยความพยายามที่ต้องการพึ่งตนเอง⁸

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

⁸ จาก *สามทศวรรษอาเซียน: ASEAN In Three Decades* (น. 29), โดย พิษณุ สุวรรณชัญ, 2540, กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและสิทธิเสมอภาคของสมาชิก เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคีได้มีส่วนร่วมในการเจรจาและเห็นพ้องร่วมกันเพื่อความเสมอภาคของผลประโยชน์และผลกระทบ

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของอาเซียนมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป ทั้งในเรื่องโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ การดำเนินความสัมพันธ์ภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ในด้านความร่วมมือด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยผูกพันตามผลของสนธิสัญญาและความตกลงที่อาเซียนได้ทำขึ้น

นอกจากนี้การกล่าวถึงภูมิหลังอาเซียนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ควบคู่ไปด้วย กฎบัตรอาเซียน เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของอาเซียนที่จะทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรให้กับอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้นิติฐานะแก่อาเซียน และเป็นกรอบการดำเนินการตามกฎหมายสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการให้แก่อาเซียน และเป็นพื้นฐานในการสร้างประชาคมอาเซียนที่มีกฎเกณฑ์กติกาที่ชัดเจนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered ASEAN)⁹

กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยข้อบทต่าง ๆ จำนวน 13 บท 55 ข้อ โดยมีประเด็นใหม่ ที่แสดงถึงความก้าวหน้าของอาเซียน เช่น

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

⁹ จาก *อาเซียนกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกและความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน* (น.6), โดย ลาวันซ์ ถนัดศิลป์กุล, 2539, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

10. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน 2 ครั้งต่อปี จัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ 3 เสาหลัก และการมีคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน ที่กรุงจาการ์ตา เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการประชุมของอาเซียน¹⁰ เป็นต้น

นอกจากนี้ลักษณะเด่นของกฎบัตรอาเซียนจะมีถ้อยคำที่ให้ตีความได้กว้างขวางและยืดหยุ่นทั้งในเชิงเป้าหมายและผลของการดำเนินการ มีช่องให้ขยับขยายได้ ตีความได้ ขณะเดียวกันก็มีช่องที่เปิดไว้ไม่ให้ล่าสมัยหรือพลาดโอกาสได้

2.1.2 แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นเกิดขึ้นมาจากทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ กล่าวคือเมื่อระบบเศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดด และมีความชัดเจนขึ้นว่าศูนย์กลางทางเศรษฐกิจจะมีการเคลื่อนย้ายมายังเอเชียมากขึ้นตามลำดับ ขณะที่ประเทศต่าง ๆ จะเดินหน้าเปิดเสรีมากขึ้นเรื่อย ๆ ภาวะไร้พรมแดนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปในศตวรรษที่ 21 ได้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่สามกลุ่ม ได้แก่ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเซียตะวันออก การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในทวีปอเมริกา และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในยุโรป ประกอบกับมนุษยชาติต้องเผชิญปัญหาาร่วมกันในระดับภูมิภาค และระดับโลกที่มากขึ้น โดยเฉพาะภัยพิบัติทางธรรมชาติและภาวะโลกร้อน ทำให้ประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจขนาดเล็กและปานกลาง ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไม่สูงมีความจำเป็นมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง¹¹

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นมีวิวัฒนาการตามลำดับดังนี้

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

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

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

ด้านอุตสาหกรรมและการลงทุน ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเงินและการธนาคาร ด้านแร่ธาตุและพลังงาน ด้านอาหารการเกษตรและป่าไม้ และความร่วมมือกับประเทศนอกอาเซียน¹²

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 พร้อมกันนี้อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนมากขึ้นและได้ยกระดับบทบาทของภาคเอกชนถึงระดับที่สามารถให้คำปรึกษาหารือกับภาครัฐบาลได้¹³

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

¹² สามทศวรรษอาเซียน: ASEAN In Three Decades (น. 22). เล่มเดิม.

¹³ จาก “วิถีสหรัฐกับการจัดตั้ง 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 อย่างครบถ้วนสมบูรณ์มากกว่าเดิม¹⁴

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

เสาหลักที่ 1 ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community: APSC) โดยกำหนดให้มีความร่วมมือของสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยสาขาความมั่นคงกฎหมาย 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 เป็นต้น¹⁵

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

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

¹⁵ 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 รวมทั้งผู้บริโภคสามารถเลือกสรรสินค้าหรือบริการได้อย่างหลากหลายภายในภูมิภาค และสามารถเดินทางในอาเซียนได้อย่างสะดวกและเสรีมากยิ่งขึ้น นับเป็นความท้าทายที่สำคัญของอาเซียนที่จะต้องร่วมแรงร่วมใจและช่วยกันนำพาอาเซียนไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้¹⁶

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 ด้าน¹⁷ ดังนี้

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

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

1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี และเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียนให้เป็นรูปธรรม

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 รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการผลิตและการจำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก¹⁸

2.2 แนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การเคลื่อนย้ายของแรงงานหรือการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในประเทศอื่นเป็นปรากฏการณ์สากลที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลกอันเป็นผลมาจากกระแสของโลกาภิวัตน์ จากการเคลื่อนย้ายทุน การแลกเปลี่ยนทางการค้าและผลผลิตที่ได้จากการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

ในภูมิภาคอาเซียนก็เช่นเดียวกัน ภูมิภาคนี้มีประชากรมากกว่า 600 ล้านคน มีจำนวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสูงกว่า 17 ล้านคน โดยประเทศไทยมีฐานะโดดเด่นในประชาคมอาเซียนเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพราะเป็นประเทศที่นโยบายส่งออกแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

ปัจจุบันมีจำนวนคนไทยไปทำงานต่างประเทศตัวเลขสะสมมากกว่า 2 ล้านคนและเป็นประเทศที่มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมาทำงานไม่ต่ำกว่า 4 ล้านคน “แรงงาน” จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานทางของทุกการผลิต เพราะสาระสำคัญของการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจที่

¹⁸ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) กับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (น. 12-13), โดย ทศพนธ์ นรพิศน์, 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 และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน¹⁹

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 ซึ่งได้มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักภายในปี 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพหรือแรงงานเชี่ยวชาญหรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี

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

¹⁹ จาก การประเมินผลการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียนกับทิศทางการค้าระหว่างประเทศของไทย (Performance of AFTA and Implication of Trade Policy in Thailand) (น. 24), โดย อาชนัน เกาะไพบุญย์, 2550.

และขอบเขตการยอมรับคุณสมบัติและสิทธิของวิชาชีพต่างชาติ หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพ สิทธิในการกำกับดูแลคณะกรรมการประสานงานด้านวิชาชีพอาเซียน ข้อยกเว้นร่วมกัน การระงับข้อพิพาท และการปรับปรุงแก้ไข เป็นต้น²⁰

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

²⁰ 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 มักจะเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานหนัก²¹

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

²¹ กรมอาเซียน. (2557). *ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติของนักวิชาชีพของอาเซียน (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 ต้องมีความสามารถทำอะไรได้บ้าง ไม่ได้มีการกำหนดในลักษณะของวุฒิการศึกษา หรือใบอนุญาตการทำงานในประเทศเช่นเดียวกับอีก 7 วิชาชีพข้างต้น โดยในอนาคตนักวิชาชีพที่มีลักษณะกึ่งฝีมือหรือ (Semi-Skilled Labor) ไม่ว่าจะเป็นช่างประปา ช่างไฟฟ้า ช่างคุมงานก่อสร้าง (Foreman) ก็มีแนวโน้มที่จะมีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในลักษณะบริการการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวิชาชีพล่าสุดที่มีการจัดทำข้อตกลงเช่นเดียวกัน²²

2.4 นิตินัยสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน

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

²² แพรภทธร 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 ที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดพรมแดนและการเคลื่อนย้ายเสรี²³

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

²³ 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. 2563²⁴

จากนั้นก็ปีปฏิญญาเซบูว่าด้วยแผนแม่บทแห่งกฎบัตรอาเซียน 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) กลายเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างเต็มตัว²⁵

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

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

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

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

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 เป็นต้น²⁶ จะเห็นได้ว่านิตินสัมพันธ์ใน 4 กลุ่มที่กล่าวมานี้เป็นการสร้างนิตินสัมพันธ์ที่จะมีผลกระทบต่อกฎหมายไทยได้ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบของอาเซียนอันจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.5 นิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาเซียนนอกกรอบอาเซียน

อาเซียนได้มีนิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศนอกกรอบอาเซียนที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก แต่เป็นนิตินสัมพันธ์กับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น โดยขอมาพิจารณา ดังนี้

2.5.1 นิตินสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรป

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

²⁶ 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 รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน และการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ของอาเซียน

ทั้งนี้อาเซียนและสหภาพยุโรปมีการประชุมระดับรัฐมนตรีทุก ๆ สองปีสลับกันระหว่างประเทศในอาเซียนและสหภาพยุโรป และทุก ๆ ปี จะมีการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนและผู้แทนของสหภาพยุโรป ผ่านกรอบการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศผู้เจรจา (ASEAN Post Ministerial Conference (PMC) + 1) นอกจากนี้อาเซียนและสหภาพยุโรปยังมีการประชุมหารืออย่างสม่ำเสมอผ่านกรอบเจ้าหน้าที่อาวุโสและคณะผู้แทนถาวรประจำกรุงจาการ์ด้วย²⁷

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - สหภาพยุโรป มีพัฒนาการในมิติต่าง ๆ โดยสหภาพยุโรปได้แสดงความตั้งใจกระชับความร่วมมือกับอาเซียนในทุกมิติ และสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนในทุกด้านผ่านกรอบความร่วมมือต่าง ๆ อาทิ ความร่วมมือกับอาเซียนในการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Regional Integration Supported by the EU) ระหว่างปี พ.ศ. 2555 - 2558 ซึ่งสนับสนุนการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในอาเซียน ด้วยงบประมาณจำนวน 15 ล้านยูโร²⁸ และ การสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2557 ซึ่งสนับสนุนความสัมพันธ์อาเซียน - สหภาพยุโรปในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับการค้า อาทิ การจัดการภัยพิบัติพลังงาน ICT และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ด้วยงบประมาณจำนวน 4 ล้านยูโร

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

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

²⁸ 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

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) และการกระชับความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค²⁹

2.5.2 นิตินสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มนิตินสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับอาเซียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 และพัฒนาเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียนในปีพ.ศ. 2520 แต่นิตินสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 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 จากนั้นก็มีการเจรจาอย่างเป็นทางการเรื่อยมา³⁰

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

²⁹ ประชาคมอาเซียน: ผลกระทบต่อกฎหมายไทย (น. 61 – 62). เล่มเดิม.

³⁰ 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 วิชากิจขนาดกลาง 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 เหรียญสหรัฐฯ (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)³¹ ดังนี้

³¹ 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) เพื่อให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนของประเทศสมาชิกในข้อตกลงเชงเกนหรือไม่ก็ตามมีสิทธิที่จะเดินทางได้อย่างเสรีภายในบริเวณเชงเกน³²

ต่อมาพบว่ากรณีชายแดนร่วมกันทำให้สหภาพยุโรปมีความจำเป็นที่ต้องมีความร่วมมือกันในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการมีวิซ่าท่องเที่ยวร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านผู้อพยพลี้ภัยหรือความร่วมมือด้านตำรวจและการศาล และเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการร่วมมือกันดำเนินงานด้านดังกล่าวจึงได้มีการย้ายกรอบงานและมาตรการส่วนใหญ่ในข้อตกลงเชงเกนมาเป็นส่วนหนึ่ง

³² 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.

ของสหภาพยุโรปภายใต้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม³³ ความตกลงเชงเกนจึงมีสถานะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีแยกต่างหากจากสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปซึ่งทำขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป 5 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลสามารถเคลื่อนไหวได้โดยเสรีภายในดินแดนของรัฐภาคีอันเป็นหนึ่งในเป้าหมาย 4 ประการ ของตลาดร่วมยุโรป ได้แก่ การเคลื่อนไหวอย่างเสรีของสินค้า บริการ ทุน และบุคคล สามารถเป็นจริงได้³⁴

ความตกลงเชงเกนจึงถือเป็นแม่แบบความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลโดยเสรีภายในประชาคมอาเซียน โดยมีสาระของข้อตกลงเชงเกนครอบคลุมสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) การควบคุมดูแลชายแดนร่วมกัน โดยยกเลิกจุดตรวจชายแดนระหว่างประเทศสมาชิก แต่ยังสามารถคุ้มครองได้ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย
- 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 ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาการก่อการร้าย เป็นต้น ทำให้กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปดั้งเดิมจึงต้องนำมาตราการ “ข้อจำกัดในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition Period)” เรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีมาใช้เพื่อสกัดการทะลักเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือและประชาชนอันไม่เป็นที่ต้องการของประเทศสหภาพยุโรปดั้งเดิม จึงมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในสหภาพยุโรปมีดังนี้

³³ สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam Treaty 1996) คือ สนธิสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปหรือสนธิสัญญามาสทริกท์ (Maastricht 1992).

³⁴ จาก *ประวัติศาสตร์และพัฒนาการสหภาพยุโรปในบูรณาการสหภาพยุโรป* (น. 42 – 44), โดย วิมลวรรณ ภัทโรดม, 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 เนื่องจากการเคลื่อนที่โดยเสรีของแรงงานเป็นสิทธิพื้นฐานในสหภาพยุโรปและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลก็เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นประชากรสหภาพยุโรป 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 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าว³⁵

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

³⁵ 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 2554³⁶

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

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

ตามแผนงานสต็อกโฮล์ม (Stokholm Programme) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2553 - 2557) ว่าด้วยการประกอบการความร่วมมือและการพัฒนาในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการย้ายถิ่นและระบบการตรวจลงตรา ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้การรับรองเมื่อเดือนธันวาคม 2552 ได้ระบุแผนหรือกิจกรรมสำคัญในการประกันความปลอดภัยของพลเมืองที่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป และได้ระบุถึงความต้องการแรงงานย้ายถิ่นจากต่างชาติเข้าไปทำงานในยุโรป ทั้งนี้จะเปิดเสรีให้กับประเทศสมาชิกได้กำหนดจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศได้ตามความต้องการของแต่ละประเทศ โดยจะไม่มีกรอบควบคุมในภาพรวมของสหภาพยุโรป

ในปี พ.ศ. 2550 คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป (European Commission) เห็นพ้องว่ายุโรปจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้กำลังแรงงานที่ต้องการได้เข้าไปทำงานในยุโรป โดยเสนอร่างระเบียบว่าด้วยการรับแรงงานที่มีทักษะสูงจากประเทศที่สามหรือแรงงานวิชาชีพ (Draft Direction 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 ประเทศซึ่งผู้มีทักษะฝีมือต้องไปทำงานต่ำระดับเพื่อความอยู่รอด เช่น ผู้จบวิศวกรไปทำงานเป็นคนทำความสะอาดหรือผู้จบแพทย์ต้องไปขับรถรับจ้าง นโยบายดังกล่าวก็เพื่อเป็นการประกันว่า ผู้ย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในยุโรปควรจะได้รับงานที่เหมาะสมกับทักษะฝีมือ

3) การสร้างเว็บไซต์เพื่อการย้ายถิ่นไปทำงานในกลุ่มประเทศยุโรป เพื่อให้ข้อมูลกับผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นไปทำงานในกลุ่มประเทศยุโรป

4) สร้างระบบตรวจสอบบุคคลที่จะเดินทางเข้าประเทศกลุ่มยุโรปและตรวจสอบการค้ำมนุษย์อย่างเข้มงวด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำร่างแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประชาคมยุโรป ตลอดจนการดำเนินการเพื่อป้องกันการจ้างงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายเพื่อมิให้หาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้อพยพย้ายถิ่น กรณีนี้คาดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือการสร้างระบบควบคุมผู้ย้ายถิ่นที่เดินทางเข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป³⁷

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

³⁷ 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 ซึ่งเป็นที่ต้องการมาก³⁸

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. นักวิชาการจากประเทศในสหภาพยุโรปที่มีงานตามคุณวุฒิและได้รับเงินเดือนรวมยังไม่หักภาษี 44,800 ยูโรต่อปี (1,733,312 บาท)³⁹ จะได้รับสถานภาพการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เรียกว่าบัตรอนุญาตทำงานระดับทักษะสูง (EU Blue Card) โดยไม่ต้องรอสำนักงานแรงงานเยอรมนี (Bundesagentur für Arbeit) อนุมัติก่อน

2. นักวิชาการที่มีคุณวุฒิด้านคณิตศาสตร์ 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

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

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

³⁹ 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.

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)”⁴⁰

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)

⁴⁰ 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 และมีสัญญาว่าจ้างรายได้ 44,800 ยูโรต่อปี (1,733,312 บาท) ขึ้นไป ลดลงจากเดิมที่ระบุไว้ 66,000 ยูโรต่อปี (2,553,540 บาท) แต่สำหรับนักวิทยาศาสตร์ นักคณิตศาสตร์ วิศวกร แพทย์ และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) รายได้เพียง 35,000 ยูโรต่อปี (1,354,150 บาท)⁴¹

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)⁴² และหากวัดด้วยอำนาจการซื้อประเทศญี่ปุ่นมีกำลังการผลิตที่สูงและเป็นประเทศต้นกำเนิดของ

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

⁴² 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

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)⁴³ 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

⁴³ 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 ในภูมิภาคเดียวกันมากขึ้นโดยการสนับสนุนทุนให้คนไทยได้ฝึกงานกับผู้ประกอบการในประเทศ ญี่ปุ่น⁴⁴

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

⁴⁴ จาก “การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของกระทรวงการ ต่างประเทศ,” โดย ชันธุ์ทอง 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 ทำให้การพัฒนาหรือการรวมกลุ่มในภูมิภาคขาดความเข้มแข็งอย่างเท่าเทียม

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 การจัดทำรายงานด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือการจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁴⁵ แต่พันธกิจที่สำคัญยิ่งในฐานะประเทศสมาชิกคือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่

⁴⁵ 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 โดยไม่ได้รับข้อทักท้วงจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศย่อมแสดงถึงการมีมาตรฐานแรงงานตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้⁴⁶

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 ประเทศสมาชิกต้องให้โอกาสคนงานและนายจ้างในการรวมตัวกันเป็นสมาคมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือการถูกระทำอย่างไม่เป็นธรรมหรือการแทรกแซงต่าง 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

⁴⁶ จาก “ระบบไตรภาคี กับ ILO และมาตรฐานแรงงานสากล: สถานภาพในประเทศไทยและทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมระดับชาติ,” โดย โชคชัย สุทธาวศ, 2549, รัฐศาสตร์, 54, น. 35 - 36.

บังคับทุกรูปแบบและไม่ใช้รูปแบบใด ๆ ของกฎเกณฑ์แรงงานเพื่อการข่มขู่ทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความเห็นทางการเมือง 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 และสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างโดยตรงและโดยอ้อม⁴⁷

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 และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน โดยจัดให้ลูกจ้างได้รับข้อมูลและการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ

⁴⁷ 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 นอกจากจะคุ้มครองคนงานแล้วยังคุ้มครองบุคคลที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการก่อสร้างด้วย เช่น การจัดให้มีนั่งร้านและบันไดที่มีความปลอดภัยและเหมาะสม มาตรการป้องกันอันตรายจากสารเคมีและอศศิภัยการออกแบบติดตั้งอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่งขนดินและขนวัสดุในการก่อสร้างให้อยู่ในสภาพปลอดภัย 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) โดยให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงการใช้นิติมาตรการทางกฎหมาย

ภายในของประเทศตนในลักษณะสมเหตุสมผล เป็นกลาง และปราศจากความลำเอียงหรือก่อให้เกิดอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน⁴⁸

ความตกลงแกตต์ (GATS) ก็เป็นหนึ่งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่นำหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favored Nation Treatment: MFN) มาบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐาน การนำหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favored Nation Treatment: MFN) มาบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานนี้มีเหตุผลสนับสนุนทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และด้านการเมือง⁴⁹ 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 ซึ่งจะส่งผลเมืองของสมาชิกประเทศหนึ่ง เข้าสู่ตลาดแรงงานของสมาชิกอีกประเทศได้อย่างเสรี โดยทั่วไปความตกลงดังกล่าวจะรวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการจ่ายค่าจ้าง เงื่อนไขอื่นๆของการจ้างงาน และสวัสดิการสังคม⁵⁰

สำหรับใจความสำคัญของมาตรา V ทวิ จะอนุญาตให้สมาชิกองค์การการค้าโลก เข้าร่วมในความตกลงการรวมตัวของตลาดแรงงานหากความตกลงดังกล่าวยกเว้นผลเมืองของ

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

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

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

สมาชิกของความตกลงจากข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีถิ่นที่อยู่และใบอนุญาตทำงาน และได้มีการ
แจ้งให้คณะมนตรีสำหรับการค้าบริการทราบด้วย

นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการพิเศษแก่ประเทศสมาชิกในด้านภาษี ในกรณีที่ประเทศ
สมาชิคนั้นให้สิทธิพิเศษสำหรับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน (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 และมีไม่เพียงพอแม้แต่ว่าจะนำมาใช้เพื่อการพัฒนา
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
สำคัญหนึ่งของแกตต์ (GATT) และองค์การการค้าโลก

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

เหตุผลสนับสนุนทางด้านเศรษฐศาสตร์ คือ การนำหลักการการปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งมาใช้ในแกตต์ทำให้กลไกตลาดถูกบิดเบือนลดลง กล่าวคือ เมื่อภาคีสมาชิกใช้มาตรการการส่งออกหรือการนำเข้าสินค้า โดยไม่คำนึงว่าสินค้านั้นส่งออกหรือนำเข้าจากประเทศใดแล้ว ระบบตลาดจะทำงานได้ดีขึ้น และการค้าเสรีจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เมื่อภาคีสมาชิกให้สิทธิประโยชน์แก่สินค้าใด ก็ต้องขยายการให้สิทธิประโยชน์เหล่านั้นแก่สินค้าที่เหมือนกันแก่ทุกประเทศภาคีแล้ว ต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) จะลดลง กล่าวคือ เมื่อภาคีสมาชิกได้ให้สิทธิประโยชน์แก่สินค้าของภาคีสมาชิกอื่นทุกประเทศเจ้าหน้าที่ศุลกากรก็ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบว่า สินค้ามีถิ่นกำเนิดจากประเทศใด การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็จะเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว⁵¹

เหตุผลสนับสนุนทางการเมือง คือ การนำหลักการการปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง มาใช้ในแกตต์ช่วยลดความตึงเครียดในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ เมื่อภาคีสมาชิกให้สิทธิประโยชน์แก่สินค้าของภาคีสมาชิกหนึ่งแต่ไม่ให้สิทธิประโยชน์หรือให้สิทธิประโยชน์นั้นแก่สินค้าของอีกภาคีสมาชิกหนึ่งน้อยกว่าก็จะทำการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีความตึงเครียดเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษา แนวคิด และความเป็นมาของการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วม นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน และนอกกรอบอาเซียนตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพของต่างประเทศตามที่ได้อธิบายมานี้ จะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

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