

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่มาตั้งแต่สมัยโบราณและเกิดขึ้นติดต่อกันเรื่อยมา โดยมีสาเหตุของการเคลื่อนย้ายหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศก่อให้เกิดผลดีและผลเสียทั้งต่อประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายออกและประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้า สำหรับผลต่อประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายออกนั้นที่สำคัญ คือ ผลกระทบต่อระดับรายได้ส่วนบุคคลเฉลี่ยต่อระดับการว่างงาน ผลต่อระดับกำลังคนที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนา ผลต่อดุลการชำระเงิน และการได้รู้ความชำนาญและประสบการณ์ เป็นต้น ส่วนผลต่อประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้านั้นที่สำคัญ คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศนั้นๆ ผลต่อความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน ผลต่อระดับรายได้และการพัฒนา ผลต่อระดับค่าจ้างและการว่างงาน ผลต่อดุลการชำระเงิน ผลต่อความกดดันด้านเงินเฟ้อ และผลทางด้านสังคม เป็นต้น ด้วยเหตุผลทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจทำให้ประเทศต่างๆ มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียจากการเคลื่อนย้ายดังกล่าว ในส่วนประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายออกนั้น หลายประเทศมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายออกทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ก็ยังมีอีกหลายประเทศที่ให้การสนับสนุนการเคลื่อนย้ายออกทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน สำหรับในส่วนของประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้านั้น มีการตั้งข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ มากขึ้นเพื่อขัดขวางการเคลื่อนย้าย แม้แต่ประเทศที่เคยมีนโยบายรับแรงงานอย่างเสรี ก็พยายามที่จะจำกัดและควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างเข้มงวด ทำให้บรรดาประเทศทั้งหลายในโลกมีการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ที่เห็นได้ชัดคือ การรวมตัวเป็นกลุ่มตลาดร่วมยุโรป (กลุ่มEU) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่กันและกันด้วยการจัดให้มีการค้าเสรีขึ้นในกลุ่ม โดยหวังจะได้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ นอกจากการรวมกันเพื่อการค้าแล้ว ก็ยังมีการพยายามส่งเสริมการเคลื่อนย้ายไปมาของแรงงานโดยเสรีระหว่างประเทศสมาชิกด้วย การยอมให้แรงงานเคลื่อนย้ายโดยเสรีภายในกลุ่มเช่นนี้ ทำให้ตลาดแรงงานของประเทศที่เป็นสมาชิกแต่ละประเทศนั้นมิได้แคบอยู่เพียงภายในประเทศเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นตลาดแรงงานร่วมขนาดใหญ่

สำหรับกระแสการเคลื่อนย้ายของแรงงานในทวีปเอเชียนั้น สมัยโบราณมีการติดต่อกันระหว่างประเทศน้อยมาก จะมีก็แต่การทำการค้าทางเรือ เช่นจีนและอินเดีย โดยเข้ามาตั้งหลักแหล่งทำการค้าและการผลิตขึ้นตามชุมชนต่างๆ ที่ติดต่อการค้ากัน แต่ก็เป็นจำนวนน้อย หรือบางครั้งการเคลื่อนย้ายของแรงงานเกิดขึ้นจากผลพวงของสงครามซึ่งประเทศที่ชนะสงครามจะกวาดต้อนเชลยศึกไปเพื่อใช้แรงงาน ในต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา การเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะอื่นเริ่มมีบทบาทขึ้น เช่น การเคลื่อนย้ายจากการสนับสนุนของประเทศมหาอำนาจชาติตะวันตก ซึ่งมีอาณานิคมอยู่ในเอเชีย เนื่องจากแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินอุดมสมบูรณ์ จึงหวังที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ แต่ขาดแคลนแรงงานเพราะมีประชากรน้อยและคนพื้นเมืองไม่ต้องการที่จะเป็นแรงงานรับจ้าง ดังนั้นจึงมีการนำแรงงานจากประเทศอื่นเข้ามาทำงาน ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลับสุดลง การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในเอเชียด้วยกันมีน้อยลงมาก เพราะประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีนโยบายจำกัดการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าประเทศโดยเฉพาะแรงงานที่เป็นชาวจีนและอินเดีย เพื่อป้องกันผลเสียทางการเมืองและความไม่สงบระหว่างเชื้อชาติ จนในปี พ.ศ. 2535 ประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกกันว่า AFTA เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2544 ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่บรูไน ได้มีการฉันทมติให้มีแผนการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ซึ่งการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2545 ที่กัมพูชา ได้ตกลงร่วมกันที่จะมุ่งบรรลุผลสำเร็จตามแผนให้ได้ตามวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2020 หรือ พ.ศ. 2563 โดยนำกลุ่มสหภาพ ยุโรป มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่ง AEC เป็นหนึ่งใน 3 ขั้วของการรวมเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยอีก 2 ขั้ว คือ ประชาคมความมั่นคงแห่งอาเซียน (ASEAN Security Community) และ ประชาคมวัฒนธรรมทางสังคมแห่งอาเซียน (ASEAN Socio-cultural Community) โดย AEC มุ่งที่จะบูรณาการเป็นตลาดเดียว (single market) และพื้นฐานทางการผลิตเสรีด้านการเคลื่อนย้ายสินค้า การค้าบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมือ

สำหรับประเทศไทย ในอดีตแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานทาสเชลยที่เป็นราษฎรของประเทศผู้แพ้สงครามที่ถูกกวาดต้อน เพื่อเข้ามาเป็นกำลังแรงงานในยามสงบและยามศึก ซึ่งสมัยโบราณพลเมืองไทย ยังมีเป็นจำนวนน้อยแรงงานทาสเชลย ได้แก่ เขมร มอญ ลาว และญวน

ในพระราชพงศาวดาร **รัชกาลที่ 1** กล่าวว่า พ.ศ. 2326 ได้โปรดให้เกณฑ์ไพร่พลชาวเขมร จำนวน 10,000 คน เข้ามาขุดคูพระนคร ด้านทิศตะวันออก โดยขุดแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ตำบล บางลำพู จนออกแม่น้ำเจ้าพระยาที่ข้างวัดสามปลื้มด้านใต้ และให้ขุดคลองมหานาค

ในรัชกาลที่ 2 ชาวจีนเข้ามาอาศัยรับจ้างทำงานโยธาต่างๆ และรับจ้างแบกหาม โดย คนจีนเหล่านี้เข้ามาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหลบหนีภัยธรรมชาติ และความอดัดขัดขาดแคลนจาก ประเทศของตน ชาวจีนส่วนใหญ่รับจ้างเป็นกสิ รับจ้างทำเหมืองทางภาคใต้ ทำไร่อ้อยในภาคตะวันออก

รัชกาลที่ 3 ชาวจีนทำงานเป็นกสิแบกหาม ขนส่งสินค้า และทำงานในเรือเดินทะเล บางคนเริ่มทำการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งค้าขายผูกขาดน้ำตาล ชาวจีนส่วนใหญ่ รับจ้างทำงาน ขุดคลอง สร้างและซ่อมแซมวัด รัฐบาลได้ว่าจ้างคนจีนขุดคลองทำแสนแสนถึงบางขนาด ไปออกแม่น้ำเมืองฉะเชิงเทรา และคลองบางขุนเทียน

สมัยรัชกาลที่ 4 เศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้น จึงมีการค้าขายกับชาติตะวันตกหลายชาติ โดยมี คนจีนรับจ้างแบกหามกระสอบข้าว และเป็นกรรมกรในโรงเลื่อยไม้และโรงหีบอ้อย ส่วนฝรั่ง ชาติตะวันตกเข้ามาเป็นกำลังทางสมอง รับราชการ งานที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มีแรงงานชาวอินเดีย เข้ามารับจ้างทำงานและประกอบการค้าขาย

สมัยรัชกาลที่ 6

- พ.ศ. 2454 โปรดให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน
- พ.ศ. 2459 โปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรด ต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน อัตราฉบับละ 3 สตางค์ โดยมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้ จะต้องมียุวกายแข็งแรง มีอายุ ระหว่าง 18-40 ปี และพูดภาษาไทยได้ นับเป็นก้าวแรกของการมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการใช้ แรงงานและควบคุมอาชีพคนต่างด้าว
- พ.ศ. 2483 ประกาศใช้กฎหมาย และพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย
- พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. ช่วยอาชีพ และวิชาชีพ พ.ศ. 2484 โดยมีการกำหนดงานห้ามแก่คนต่างด้าว
- พ.ศ. 2490 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม ได้ออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและกิจการก่อสร้าง ที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด และได้ออกกฎหมาย สงวนอาชีพสำหรับคนไทยและมีการใช้มาตรการรุนแรงกับหัวหน้ากรรมกรชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงาน โดยการเนรเทศ กลับ ออกกฎหมายควบคุมโควต้าคนจีนเข้าประเทศ และขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว
- พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้พิจารณาออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 โดยมีบทบัญญัติให้เจ้าของกิจการในกิจการประเภทที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป จะต้องจ้างบุคคล สัญชาติไทยทำงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

- พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่ากฎหมายที่ยังใช้บังคับเกี่ยวกับคนต่างด้าว ไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มอบหมายให้กองแรงงาน ซึ่งสังกัดกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาปรับปรุง โดยได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายใหม่ แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคขัดข้อง จึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นล่าช้า จนกระทั่งถึงปี 2515 จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และให้ยกเลิก พ.ร.บ. ช่วยอาชีพ และวิชาชีพ พ.ศ. 2484 ในการประกาศคณะปฏิวัตินี้ รัฐบาลมีเจตนารมณ์ในการกำหนดขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ โดยเน้น

1. การสงวนอาชีพที่คนไทยทำได้ไว้ให้แก่คนไทย ซึ่งได้ตราพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2516 กำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ

2. เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเฉพาะกรณี que เห็นว่าคนต่างด้าวมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของประเทศ และงานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อคนไทย ที่จะได้เพิ่มความรู้ ความสามารถในการศึกษาและประสบการณ์ใหม่ อีกทั้งจะเป็นประโยชน์ในการยกระดับฝีมือในการทำงาน และเนื่องจากได้มีคนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักศีลธรรมและมนุษยธรรม ประกอบกับหลักผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 จึงได้กำหนดวิธีปฏิบัติแก่คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทยดังต่อไปนี้

- (1) คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานอยู่ก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 14 มีนาคม 2516) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติจีนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน เพื่อเป็นการคำนึงถึงหลักศีลธรรม และมนุษยธรรม จึงได้ออกใบอนุญาตทำงานตลอดชีพให้ โดยหากมีการเปลี่ยนแปลงงาน หรือเปลี่ยนอาชีพในภายหลัง สิทธิพิเศษที่ได้รับจะหมดไป

- (2) คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

- (3) คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาหลังวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ใช้บังคับ และประสงค์จะทำงาน จะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง และเป็นอาชีพที่คนไทยยังทำไม่ได้ดีพอ หรือมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน

ทั้งนี้กรมแรงงานได้เสนอร่างปรับปรุง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ให้เหมาะสมกับสถานะที่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แทน

อย่างไรก็ตาม การอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวมียังเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความพยายามที่จะให้มีการเปิดเสรีนำเข้าแรงงานต่างด้าวนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ทั้งนี้ในอดีต แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานมีฝีมือ เช่น ผู้บริหาร วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันความต้องการแรงงานต่างด้าวยังมีเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวประเภทมีฝีมือหรือไร้ฝีมือ ซึ่งรัฐบาลเห็นควรให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานในประเทศ อันเป็นการช่วยให้การลงทุนภายในประเทศ มีการขยายตัวออกไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการที่แรงงานต่างด้าวสามารถเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศได้ ก็น่าจะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจรวมทั้งจะได้มีการถ่ายทอดความรู้ทางด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย

การที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย จำเป็นต้องศึกษาว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยนั้นมีรูปแบบอย่างไร ศึกษารูปแบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ศึกษาถึงปัญหา การแก้ไขปัญหา ผลดี-ผลเสียและผลกระทบจากการให้แรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย เพื่อจะได้ทราบข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ประกอบการในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว

ส่วนการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้มีการกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งมีอยู่ 39 อาชีพตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 งานอื่นนอกเหนือจากงาน 39 อาชีพนั้น คนต่างด้าวสามารถทำได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมาย แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ไม่ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาต กฎหมายกำหนดแต่เพียงคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่ขอรับใบอนุญาตไว้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกหลายประการ ซึ่งจะขอกล่าวไว้ในบทต่อไป ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมไทยและให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลที่เป็นที่ยอมรับด้วย ทั้งนี้การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ การศึกษากฎหมายในเรื่องนี้จะก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว การเลือกวิธีการที่เหมาะสมและนำมาปรับใช้กับประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศย่อมจะช่วยให้ประเทศไทยเห็นถึงข้อดี

และข้อเสียของการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยได้ ซึ่งในการศึกษานี้ จะได้ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และประเทศฟิลิปปินส์ รวมทั้งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพ เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศนั้น ก่อนข้างเข้มงวด ทำให้ลดปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยได้ในอีกระดับหนึ่ง

จากที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยนั้น มีทั้งผลดีผลเสียและผลกระทบทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม แต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว จะเห็นถึงความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาทางเยียวยาแก้ไขเพื่อขจัดปัญหาต่างๆ ให้เบาบางและหมดสิ้นไป โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้ในปัจจุบัน กฎหมายในประเทศไทยที่เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวแล้ว พบว่า ในเนื้อหาและรายละเอียดของบทบัญญัติดังกล่าว มีมาตรการทางกฎหมายยังไม่เพียงพอ กล่าวคือ แม้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ และแนวทางปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นายจ้างก็ดี แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยก็ดี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี ยังแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการหลอกลวงกฎหมาย ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือในบางกรณีที่ต้องการให้กฎหมายเข้ามาควบคุมดูแล ก็ปรากฏว่ายังไม่มียกเว้นบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุสำคัญในการศึกษาและวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางของมาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด รูปแบบ และสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพ และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวและการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีความชัดเจนเพียงพอและเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงปัญหา การแก้ไขปัญหา ผลดีผลเสีย และผลกระทบในการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันมาตรการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังมีความล้าหลังและไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบในด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ส่งผลให้การบริหารและแนวปฏิบัติในเรื่องการทำงานของคนต่างด้าวและคนเข้าเมืองดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่กฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อความมั่นคงในอาชีพของคนไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย ในส่วนของการเป็นประเทศผู้รับแรงงาน (ประเทศปลายทาง) เท่านั้น โดยศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมค้นคว้าจากตำรา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความและสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศ โดยมีการเทียบเคียงกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้วางแนวทางไว้ในอนุสัญญาและข้อแนะต่างๆ ทั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเท่านั้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด รูปแบบ และสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวของต่างประเทศ รวมทั้งมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพ เพื่อนำข้อดีมาพัฒนา มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้าย แรงงานต่างด้าวและการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางใน การแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น

1.6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหา การแก้ไขปัญหา ผลดีผลเสียและผลกระทบอันเกิดจาก การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว