

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2510 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ คือ ราชอาณาจักรกัมพูชา ราชอาณาจักรไทย เนการาบรูไนดารุสซาลาม สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2¹ สนับสนุนให้มีการรวมตัวและความร่วมมืออย่างรอบด้าน ต่อมาอาเซียนได้กำหนดทิศทางที่แน่ชัดว่าความร่วมมือจะต้องเดินทางไปสู่การจัดตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ภายในปี พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือเป็นเพียงหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยประกอบด้วยอีกสองเสาหลักคือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นเพื่อการดำเนินงานไปสู่ประชาคมอาเซียน

ในการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีอำนาจในการต่อรองต่าง ๆ กับคู่ค้าได้มากยิ่งขึ้น และมีการนำเข้าส่งออกทั้งด้านสินค้า การบริการ การลงทุนและด้านแรงงานของชาติในอาเซียนก็จะเสรีมากขึ้น โดยมีรูปแบบคล้าย ๆ กลุ่มสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันจึงเกิดกระแสการตื่นตัวเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 เป็นอย่างมาก และถูกถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า ประเทศไทยพร้อมหรือไม่ที่จะเข้าสู่

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

การรวมตัวในครั้งนี้ เพราะเหลือเวลาอีกเพียงไม่นานที่ชาติสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ชาติ ต้องเข้าสู่การเปิดเสรีอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในด้านการเคลื่อนย้ายประชากร และแรงงานเสรี ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

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

จากการเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ กล่าวคือ ผลกระทบในด้านบวกจะสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือในประเทศได้ เนื่องจากจะมีแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยเนื่องจากการแข่งขันกันมากขึ้น เพราะประเทศไทยเอง

ก็มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานในหลายสาขาวิชาชีพตลอดเวลาที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันแรงงานสัญชาติไทยส่วนหนึ่งก็เดินทางออกไปเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศอื่น ส่วนผลกระทบด้านลบที่จะตามมาคือ แรงงานฝีมือที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงยอมรับร่วมใน 8 สาขาวิชาชีพนี้อาจจะถูกแย่งงานหรือลดบทบาทในการทำงานลงเพราะการเข้ามาทดแทนของแรงงานในประเทศอาเซียนที่มีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าในประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามการเปิดเสรีในภูมิภาคอาเซียนที่มีค่าเงินแตกต่างกันประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเทศจะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาวิชาชีพของประเทศไทยได้ เพราะอาจจะมีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจำนวนมากขึ้นหรือที่เรียกว่าภาวะสมองไหลนั่นเอง

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

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

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

ที่เอื้อต่อพัฒนาการของตลาดแรงงานอาเซียน ความรอบรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศ และกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียนจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานเสรีอาเซียน ตลอดจนมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานในอาเซียนซึ่งหมายถึงศักยภาพที่จะดูแลทั้งแรงงานต่างด้าวที่ข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแรงงานไทยที่จะข้ามชาติไปทำงานเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยจึงไม่ควรขัดต่อกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งผูกพันประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติในทุกมุมมองและทุกบริบท

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญในการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานวิชาชีพอย่างเสรีสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในด้านต่าง ๆ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยมุ่งศึกษาและให้ความสำคัญกับกรณีตามข้อตกลงยอมรับร่วมอันได้แก่ปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของการประกอบวิชาชีพของชาวต่างด้าวตามกฎหมายไทย ไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติวิชาชีพเสรีตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน

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

วิชาชีพวิศวกร หรือวิชาชีพท่องเที่ยว เป็นต้น จึงก่อให้เกิดกรณีปัญหาความลักลั่นของกฎหมาย ภายในของประเทศไทยกับข้อตกลงยอมรับร่วมที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้

2. ปัญหาเรื่องความขัดแย้งของมาตรการทางกฎหมายในการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้าย แรงงานระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน

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

(1) ความขัดแย้งในเรื่องการยกเว้นการตรวจลงตราแก่แรงงานวิชาชีพตามกฎหมาย คนเข้าเมือง และ

(2) ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจำแนกคนต่างด้าวที่เข้ามาตามกฎหมายเกี่ยวกับการ ส่งเสริมการลงทุน

3. ปัญหาเรื่องระยะเวลาและการกำหนดจำนวนของแรงงานวิชาชีพที่จะเข้ามาทำงาน ในประเทศไทย

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

หรือจำนวนที่กำหนด เพราะในสภาพความเป็นจริงของการประกอบวิชาชีพในต่างแดนนั้น ถิ่นที่อยู่ที่ได้ไปประกอบอาชีพนั้นถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการทำงาน บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีของแรงงานวิชาชีพอาเซียนภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วม

4. ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงาน และมาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

ปัญหาในข้อนี้แยกพิจารณาเป็น

(1) ปัญหาการกำหนดนิยามในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

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

(2) ปัญหามาตรฐานวิชาชีพแรงงานตามกฎหมายแรงงานไทย

สำหรับมาตรฐานทางวิชาชีพเฉพาะในแต่ละประเทศนั้น เนื่องจากแต่ละประเทศอาจมีระบบการศึกษา และการเข้าสู่วิชาชีพเฉพาะ เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม แพทย์ พยาบาล นักบัญชีที่แตกต่างกัน แม้ปัจจุบันนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกในการยอมรับคุณสมบัติของนักวิชาชีพพร้อมกัน 8 สาขา แต่ในการเข้าทำงานในแต่ละประเทศนักวิชาชีพดังกล่าวจะต้องผ่านมาตรฐานวิชาชีพในประเทศอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่แรงงานนักวิชาชีพต่างด้าวได้และไม่ถือเป็นการเปิดเสรีทางด้านแรงงานอย่างแท้จริง ทั้งบางสาขาวิชาชีพทั้ง 8 สาขา ดังกล่าวยังมีรูปแบบการทำงานบางประเทศที่ประเทศไทยห้ามคนต่างด้าวเข้าทำงานอีกด้วย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานของประเทศไทยให้ชัดเจนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับ

ข้อตกลงตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 ในด้านเศรษฐกิจที่ได้จัดตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานในภูมิภาคดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้มุ่งศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว เพื่อนำมาวิเคราะห์ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อขจัดปัญหาโดยจะเสนอแนะในบทอื่น ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

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

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

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

ของกฎหมาย และอุปสรรคในความร่วมมือการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จนทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในภูมิภาคด้านแรงงานตามข้อตกลงในการรวมประชาคม จำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัย สอดคล้องและรองรับต่อการรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้แรงงานในภูมิภาคอาเซียนได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

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

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

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

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายแรงงานของประเทศไทยเกี่ยวกับการรองรับข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน

3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพจากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียนเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้จริงและมีประสิทธิภาพ