

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการเดินทางข้ามพรมแดนเพื่อหางานทำได้กลายเป็นปัญหาหนึ่งในปัญหาหลักสำหรับหลายประเทศ จากการที่มีผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่นที่มีใช้ประเทศบ้านเกิดของตนเองกว่า 170 ล้านคนทั่วโลก และคาดว่าในจำนวนนี้จะมีผู้ที่เป็นแรงงานหรือทำงานนอกประเทศบ้านเกิดถึง 80 ล้านคนเศษ บางประเทศมีการส่งแรงงาน หรือมีแรงงานที่เดินทางไปทำงานในประเทศอื่นจำนวนหลายล้านคน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ บางประเทศมีแรงงานต่างชาติมากกว่าแรงงานพื้นเมืองของประเทศนั้น การอพยพข้ามพรมแดนเพื่อหางานทำ ได้สร้างประโยชน์ให้แก่แรงงานและประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันในบางกรณีก็ได้ก่อปัญหาให้แก่แรงงานและครอบครัว รวมทั้งประเทศที่ส่ง และประเทศที่รับแรงงานต่างชาตินี้เหล่านี้เข้าทำงาน

มีความพยายามทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติในการกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ ของแรงงานและครอบครัวและการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เช่น การเดินทางเข้าออกประเทศ การขออนุญาตทำงาน และการส่งรายได้กลับประเทศของแรงงานและครอบครัว

สำหรับประเทศผู้รับแรงงาน บางประเทศก็ได้พยายามดำเนินการให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานและครอบครัวในด้านต่างๆ เช่น การคุ้มครองเรื่องรายได้ สภาพการทำงานความเท่าเทียมกัน และสิทธิต่างๆ เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งเริ่มมีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศเมื่อ 30 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2516 แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศเหล่านี้ ก่อให้เกิดรายได้และประโยชน์แก่ทั้งแรงงานและประเทศเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางให้ผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้สนใจไปทำงานต่างประเทศ ดำเนินการหลอกลวงและเอาเปรียบแรงงานและคนหางานหลายประการ จึงเกิดปัญหาทั้งด้านการหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบ การล่วงละเมิดสิทธิ และปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น ความแตกแยกของครอบครัว แม้เวลาได้ล่วงเลยมากกว่า 30 ปี นับแต่ประเทศไทยได้เริ่มจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ แต่ปัญหามหลายด้านที่เกิดขึ้นในยุคแรกๆ ของการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ปัญหาการหลอกลวงคนหางาน การเรียกค่าบริวารเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แรงงานเดินทางไปต่างประเทศแล้วไม่ได้งานทำหรือไม่ได้รับ

ค่าจ้างและสวัสดิการตามข้อตกลงที่ทำไว้ก่อนเดินทาง เป็นต้น จึงยังคงมีความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองแรงงานไทยกลุ่มนี้ต่อไป

นอกจากนั้น ประเทศไทยได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศจำนวนมาก ซึ่งแรงงานเหล่านี้ต้องได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานสากลเช่นกัน การศึกษาครั้งนี้จึงมีความจำเป็นเพื่อทราบมาตรฐานและกฎระเบียบ ตลอดจนข้อตกลงระหว่างประเทศ และการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินการของประเทศไทยต่อไป

### **วัตถุประสงค์**

การศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยศึกษามาตรการขององค์กรระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศ และมาตรการที่ประเทศที่ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานของตนที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ในการนำมาเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดมาตรการแก้ปัญหาของประเทศไทยต่อไป แม้ปัญหาบางปัญหาของไทยอาจมีความแตกต่างจากประเทศผู้ส่งออกแรงงานอื่นๆ ก็ตาม

นอกจากนี้ในฐานะประเทศผู้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศจำนวนมาก หากไม่ศึกษาสิทธิและมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างชาติเหล่านี้ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ก็อาจเป็นเหตุให้บางประเทศ บางองค์กรนำไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้า หรือนำไปกล่าวหาหรือโจมตีในเวทีระหว่างประเทศได้ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างชาติ

### **ขอบเขตและวิธีการศึกษา**

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานและสิทธิมนุษยชนคือ องค์การสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การผู้อพยพระหว่างประเทศ (International Organization for Migration : IOM) และองค์กรต่างๆ ภายใต้ระบบสหประชาชาติ และจากเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังได้รับข้อมูลจากการที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมหรือปฏิบัติงานกับหน่วยงานเหล่านี้ขณะปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งอัครราชทูตที่ปารีส (ฝ่ายแรงงาน) ประจำคณะทูตถาวรแห่งสหประชาชาติ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2548 เอกสารฉบับนี้ในระยะแรกจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการปฏิบัติงานในขณะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว และเพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมประชุมประจำปี สมัยที่ 92 องค์การแรงงานระหว่าง

ประเทศ ในเดือนมิถุนายน 2547 และเพื่อเป็นข้อมูล แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอพยพแรงงาน ระหว่างประเทศ และได้นำมาขยายเพื่อให้ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาในประเทศไทย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศ ในระดับระหว่างประเทศ และในประเทศต่างๆ เป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจปัญหาแรงงานอพยพระหว่างประเทศ และสำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการให้ความคุ้มครองแรงงานเหล่านี้
2. การศึกษาครั้งนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานอพยพ และสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานและครอบครัวซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงานในการปฏิบัติงานด้านนี้
3. การที่ประเทศไทยเริ่มเป็นประเทศนำเข้าแรงงานต่างชาติ การปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติมีกฎเกณฑ์ และมาตรฐานระหว่างประเทศ จึงควรได้มีการศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรการต่างๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศต่อไป

### นิยามศัพท์

แรงงานอพยพ (Migrant) หมายถึง ผู้ที่เดินทางไปทำงานในประเทศ หรือ ห้างถิ่นอื่นที่มีใช้ประเทศที่ตนเกิด หรือมีภูมิลำเนา ซึ่งเป็นความหมายกว้างที่รวมทั้งผู้ย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัยที่มีความประสงค์จะหางานทำในประเทศที่ตนไปทำงานด้วย

แรงงานอพยพผิดกฎหมาย (Irregular workers) ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ หมายถึง แรงงานที่เดินทางไปทำงานโดยไม่ผ่านขั้นตอน หรือไม่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายหรือเป็นแรงงานที่ถูกจัดส่ง หรือลักลอบนำเข้าประเทศโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่มีความหมายในเชิงตำหนิถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายของประเทศ

3 - D Work ใช้ในความหมายทั่วไป คือ งานที่อันตราย (Dangerous) ลสกปรก(Dirty) งานยากลำบาก (Difficult / Demanding)

ประเทศผู้ส่ง (Sending country) หมายถึง ประเทศที่ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ หรือเป็นประเทศที่เป็นภูมิลำเนาของแรงงานที่เดินทางไปทำงานในประเทศอื่น

ประเทศผู้รับ (Receiving country) หมายถึง ประเทศที่รับแรงงานต่างชาติเข้าทำงาน

## บทที่ 2

### สถานการณ์แรงงานอพยพระหว่างประเทศ

#### ข้อมูลทั่วไป

การอพยพแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศอุตสาหกรรมได้เพิ่มจำนวนขึ้นในระยะ 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจำนวนของแรงงานอพยพเหล่านี้แล้ว จะพบว่าไม่ได้มีจำนวนมากมายนักหากเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งหมดที่ทำงานในประเทศต่างๆ ในโลกปัจจุบันจากการศึกษาพบว่า ในปี ค.ศ. 1998 แรงงานอพยพมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 4.2 ของแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว ในจำนวนนี้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่รับแรงงานต่างชาติอพยพได้มากที่สุดคือมีถึงประมาณร้อยละ 81 ของแรงงานอพยพจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด ขณะที่แคนาดาและออสเตรเลียรับอีกร้อยละ 11 สำหรับในสหภาพยุโรปมีเพียง 4 ประเทศที่มีการรับแรงงานต่างชาติจำนวนมาก ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และสหราชอาณาจักร ในทศวรรษ 1990 แรงงานจากประเทศกำลังพัฒนามีจำนวนเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 57.8 ของแรงงานอพยพทั้งหมดในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป

ปัจจุบันแรงงานอพยพประมาณครึ่งหนึ่ง เป็นการอพยพระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ การอพยพหางานทำข้ามประเทศจำนวนมาก ไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าแรงสูงกว่าเมื่อทำงานในประเทศบ้านเกิดมากนัก เช่น แรงงานจากอินโดนีเซียที่ไปทำงานในมาเลเซียจากฮิโยปดีไปจอร์แดน แต่ก็มีปัจจัยอื่นนอกจากค่าจ้างที่ทำให้เกิดการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ

การกำหนดตัวเลขการอพยพแรงงานที่แน่นอนเป็นไปได้ยากในการปฏิบัติ เนื่องจากหลายประเทศไม่ได้เก็บสถิติหรือควบคุมการเดินทางเข้าออกประเทศ หรือไม่ได้เก็บสถิติผู้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ บางส่วนเป็นการลักลอบทำงานโดยไม่ได้ผ่านช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการรายงานต่อเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า แนวโน้มโดยทั่วไปคือ แรงงานอพยพมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก และมีการประมาณการว่า ปัจจุบันน่าจะมีแรงงานอพยพที่ไปทำงานในประเทศอื่น จำนวน 86 ล้านคนทั่วโลก ในจำนวนนี้ประมาณ 32 ล้านคนเป็นการอพยพหางานทำในประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันจำนวนดังกล่าวคาดว่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากมีการลักลอบเดินทางโดยไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่หรือมีการลักลอบจัดส่งแรงงานไปทำงานโดยผู้จัดหางานเอกชนที่ดำเนินการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากการที่ไม่มีการจัดเก็บ หรือมีการจัดเก็บเก็บสถิติที่ขาดความสมบูรณ์ในบางประเทศ

## ตารางที่ 2.1

ประมาณการแรงงานอพยพตามภูมิภาค ค.ศ. 2000 โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หน่วย: ล้านคน

ภูมิภาค	แรงงานอพยพ (รวมผู้ลี้ภัย)		แรงงานอพยพ (ไม่รวมผู้ลี้ภัย)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
แอฟริกา	16.3	9	5.4	7
เอเชีย	49.9	29	22.1	27
ยุโรป	56.1	32	27.5	34
ละตินอเมริกาและแคริบเบียน	5.9	3	2.5	3
อเมริกาเหนือ	40.8	23	20.5	25
ประเทศหมู่เกาะ (Oceania)	5.8	3	2.9	4
รวม	174.9	100	80.9	100

ที่มา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ : Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, 2004

### ลักษณะของแรงงานอพยพ

มีวิธีจำแนกแรงงานอพยพเป็นกลุ่มหรือหมวดหมู่ได้หลายวิธี เช่น จำแนกตามแรงจูงใจหรือแรงผลักดัน ระดับฝีมือ อายุ ประเภทอาชีพ หรือระยะระหว่างประเทศที่มีภูมิสำเนากับประเทศที่ไปทำงานแต่ส่วนใหญ่จะจำแนกตามระยะเวลาที่ทำงานในต่างประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการควบคุมการเข้าเมืองและระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานนั้น เป็นข้อพิจารณาหลักของหลายๆประเทศในการควบคุมแรงงานต่างชาติ โดยอาจจำแนกแรงงานอพยพได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่คือ

- **แรงงานอพยพถาวร** เป็นการอพยพที่ส่วนใหญ่จะต้องการอยู่อย่างถาวร มักจะเป็นแรงงานวิชาชีพหรือมีระดับสูง หรือมีการอนุญาตให้ครอบครัวแรงงานอพยพเข้าประเทศมาด้วย รวมทั้งการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศผู้รับ
- **แรงงานอพยพชั่วคราว** เป็นการอพยพหรือการเดินทางเพื่อหางานทำระยะไม่นานนัก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เรียกกันว่า "guest workers" หรือแรงงานรับเชิญเพื่อมาทำงานที่มักขาดแคลนแรงงานอยู่เสมอในบางอาชีพ เช่น อาชีพพยาบาล การก่อสร้าง เป็นต้น
- **แรงงานอพยพที่มีระยะเวลาจำกัด** หรือตามระยะเวลาในสัญญาจ้าง เช่น งานก่อสร้างโครงการใดโครงการหนึ่ง งานบริการ การฝึกงาน หรืองานผลิตเช่นแรงงานไทยในไต้หวันและนักศึกษา ซึ่งมีระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาหรือข้อตกลง หรือสำเร็จการศึกษา

แม้แรงงานอพยพจากประเทศกำลังพัฒนาจะทำงานเกือบทุกด้านในประเทศผู้รับ แต่ส่วนใหญ่ก็จะทำงานในกลุ่มที่ถือว่าเป็นงานต่ำสุดในสังคม หรือไม่ก็เป็นกลุ่มสูงสุดของประเภทงานในสังคม คือ จากกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานทั่วไป จนถึงงานระดับสูงคืองานวิชาชีพ วิชาการ หรือนักบริหาร แต่ส่วนใหญ่แรงงานอพยพระหว่างประเทศจะทำงานที่เป็นงานระดับล่าง ซึ่งเป็นงาน "3 - D" คือ Dirty , dangerous และ difficult เป็นงานระดับที่แรงงานพื้นเมืองส่วนมากไม่นิยมทำหากมีทางเลือกอื่น ดังนั้นงานเหล่านี้ในหลายประเทศจะทำโดยแรงงานอพยพ

ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งจะทำงานระดับสูง คือ งานวิชาชีพ วิชาการชั้นสูง หรืองานบริหาร แต่แรงงานที่ทำงานด้านนี้จะมีจำนวนไม่มากนัก และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อพยพระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน มิได้มาจากประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศมีนโยบายเปิดรับแรงงานระดับสูงเช่นนี้ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย ในช่วงทศวรรษ 1990 หลายประเทศได้ว่างบุคลากรทางการแพทย์ เช่น แพทย์ พยาบาลจากต่างประเทศมาทำงาน เช่น สหราชอาณาจักร มีการจ้างงานแพทย์ต่างชาติถึงประมาณ 1 ใน 3 ของแพทย์ทั้งหมด และจ้างพยาบาลต่างชาติร้อยละ 13 ของพยาบาลทั้งหมด

ในประเทศ OECD ในช่วงปี ค.ศ. 1995 - 2000 การจ้างแรงงานต่างชาติขยายตัวปีละ 3 - 4 % แต่แรงงานฝีมือระดับสูงขยายตัวสูงถึงร้อยละ 35 ต่อปีในช่วงดังกล่าว ขณะที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นปีละ 14 %

ในด้านเพศของแรงงานอพยพ แรงงานหญิงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่นปี ค.ศ.1960 มีแรงงานหญิงประมาณร้อยละ 47 ของแรงงานทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 49 ในปี ค.ศ. 2000 แสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการอนุญาตให้ครอบครัวแรงงานอพยพอยู่ด้วยกันเป็นครอบครัว แต่แรงงานสตรีที่เดินทางไปด้วยตนเองก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หลายประเทศต้องการแรงงานสตรีเนื่องจากการมีประชากรที่มีอายุมากขึ้น เป็นผลให้ต้องขยายบริการทางการแพทย์หรือการดูแลผู้สูงอายุและต้องการบุคลากรทางการแพทย์ หรือผู้ดูแล ผู้สูงอายุ ซึ่งปกติจะเป็นงานที่มีอัตราส่วนของแรงงานสตรีสูง บางส่วนก็มีการจ้างผู้รับใช้ในบ้านซึ่งมักจะเป็นแรงงานสตรีเช่นกัน

ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก เช่น อุตสาหกรรมการผลิต และงานบริการก็มักจะจ้างแรงงานสตรีเพื่อทดแทนแรงงานพื้นเมืองที่เปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่นที่ดีกว่า เช่น ประเทศเอเชีย บางประเทศที่รับคนงานหญิงนับแสนไปทำงาน ตั้งแต่งานระดับสูงจนถึงงานรับใช้ในบ้าน งานอุตสาหกรรม บ้านเฑาะ งานพยาบาล และงานสอน โดยมีแหล่งส่งออกแรงงานที่สำคัญ คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา รวมทั้งจากประเทศไทยบางส่วน สำหรับประเทศที่รับแรงงานหญิงเหล่านี้ ได้แก่ ใต้หวันฮ่องกง มาเลเซีย สิงคโปร์ และประเทศในตะวันออกกลางในกรณีของฟิลิปปินส์ แรงงานหญิงที่ไปทำงานต่างประเทศในปี ค.ศ. 1998 มีจำนวนถึงร้อยละ 61 ของแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ และสูงถึงร้อยละ 78 สำหรับแรงงานอินโดนีเซีย(ปี ค.ศ 1996 - ค.ศ. 1997) สำหรับศรีลังกาจากแรงงานอพยพทั้งหมดในปี ค.ศ.2000จำนวน 858,000 คน เป็นแรงงานหญิงถึง 590,420 คน โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ไปทำงานตำแหน่งผู้รับใช้ในบ้าน และประมาณร้อยละ 90 เป็นการไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง

ในด้านฝีมือ หรือประเภทของแรงงานอพยพ มีหลากหลายตั้งแต่งานวิชาชีพ วิชาการ การบริหาร ทั้งประเภทที่ย้ายไปทำงานในสาขาประเทศต่างๆ ของบริษัทข้ามชาติ (Multinational หรือ Transnational corporation) จนถึงการเดินทางไปเองเมื่อบริษัทเหล่านี้ขยายตัวจากการขยายตัวทางการค้าและการลงทุนในประเทศอื่นๆ และเป็นการย้ายพนักงานภายในบริษัทข้ามชาติ โดยประมาณ 3 ใน 4 จะเป็นการย้ายพนักงานระหว่างประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน ส่วนใหญ่เป็นประเทศฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ที่เหลือก็จะเป็นการย้ายจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย และอเมริกาใต้บางประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงาน นอกเหนือจากการย้ายในบริษัทข้ามชาติแล้ว ยังมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับสูง ระดับวิชาชีพ และแรงงานฝีมือในหลายวิชาชีพ เช่น ด้านการสื่อสารคมนาคม (ICT) การแพทย์ การสอน การควบคุมจราจรทางอากาศ และการนำร่องเรือเดินทะเล สื่อสารมวลชน การคมนาคม และการบันเทิง ซึ่งงานข้างต้นบางส่วนจัดเป็นประเภท 4 (Mode 4) หรืองานประเภทการค้า และการบริการภายใต้ระบบการเจรจาของ UNCTAD ของสหประชาชาติที่จะมีการให้บริการข้ามแดนต่อไปเมื่อการเจรจาแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตามข้อตกลงนี้เป็น การให้บริการข้ามแดน มิใช่มุ่งเรื่องการข้ามพรมแดนเข้าไปทำงานอย่างถาวรหรือเป็นการทำงานระยะยาวแต่อย่างใด

แรงงานอพยพส่วนใหญ่ยังคงเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ที่จ้างเพื่อทดแทนแรงงานพื้นเมืองเดิมที่บางส่วนเพื่อทดแทนแรงงานที่เปลี่ยนไปทำงานที่ดีกว่า ยกเว้นในประเทศ OECD ที่แรงงานอพยพเป็นแรงงานฝีมือมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ นโยบายด้านแรงงานและการเข้าเมืองก็ส่งผลต่อการอพยพแรงงานในบางอุตสาหกรรมในประเทศผู้รับ เช่น ในสหรัฐอเมริกา แรงงานเกษตรมีจำนวนและความสำคัญมากกว่าเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปตะวันตกเนื่องจากความจำเป็นและโอกาสในการหาแรงงานอพยพมาทำงานด้านนี้

จากการที่ปี ค.ศ.2000 มีประชากรประมาณ 175 ล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศอื่นที่มีโฮมประเทศบ้านเกิด หรือประเทศที่แรงงานเหล่านั้นถือสัญชาติ ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 3 ของประชากรโลก ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ผู้อพยพเหล่านี้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 6 ล้านคนต่อปี ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มของผู้อพยพที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มประชากรของโลก และถ้าเปรียบเทียบกับประชากรของประเทศต่างๆ แล้ว ถ้าให้ผู้อพยพ 175 ล้านคนอยู่รวมกันเป็นประเทศๆ หนึ่งแล้ว ประเทศนี้จะประเทศที่มีประชากรมากเป็นลำดับที่ 5 ของประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก ปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัจจุบันหลายประเทศเป็นประเทศที่ทั้งส่งและรับแรงงานต่างชาติ เช่น แคนาดาเป็นแหล่งรับผู้อพยพแต่ดั้งเดิม ขณะเดียวกันก็เป็นประเทศที่ส่งแรงงานระดับสูงไปทำงานในสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยก็เช่นกัน มีการส่งแรงงานไปทำงานในประเทศอื่น เช่น ด้หวัน สิงคโปร์ อิสราเอล ญี่ปุ่น ขณะเดียวกันก็รับแรงงานไร้ฝีมือนับล้านจากพม่า ลาว และกัมพูชามาทำงาน ประเทศไทยจึงมีการระดมดูแลแรงงานไทยในต่างประเทศและการดูแลแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

แรงงานอพยพผิดกฎหมาย (Illegal, clandestine, undocumented หรือ irregular workers) เดิมทีจะใช้คำว่าผิดกฎหมาย หรือ Illegal migrants ซึ่งแสดงนัยว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย ดังนั้นในการประชุม "1994 International Conference on Population and Development" ที่กรุงไคโร



ประเทศอียิปต์ จึงเสนอให้ใช้คำว่า "undocumented" หรือแรงงานที่ไม่มีเอกสารหรือการบันทึกประวัติ ตามกฎหมายแทนคำเดิม ซึ่งถือว่าเป็นคำที่ยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานกลุ่มนี้ทั้งหมด เนื่องจากมีแรงงานอพยพบางส่วนเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ได้รับวีซ่าท่องเที่ยวเข้าประเทศแต่ต่อมา ได้ลักลอบทำงานต่อโดยไม่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้แรงงานบางส่วนที่ผู้จัดส่งข้ามพรมแดนมีเอกสาร ประจำตัวแต่เป็นเอกสารปลอมตั้งนั้นในการประชุม International Symposium on Migration ที่กรุงเทพฯ ในปี ค.ศ.1999 จึงแนะนำให้ใช้คำว่า "irregular" หรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการปกติแทนคำว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม จากการประมาณการคาดว่าแรงงานอพยพประมาณ 10 - 15 % เป็นแรงงานกลุ่มนี้ ในปี ค.ศ. 2000 คาดว่ามีแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานโดยไม่ถูกต้องจำนวนประมาณ 7 - 8 ล้านคนในยุโรป โดยคาดว่าจะมีประมาณ 4 % ของแรงงานอพยพในฝรั่งเศส 14 % ในโปรตุเกสและสเปน และ 25 % ในกรีซและอิตาลี ซึ่งในปีดังกล่าวมีแรงงานอพยพในยุโรปถึง 22 ล้านคน และหากประมาณว่ามีแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมายร้อยละ 15 ของแรงงานทั้งหมด ก็หมายความว่าในปีนั้นมีแรงงานที่ทำงานโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประมาณถึง 3.3 ล้านคน

สำหรับในเอเชียคาดว่ามีความไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่หลายล้านคน กลุ่มใหญ่ที่สุดคือ แรงงานชาวเนปาล และบังคลาเทศในอินเดีย ชาวอัฟกานิสถานในปากีสถานและอิหร่าน ชาวอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ในมาเลเซีย และชาวพม่า ชาวลาว และชาวกัมพูชาในประเทศไทย ในปี ค.ศ. 2001 มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เข้ามาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุ จำนวนประมาณ 255,000 คนในเกาหลี และจำนวนประมาณ 224,000 คนในญี่ปุ่น

### แรงงานอพยพในประเทศเอเชียในปัจจุบัน

เนื่องจากลักษณะการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยมีความใกล้เคียงกับแรงงานจากประเทศในเอเชียอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการอพยพของแรงงานในทวีปอื่นๆ และอาจจะท่อนภาพของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้ดีกว่าแรงงานอพยพโดยทั่วไปและต้องการแนวทางแก้ไขแตกต่างจากภูมิภาคอื่นๆ จึงควรกล่าวถึงลักษณะของแรงงานอพยพของเอเชียในปัจจุบันซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. ประเทศที่เดินทางไปทำงานเปลี่ยนไป ในยุคแรกเริ่มแรงงานจากประเทศเอเชียส่วนใหญ่เดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง โดยมีงานก่อสร้างเป็นแหล่งจ้างงานหลัก ต่อมา

จึงเริ่มไปทำงานในประเทศอื่นในเอเชียเมื่อประมาณ 1 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่แรงงานจากประเทศในเอเชียใต้ (อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ ศรีลังกา เนปาล) ยังคงเดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางเป็นส่วนใหญ่ในปัจจุบัน จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียจึงมีความต้องการแรงงานต่างชาติเพื่อเสริมแรงงานของประเทศเหล่านั้น โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของเอเชียมีความต้องการแรงงาน เพื่อให้สามารถขยายตัวทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ชะงัก จากการประมาณขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี 2540 มีแรงงานต่างชาติใน 7 ประเทศในเอเชีย (เกาหลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ประเทศไทย ฮังกง และไต้หวัน) ถึง 6.5 ล้านคน

2. ส่วนใหญ่เป็นการไปทำงานชั่วคราว ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของแรงงานอพยพจากประเทศในเอเชียคือ ส่วนใหญ่จะไปทำงานตามสัญญาที่มีระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน ไม่ใช่ไปตั้งถิ่นฐานถาวรหรือระยะยาว ซึ่งการทำงานในช่วงเวลาจำกัดและมีลักษณะไม่ถาวรนี้ส่งผลให้แรงงานอพยพได้รับสิทธิและการคุ้มครองแตกต่างจากแรงงานที่อยู่อย่างถาวรหลายประการ

3. การเพิ่มขึ้นของแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานผิดกฎหมายหรือ irregular workers ในประเทศในเอเชียได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากในระหว่างที่ผ่านมา และเนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงมักจะได้รับ การคุ้มครองดูแลน้อยกว่าแรงงานในระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย

4. การเพิ่มขึ้นของแรงงานสตรี แรงงานสตรีได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก โดยส่วนใหญ่ไปทำงานในงานที่มีค่าจ้างต่ำคือ งานรับใช้ในบ้านเรือน มีฮ่องกงและสิงคโปร์เป็นแหล่งจ้างงานสำคัญ ขณะที่ประเทศในตะวันออกกลางก็มีการจ้างงานแรงงานสตรีเหล่านี้เป็นจำนวนมากเช่นกัน เช่น ประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต นักแสดงหญิงในอาชีพนันทนาการก็กลายเป็นกลุ่มสตรีกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยมีญี่ปุ่นเป็นแหล่งจ้างงานสำคัญ

5. มีการให้บริการจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศโดยเอกชน ในลักษณะเป็นธุรกิจจัดส่งแรงงานระหว่างประเทศมากขึ้น ขณะที่บริการจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศของรัฐได้ลดลงเป็นอย่างมาก เป็นโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาทำธุรกิจการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ทั้งในประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้รับแรงงาน โดยมีทั้งบริษัทขนาดใหญ่ทันสมัย และบริษัทขนาดเล็กที่ไม่ได้มาตรฐานและขาดความรับผิดชอบ จนถึงผู้ที่ลักลอบดำเนินการจัดส่งแรงงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหา และความทุกข์ยากให้แก่แรงงานในเอเชียเป็นอย่างมาก

## ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

แรงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานมีหลายประการ และมีความซับซ้อน บางประเทศมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศหรือภูมิภาคอื่นๆ โดยมีปัจจัยหรือพลังผลักดันที่สำคัญ ได้แก่ ความยากจน สงครามหรือการสู้รบ ความอดอยาก การหางานทำไม่ได้ และการกดขี่ทางการเมือง ซึ่งอาจมีผลต่อการอพยพในแต่ละประเทศแตกต่างกัน ในด้านปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากร เช่น ชาติที่ดินทำกิน การแสวงหาค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่สูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิม การขยายตัวของเมือง การที่ค่าเดินทางและค่าการคมนาคมสื่อสารลดลง ความขัดแย้งในสังคม การขาดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการที่แรงงานอพยพรุ่นแรกได้ให้ความช่วยเหลือแรงงานอพยพรุ่นใหม่เป็นผลให้เกิดการอพยพในรุ่นต่อไป แต่ข้อสรุปที่สำคัญ คือ เนื่องจากสังคมหรือประเทศมีความแตกต่างกันมากขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในชีวิต ขณะที่งานหายากขึ้น การไม่สามารถหางานที่เหมาะสมทำ และการไม่มีสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมที่ดี การขาดความมั่นคง และขาดเสรีภาพในด้านต่างๆ น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานในระยะไม่นานมานี้

การขาดแคลนแหล่งจ้างงานและแหล่งงานที่มีค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ดีในหลายประเทศ ซึ่งบางส่วนเป็นผลจากการปิดพรมแดนจากนโยบายการค้าเสรี ทำให้อุตสาหกรรมที่ไม่แข็งแรงในหลายประเทศไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นที่พร้อมกว่าได้ ต้องปิดกิจการลง หรือมีการลงทุนลดลง ทำให้สูญเสียตำแหน่งงานที่มีอยู่ไม่มากนัก หรือขยายตัวช้าไม่ทันการเพิ่มของแรงงาน และหากไม่สามารถขยายการลงทุนใหม่ๆ ได้เพียงพอก็จะทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน เช่น ในปี 2546 รายได้ประชาชาติของโลกโดยเฉลี่ยคือ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่บางประเทศ เช่น เติร์กเมนิสถาน มีรายได้ประชาชาติเพียง 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีเท่านั้น แต่สวีเดนกลับมีรายได้สูงถึง 38,000 ดอลลาร์ต่อปี ในปี ค.ศ.1957 รายได้ของประเทศพัฒนาแล้วสูงกว่าประเทศรายได้ต่ำ 41 เท่า และสูงกว่ารายได้ประเทศที่มีรายได้ปานกลางถึง 8 เท่า หลังจากนั้นประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศสามารถพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็วแต่ก็ยังมีหลายประเทศที่ยังคงไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้มากนัก ความแตกต่างจึงยังคงอยู่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาภาคเกษตรกรรมในปี ค.ศ. 2000 มีแรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรถึงร้อยละ 43 ของแรงงานทั้งหมด โดยประเทศกำลังพัฒนาจะมีอัตราส่วนแรงงานภาคเกษตรสูงกว่าภาคอุตสาหกรรม แรงงานเกษตรเหล่านี้ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำและมีชีวิตที่ไม่แน่นอนเมื่อเทียบกับแรงงานภาคอุตสาหกรรม ซึ่งต่างจากประเทศพัฒนาแล้วที่

รัฐบาลให้เงินอุดหนุนภาคเกษตรอย่างมหาศาล ความแตกต่างระหว่างชนบท (เกษตร) และเมือง (อุตสาหกรรม – บริการ) เป็นผลให้แรงงานเกษตรในชนบทย้ายถิ่นไปหางานทำในเมืองทั้งในอุตสาหกรรม งานบริการ และภาคนอกระบบเป็นจำนวนมาก ในช่วงปี ค.ศ.1980 – ค.ศ. 1990 ประชากรในเขตเมืองเพิ่มขึ้นจาก 32 เป็น 41 เปอร์เซ็นต์ของประชากรรวม ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ต่ำและมีรายได้ปานกลาง แรงงานอพยพจากชนบทเหล่านี้ ส่วนใหญ่ยอมรับทำงานระดับล่าง (3 – D) ที่แรงงานในเมืองไม่นิยมทำ และส่วนใหญ่ต้องดิ้นรนหางานนอกภาคเกษตรทำในเมือง หรือบางส่วนที่มีโอกาสจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยอาจใช้บริการจัดหางานหรือมีญาติมิตรที่อยู่ต่างประเทศช่วยให้สามารถเดินทางไปทำงานต่างประเทศได้

ความหนาแน่นของประชากรในบางประเทศ และการลดจำนวนประชากรของบางประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเช่นกัน ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วประชากรขยายตัวเฉลี่ยปีละ 0.25 % ประเทศกำลังพัฒนากลับขยายตัวสูงกว่า 6 เท่า คือ ปีละ 1.5 % อัตราการเพิ่มของประชากรที่แตกต่างกันนี้ น่าจะคงอยู่จนถึงปี ค.ศ. 2050 การที่ประชากรเพิ่มขึ้นขณะที่ทรัพยากรและการจ้างงานมีจำกัดจะเป็นแรงผลักดันให้แรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาเดินทางไปทำงานในประเทศที่พัฒนามากกว่า ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 ที่ชาวยุโรปอพยพไปอเมริกา และประเทศในหมู่เกาะที่มีประชากรเบาบางกว่า เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น การอพยพแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่มีโอกาสดีกว่า จึงเป็นทางเลือกของแรงงานในประเทศพัฒนาจำนวนมาก

ความแตกต่างของกลุ่มอายุประชากรก็มีผลต่อจำนวนประชากรและการเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นกัน ประชากรของยุโรปและญี่ปุ่นซึ่งมีอัตราการเกิดต่ำมากกว่าอัตราการตาย เป็นผลให้ประชากรของประเทศเหล่านี้ลดลง หากแนวโน้มปัจจุบันยังคงอยู่คาดว่าจะระหว่างปี ค.ศ. 2000 – ค.ศ. 2050 ประชากรของอิตาลีจะลดลงร้อยละ 22 เอสโตเนียร้อยละ 52 และลัตเวียลดลงร้อยละ 42 การที่อัตราเกิดต่ำขณะที่ประชากรอายุยืนขึ้น จะมีผลให้มีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่น ในยุโรป ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นจาก 15 เป็น 28 % ของประชากรระหว่างปี ค.ศ. 2000 – 2050 สำหรับญี่ปุ่น จะเพิ่มจาก 17 เป็น 36% ลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดการขาดแรงงานรุ่นใหม่เข้ามาทำงานแทนคนรุ่นเก่า ที่ต้องออกจากงานเนื่องจากอายุมาก ซึ่งเกิดผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมที่มีภาระเพิ่มขึ้นในการจ่ายเงินให้แก่คนรุ่นก่อนที่ออกจากงานไปแล้ว แต่มีผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนลดลงจากการที่มีผู้เป็นสมาชิกใหม่ลดลง นอกจากนั้นรายได้จากภาษีของรัฐก็จะลดลงจากการที่มีคนทำงานลดลง

จากการศึกษาของหน่วยงานของสหประชาชาติ (United Nations Population Division) สรุปว่ากรณีนี้ที่ประเทศบางประเทศต้องการรักษาระดับแรงงานของประเทศไว้เท่าเดิมต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติจำนวนมาก เช่น 4 ประเทศในยุโรป คือ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และสหราชอาณาจักร ซึ่งปัจจุบันมีประชากรรวมกันคิดเป็น 2 ใน 3 ของประชากรยุโรป และในระยะเวลาที่ผ่านมานำเข้าแรงงานต่างชาติถึงร้อยละ 88 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมดในสหภาพยุโรป ถ้าประเทศเหล่านี้ต้องการรักษาระดับประชากรให้ได้เท่ากับปี ค.ศ. 1995 จะต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติเพิ่มเป็น 3 เท่าจากเดิมจำนวน 237,000 คนต่อปี เป็น 677,000 คน และถ้าจะรักษาระดับกำลังแรงงานของประเทศให้เท่ากับปี ค.ศ.1995 เพื่อให้อัตราผู้ทำงานกับผู้อาศัย (dependence ratio) เท่ากับปีดังกล่าว จะต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติถึงปีละ 1.1 ล้านคน ซึ่งไม่น่าเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามคงจะต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติระดับหนึ่งอย่างแน่นอนเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การรักษาฐานภาษี และการสร้างเงินสมทบกองทุนประกันสังคมที่ต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุจำนวนมากในอนาคต

### แนวโน้มการอพยพแรงงานระหว่างประเทศในอนาคต

เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการอพยพแรงงานในอนาคตน่าจะ ได้แก่ ความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ แรงงานของประเทศขาดแคลนแหล่งจ้างงานที่เหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนการขาดความมั่นคงในชีวิตของประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มว่าความแตกต่างเหล่านี้จะเพิ่มขึ้น จึงน่าจะคาดการณ์ได้ว่าการอพยพแรงงานระหว่างประเทศน่าจะเพิ่มขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้จากการที่เจรจาการค้าปัจจุบันในเรื่องการค้าบริการ (Trade in Services) ระหว่างประเทศของ UNCTAD ซึ่งดำเนินการภายใต้ระบบสหประชาชาติ น่าจะส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ทำงานด้านนี้ได้อย่างเป็นทางการเพิ่มขึ้นอย่างน้อยก็การทำงานข้ามพรมแดนในการให้บริการข้ามพรมแดน จึงคาดว่าน่าจะส่งผลให้การควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามประเทศผ่อนคลายขึ้น ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น

จากปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และประชากรตามที่กล่าวมาแล้วอาจกล่าวได้ว่าโลกกำลังอยู่ในยุคของการได้รับแรงกดดันจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น แต่ละปีมีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การขยายตัวของตลาดแรงงานไม่ได้เป็นสัดส่วนกับแรงงานที่เพิ่มขึ้น ประชากรในประเทศพัฒนาแล้วมีอายุมากขึ้น เป็นผลให้ขาดแคลนแรงงานหนุ่มสาวที่จะทำงานในอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการเก็บภาษีและการส่งเงินเข้ากองทุนประกัน

สังคมของประเทศลดลง นอกจากนี้ยังต้องมีผู้ดูแลคนสูงอายุเหล่านี้ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้อง  
นำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อลดปัญหาดังกล่าวแม้การอพยพแรงงานระหว่างประเทศจะส่งผลดีต่อทั้งผู้  
อพยพ ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่ง แต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ ในระยะที่ผ่านมา ความพยายาม  
ที่จะเข้ามาจัดระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในระดับนานาชาติกลับประสบผลสำเร็จในวง  
จำกัดมาก การค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนและการจัดหางานเอกชนมีส่วนสร้างปัญหาให้แก่ทั้งแรงงานและ  
สังคม ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงน่าจะเป็นคำตอบหนึ่งในการช่วยเสริมการดำเนินการของแต่ละ  
ประเทศในระยะต่อไป

### บทที่ 3

#### ผลกระทบและปัญหาแรงงานอพยพระหว่างประเทศ

แรงงานอพยพระหว่างประเทศนอกจากจะสร้างรายได้ และประโยชน์ให้แก่ทั้งแรงงานแม่ประเทศผู้ส่งและผู้รับแล้ว ยังมีผลกระทบในทางลบจากการเดินทางข้ามพรมแดนเพื่อหางานทำ แรงงานจำนวนมากประสบปัญหาการถูกหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบ ต้องทำงานในสภาพการทำงานและที่อยู่อาศัยที่เลวร้าย ตลอดจนสังคมที่ไม่เป็นมิตร ได้รับค่าจ้างต่ำ ขาดการคุ้มครองทางสังคม ขาดเสรีภาพในการรวมตัวและดำเนินการสหภาพแรงงาน และองค์กรลูกจ้าง ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ถูกเกลียดชังในฐานะแรงงานต่างชาติจากบางกลุ่มในสังคม รวมทั้งการกีดกันไม่ยอมรับให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในประเทศที่ไปทำงาน หลายประเทศพยายามดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้แก่แรงงาน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งพยายามแก้ไขและป้องกันปัญหาให้แก่แรงงานอพยพเหล่านี้ แต่ก็ยังไม่ทันการขยายตัวของปัญหาแรงงานการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ ดังเป็นที่ทราบกันดีเป็นผลให้แรงงานอพยพและครอบครัวยังได้รับความยากลำบากตลอดมา

แรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ หรือแรงงานอพยพระหว่างประเทศเหล่านี้ บางส่วน โดยเฉพาะแรงงานระดับวิชาชีพ วิชาการ และระดับการจัดการ ส่วนใหญ่ศึกษาและมีข้อมูลการทำงาน ความเป็นอยู่ และมีความสามารถในการปรับตัวและการใช้บริการต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ สามารถดูแลตนเองได้ เป็นส่วนใหญ่ แต่แรงงานระดับล่าง ระดับไร้ฝีมือ หรือเป็นแรงงานที่เดินทางไปทำงานโดยไม่ผ่านช่องทางถูกต้อง หรือเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งหญิงและชายเป็นกลุ่มที่ต้องการความคุ้มครองดูแลและการช่วยเหลือจากรัฐ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มที่ถือว่ามีความเสี่ยงและมีแนวโน้มถูกเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิคือ กลุ่มสตรีที่ไปทำงานรับใช้ในบ้านเรือน แรงงานผิดกฎหมาย (irregular workers) และแรงงานระดับล่างที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่แต่ละประเทศใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหา และมาตรการระดับนานาชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ต่างเน้นที่แรงงานเหล่านี้เป็นหลัก

การศึกษาส่วนนี้มุ่งเน้นการศึกษาปัญหาและผลกระทบทางลบที่มีต่อแรงงานอพยพและครอบครัว ซึ่งจะนำไปสู่มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่อไป โดยมีประเด็นหรือกลุ่มปัญหาต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

### สภาพการทำงานของแรงงานอพยพ

แรงงานอพยพจะมีสภาพการทำงานแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยมีปัจจัยที่กระทบหรือทำให้สภาพการทำงานแตกต่างกัน คือ

#### (1) ฐานะของแรงงานอพยพ

แรงงานอพยพที่ได้รับอนุญาตให้อยู่แบบถาวร ส่วนใหญ่มักจะได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าแรงงานที่มาทำงานในลักษณะชั่วคราว ส่วนแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต มักจะได้รับการคุ้มครองน้อยสุด เนื่องจากการมีฐานะไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงไม่ประสงค์หรืออาจไม่สามารถใช้บริการของหน่วยงานต่างๆ และบริการทางสังคมที่หน่วยงานประเทศผู้รับจัดไว้ให้ กรณีที่ถูกลักลอบจัดส่งไปทำงานโดยไม่ถูกกฎหมายโดยผู้จัดหางาน หรือแก๊งค์นอกกฎหมายก็จะยิ่งประสบปัญหาไม่ได้รับการคุ้มครอง เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะพบเจ้าหน้าที่ โดยเกรงว่าอาจถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินคดี กรณีทำงานหรือเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

#### (2) ผู้จัดส่ง หรือ วิธีการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ปัจจุบันแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่ใช้บริการของบริษัทจัดหางานซึ่งบางส่วนก็ละเมิดกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นผลให้แรงงานได้งานที่มีค่าจ้าง สวัสดิการ และสภาพการทำงานไม่ดี ที่เลวร้ายกว่านั้นคือ บางส่วนถูกจัดส่งไปทำงานโดยไม่มีตำแหน่งงานหรือนายจ้างในต่างประเทศจริง มีการหลอกลวงให้ข้อมูลเท็จเรื่องสภาพการจ้าง ที่พัก ค่าจ้าง ต่างจากที่นายจ้างจัดให้จริง นายจ้างบางส่วนเห็นแก่ประโยชน์โดยไม่ชอบ ร่วมมือกับบริษัทจัดหางานให้ ส่งแรงงานมาเกินจำนวนตำแหน่งงานจริง แต่ไม่มีงานประจำให้ทำ หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา สร้างความทุกข์ยากให้แก่แรงงาน โดยบริษัทเหล่านี้มักไม่ถูกลงโทษ หรือถ้าถูกจับได้ก็จะได้รับการลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับความเดือดร้อนให้แก่แรงงานอพยพ และครอบครัว

#### (3) อาชีพ หรือ อุตสาหกรรม

แรงงานอพยพส่วนใหญ่ทำงานในตำแหน่งหรืออาชีพที่แรงงานพื้นเมืองหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นงานที่หนัก สกปรก มีสภาพการทำงานและค่าจ้างไม่ดี (3-D) เช่น งานบริการ งานเกษตรกรรม งานผลิตที่ใช้แรงงานราคาถูก ตลอดจนทำงานกับนายจ้างรายเล็กๆ ที่ขาดความมั่นคง และพร้อมจะลดต้นทุนโดยเอาเปรียบแรงงาน หรือขาดอำนาจต่อรองเรื่องราคาขายผลิตภัณฑ์ในตลาด จึงต้องใช้แรงงานราคาถูกเพื่อให้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ ยิ่งในสภาวะแข่งขันรุนแรงจากการเปิดตลาดเสรี อุตสาหกรรมบางชนิด เช่น สิ่งทอ รองเท้า และเสื้อผ้า ต้องอาศัยแรงงานราคาถูกที่ไม่



ต้องจัดสวัสดิการให้ตามกฎหมายแรงงานอย่างครบถ้วน จึงจะอยู่รอดได้ ขณะที่แรงงานที่ไม่มีฝีมือ จะมีโอกาสอพยพไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้งานทำในอุตสาหกรรมที่มีความมั่นคงกว่า แต่ก็ไม่ใช่ทุกคนจะได้ทำงานที่ดีเสมอไป บางส่วนก็จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับแรงงานไร้ฝีมือเช่นกัน

#### (4) การเติบโตของอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ

(informal sector)

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ไม่สามารถย้ายไปลงทุนในประเทศที่มีค่าแรงต่ำได้ และพยายามจะอยู่รอดโดยการลดต้นทุนด้านแรงงาน มีแนวโน้มใช้แรงงานอพยพ เป็นผลให้แรงงานอพยพจำนวนมากต้องทำงานระดับล่าง ซึ่งเป็นงานที่มีค่าจ้างและสวัสดิการไม่ดี และมักจะขาดความมั่นคง เมื่อเวลาผ่านไปอุตสาหกรรมขนาดเล็กในประเทศเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแหล่งจ้างแรงงานอพยพ ยิ่งเป็นแรงงานผิดกฎหมายหรือไม่ผ่านช่องทางที่ถูกต้อง ก็จะเป็นที่ต้องการของนายจ้างบางกลุ่ม สำหรับแรงงานแล้วแม้จะได้รับค่าจ้างและมีสภาพการทำงานไม่ดีนัก แต่เมื่อเทียบกับบ้านเกิดแล้วยังดีกว่ามาก แรงงานอพยพจึงยอมทำงานให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ แม้จะเป็นงานที่จ่ายค่าจ้างต่ำ เป็นงานชั่วคราวระยะสั้น หรือกระทั่งเป็นงานอันตรายก็ตาม

#### (5) เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินการองค์กรแรงงาน

สิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานอพยพในการจัดตั้งและดำเนินการสหภาพ หรือ องค์กรแรงงาน ตามมาตรฐานสากลมักจะถูกจำกัดหรือควบคุมโดยประเทศผู้รับ แม้ในทางทฤษฎีสิทธิเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้แรงงานอพยพสามารถดูแลผลประโยชน์ของตนได้ แต่ในทางปฏิบัติ บางประเทศอาจอนุญาตให้แรงงานอพยพที่มีฐานะค่อนข้างถาวร หรือมีสัญญาระยะยาวได้รับสิทธิในด้านนี้บ้าง แต่กรณีที่เป็นแรงงานชั่วคราวหรือแรงงานผิดกฎหมาย การใช้สิทธินี้มักจะถูกจำกัด หลายประเทศจำกัดสิทธินี้แม้กับแรงงานของตน เช่นหลายประเทศในตะวันออกกลาง มีกฎหมายลงโทษแรงงานที่ใช้สิทธิในการนัดหยุดงานแรงงานต่างชาติจึงไม่ได้รับสิทธินี้เช่นกัน หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีกฎหมายจำกัดสิทธิในการจัดตั้ง และดำเนินการของสหภาพแรงงานของแรงงานต่างชาติที่ได้มีสัญชาติไทย องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกองค์กรฯ ให้สิทธิแก่แรงงานทุกสัญชาติเท่าเทียมกับแรงงานพื้นเมือง เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานทุกคนไม่ว่าจะทำงานในประเทศใด

#### (6) การเลือกปฏิบัติและการรังเกียจแรงงานต่างชาติ

การที่แรงงานต่างชาติเสียเปรียบ หรือไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานพื้นเมืองในการทำงานเป็นเรื่องที่ไม่แปลกนัก ทั้งนี้อาจเป็นผลจากที่มีข้อจำกัดเรื่องภาษาและข้อจำกัดอื่นๆ

เช่น มาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าพอใจได้ แต่ในบางกรณีการจำกัดหรือข้อจำกัดนั้นเป็นการจงใจ หรือมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ หรืออาจเป็นนโยบาย หรือเป็นการจงใจเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ ไม่ให้สิทธิเท่าเทียมกับแรงงานพื้นเมือง หรือบางกรณีก็มีการปฏิบัติต่อแรงงานจากชนกลุ่มน้อยในประเทศ เช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติ นอกจากนี้ในบางอุตสาหกรรม เช่น ภาคบริการ (service sector) ซึ่งเป็นภาคที่ติดต่อกับลูกค้า โดยปกติจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีข้อจำกัดในการรับแรงงานต่างชาติมากกว่าด้านอื่นๆ เนื่องจากปัญหาการสื่อสารกับลูกค้า

กรณีแรงงานต่างชาติเป็นแรงงานชั่วคราว หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้ขออนุญาตทำงาน ตามกฎหมาย ก็อาจไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ หรือสิทธิในการประกันสังคม โดยการจำกัดสิทธิจากการที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ หรือไม่มีภูมิลำเนา หรือบางอุตสาหกรรมที่มีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่จำนวนมาก ก็อาจมีการจำกัดสิทธิบางด้าน เช่น การคุ้มครองเรื่องค่าจ้างหรือผลประโยชน์ตามกฎหมายอื่นๆ เช่น งานเกษตรกรรม หรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก โดยต้องทำงานเท่าเทียมกับแรงงานพื้นเมือง แต่ในทางปฏิบัติแรงงานต่างชาติอาจจะไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับคนงานพื้นเมือง

จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ( ILM Survey ) พบว่ากฎหมายแรงงานของประเทศต่างๆ ประมาณครึ่งหนึ่งได้กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ ประมาณ 1 ใน 3 บางประเทศที่สำรวจ ให้สิทธินี้เฉพาะแรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น การคุ้มครองด้านการจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน มีกำหนดในกฎหมายของประเทศต่างๆ ร้อยละ 40 ของประเทศที่สำรวจ และอีกร้อยละ 40 ของประเทศที่สำรวจ ให้สิทธินี้กับแรงงานต่างชาติ เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ใน 5 ประเทศที่ตอบแบบสำรวจให้คำตอบว่า กฎหมายระบุว่ากฎหมายของประเทศดังกล่าวไม่คุ้มครองถึงแรงงานต่างชาติ บางประเทศกำหนดให้แรงงานต่างชาติที่ขอความช่วยเหลือหรือรับบริการจากเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบฐานะการได้รับอนุญาตทำงานของตนด้วย

สำหรับการคุ้มครองด้านการเลือกปฏิบัติ หรือการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน จากกรณีมีเชื้อชาติ หรือแม้พันธุ์แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ประเทศที่สำรวจมีบทบัญญัติคุ้มครองไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเพศ และการล่วงละเมิดทางเพศ

#### (7) ข้อจำกัดด้านสุขภาพ

เป็นปัญหาสำหรับแรงงานต่างชาติบางกลุ่ม เช่น การตรวจเชื้อเอชไอวี (HIV) เมื่อยื่นขอใบอนุญาตทำงาน หรือเมื่อขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ซึ่งขัดกับมาตรฐานสากล

### สภาพการทำงานของแรงงานอพยพในอุตสาหกรรมและอาชีพต่างๆ

จากข้อมูลการศึกษาพบว่าแรงงานอพยพส่วนใหญ่จะทำงานในบางอุตสาหกรรมหรืออาชีพที่ไม่เป็นที่นิยมของแรงงานพื้นเมือง เนื่องจากเป็นงานที่มีค่าจ้าง สวัสดิการและสภาพการทำงานไม่ดี เป็นงานชั่วคราวตามฤดูกาล หรือเป็นงานที่มีการเข้าออกหรือ เปลี่ยนงานสูง โดยมีอุตสาหกรรมหรืออาชีพที่จ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมาก ดังนี้

(1) งานเกษตรกรรม ในจำนวนแรงงานทั้งหมดในโลก 4,000 ล้านคน มีแรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรถึง 1,300 ล้านคน หรือร้อยละ 43 โดยเป็นเกษตรกร ผู้ทำงานในครัวเรือนที่ไม่ได้รับค่าจ้าง และแรงงานรับจ้างทั่วไป โดยมีแรงงานรับค่าจ้างจากการทำงานเกษตรประมาณ 450 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 38 ของแรงงานภาคเกษตรทั้งหมด หรือเท่ากับจำนวนแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมทั้งหมดรวมกัน และในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรที่เป็นแรงงานหญิงกว่าครึ่งหนึ่ง

เกษตรกรรมเป็นภาคที่มีลักษณะพิเศษ เป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุดในโลก เมื่อประเทศพัฒนาไปโดยปกติก็จะลดการจ้างงานในภาคเกษตรลง แรงงานวัยหนุ่มสาวจะมาจากภาคเกษตรไปสู่งานอุตสาหกรรม และงานบริการในเมืองแทนงานเกษตร เป็นผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางประเทศจนต้องมีการนำแรงงานต่างชาติมาทดแทน การค้าสินค้าเกษตรจะมีการแทรกแซงจากรัฐค่อนข้างสูง ในประเทศพัฒนาแล้วรัฐบาลมักให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากภาคเกษตรเป็นภาคที่จ้างแรงงานต่างชาติ ในอนาคตเมื่อกฎเกณฑ์การค้าเปลี่ยนไป การสนับสนุนจากรัฐในงานเกษตรลดลง ย่อมส่งผลต่อการจ้างแรงงานในภาคเกษตรโดยอาจมีการลดการจ้างงานลง ซึ่งในบางประเทศจะมีผลในการลดการจ้างแรงงานต่างชาติลงเนื่องจากทำงานด้านเกษตรอยู่

ในประเทศพัฒนาแล้ว สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่จ้างแรงงานในภาคเกษตรมากที่สุด โดยมีถึง 2.5 ล้านคน ส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างงานระยะสั้นตามฤดูกาล มีการจ้างน้อยกว่าปีละ 6 เดือนตามความต้องการในฤดูกาล ประมาณร้อยละ 90 ของแรงงานเกษตรในสหรัฐอเมริกาเป็นแรงงานอพยพ หรือเป็นแรงงานที่เกิดนอกสหรัฐอเมริกา และ เป็นงานที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเพิ่มจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 50 ของแรงงานเกษตรรับจ้างทั้งหมดในทศวรรษ 1990 ขณะที่ประเทศในสหภาพยุโรปจ้างแรงงานต่างชาติตามฤดูกาลในภาคเกษตรถึง 5.5 ล้านคนต่อปี และในจำนวนนี้มีเกือบ 500,000 คนเป็นแรงงานที่มาจากประเทศนอกกลุ่มสหภาพยุโรปเดิม 15 ประเทศ สำหรับในบางประเทศ เช่น เยอรมนีแรงงานเกษตร เป็นแรงงานหญิงถึงร้อยละ 40

งานเกษตรเป็น 1 ใน 3 ที่เป็นงานอันตรายที่สุด (อีก 2 อุตสาหกรรมคืองานเหมืองแร่ และงานก่อสร้าง) จากการประมาณขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า แต่ละปีมีผู้ประสบอันตรายถึงชีวิตจำนวน 335,000 คน ในจำนวนนี้กว่าครึ่งคือ 170,000 คน ทำงานในภาคเกษตร แรงงานเกษตรนับล้านประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ทั้งจากการทำงานกับเครื่องจักรกลทางการเกษตรและจากยา หรือสารเคมีทางการเกษตร จากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และเหนื่อยยาก สภาพการทำงานและที่อยู่อาศัยไม่ดี ประกอบกับการจัดสวัสดิการและการประกันต่างๆ มักจะไม่ครอบคลุมงานเกษตร เป็นผลให้แรงงานเกษตรมีสภาพการทำงานที่เลวร้ายกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ

นอกจากนี้งานภาคเกษตรยังเป็นงานที่มีการจ้างแรงงานเด็กจำนวนมาก รวมทั้งแรงงานเด็กที่เป็นแรงงานอพยพ แม้กฎหมายระหว่างประเทศ (The Safety and Health in Agricultural Convention, 2001) จะได้กำหนดห้ามการจ้างแรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในงานอันตรายในภาคเกษตร และอายุต่ำกว่า 16 ปี ในงานเกษตรทั่วไป แต่จากการประมาณการคาดว่า ปัจจุบันน่าจะมีแรงงานภาคเกษตรที่อายุ 5-14 ปี ทำงานในภาคเกษตรจำนวนไม่น้อย

ในประเทศกำลังพัฒนา วงจรชั่วร้ายจากการที่ค่าจ้างภาคเกษตรต่ำมากและขาดการคุ้มครองตามกฎหมาย ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทหรืองานเกษตรสู่เมือง ซึ่งเป็นงานอุตสาหกรรมหรือบริการ รวมทั้งการประกอบอาชีพอิสระในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ที่มักมีรายได้ต่ำ และไม่มีความมั่นคง โดยแรงงานอพยพจะเป็นกลุ่มที่ทำงานระดับล่างในเมืองแทนแรงงานเดิมที่ย้ายไปทำงานที่ดีกว่าและจะเริ่มวงจรลักษณะนี้ต่อไปเมื่อแรงงานเก่าสามารถหางานที่ดีกว่าได้

เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานภาคเกษตรที่มิงานทำทั้งปีแล้ว จะได้รับการคุ้มครองดูแลดีกว่า แรงงานเกษตรตามฤดูกาล การร้องเรียนของแรงงานเกษตรปัจจุบันในหลายภูมิภาคสูงมากโดยเฉพาะในทวีปอเมริกาสูงกว่าภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ มาก เช่น การร้องเรียนจากสภาพแรงงานเกษตรมีจำนวนถึงร้อยละ 55 ของคำร้องเรียนทั้งหมด ในทศวรรษ 1990 บางครั้งการร้องเรียนนั้นก็มุ่งร้องเรียนว่ารัฐบาลร่วมมือหรือเปิดโอกาสให้นายจ้าง เช่น บริษัทข้ามชาติที่ส่งออกกล้วยไปทั่วโลก เขาเปรียบคนงานและละเมิดกฎหมายที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ในเยอรมนีสภาพแรงงานด้านเกษตรและก่อสร้าง แสดงความเป็นห่วงที่มีแนวโน้มว่านายจ้างจะจ้างแรงงานอพยพในลักษณะการจ้างชั่วคราวแทนการจ้างประจำมากขึ้น โดยเฉพาะในงานเพาะชำต้นไม้ และ งานด้านพืชสวน

ในหลายกรณีการจ้างแรงงานต่างชาติในงานเกษตรจะทำผ่านนายหน้ารายย่อยที่ขาดความมั่นคง คนงานที่ทำงานตามฤดูกาลจำนวนมากถูกบังคับให้เซ็นสัญญาจ้างงานที่แอบหักค่าเดินทาง

ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนทำให้รายได้ที่คนงานได้รับจริงต่ำกว่าตัวเลขที่คนงานเข้าใจมาก หลายครั้งปัญหาเกิดจากผู้รับเหมาที่แข่งกันลดค่าจ้าง และสวัสดิการคนงานลง เพื่อให้สามารถชนะการประมูลงานจากนายจ้างได้

การที่แรงงานภาคเกษตรมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานน้อยมากเป็นผลส่วนหนึ่งทำให้ไม่สามารถต่อรองกับนายจ้างเพื่อให้ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีเหมือนในภาคอุตสาหกรรมและบริการได้ ในกรณีของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ อาจมีตัวอย่างที่ถือว่าแรงงานได้รับสิทธิประโยชน์พอสมควรในงานเกษตร คือ อิสราเอล

(2) งานก่อสร้าง งานก่อสร้างเป็นงานที่มีการจ้างแรงงานจำนวนมากอีกอุตสาหกรรมหนึ่ง ในปี 2542 ประมาณการว่ามีแรงงานที่ทำงานในด้านก่อสร้างทั่วโลกประมาณ 112 ล้านคน เป็นงานที่มีประวัติการจ้างแรงงานต่างชาติ ที่มีค่าจ้างต่ำ เนื่องจากแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ยินดีรับงานที่มีค่าจ้างและสวัสดิการไม่ดีนักในสายตาของแรงงานพื้นเมือง แต่เมื่อเทียบกับประเทศบ้านเกิดแล้วยังดีกว่ามาก หลายประเทศในตะวันออกกลางมีประชากรและกำลังแรงงานน้อย ขณะที่มีการก่อสร้างจำนวนมาก จากการณ์ที่มีรายได้จากน้ำมันจำนวนมาก จึงต้องจ้างแรงงานต่างชาติมาทำงานก่อสร้างจำนวนมาก ในประเทศเอเชียอื่นๆ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ก็มีการจ้างแรงงานต่างชาติในงานก่อสร้างเช่นกัน

งานก่อสร้างเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษต่างกับงานอื่น กล่าวคือ เป็นงานโครงการที่มีระยะเวลาแน่นอน เป็นงานที่ต้องย้ายไปตามพื้นที่ที่มีการก่อสร้าง เป็นงานที่มีช่วงงานมากและงานน้อย และบ่อยครั้งที่รัฐบาลใช้โครงการก่อสร้างเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการจ้างงาน งานก่อสร้างยังเป็นงานที่มีผู้ประกอบการจำนวนมากและหลากหลาย และมีไม่น้อยที่เป็นบริษัทท้องถิ่นขนาดเล็กทำงานเฉพาะถิ่น การจ้างงานในภาคก่อสร้างจึงมีลักษณะพิเศษด้วยกัน เช่นกัน คือ มีการเคลื่อนย้ายไปตามหน่วยงานก่อสร้าง และในแต่ละโครงการจะมีผู้รับเหมาหรือนายจ้างรายย่อยจำนวนมากทำงานในหน่วยงานก่อสร้างเดียวกัน แรงงานก็มีตั้งแต่ระดับฝีมือจนถึงแรงงานทั่วไป งานก่อสร้างเคยเป็นงานที่ถือว่ามีการจ่ายค่าตอบแทนดีกว่างานทั่วไปโดยเฉลี่ย เพื่อชดเชยกับความยากลำบากและอันตรายของงาน และในประวัติจะพบว่าเป็นงานที่มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานมาก โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามก่อสร้างมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากการที่อุตสาหกรรมนี้เปลี่ยนมาใช้ผู้รับเหมาช่วง (Subcontractor) มากขึ้น และโครงการก่อสร้างโดยภาคเอกชนมากขึ้นแทนที่งานภาครัฐ

ปัจจุบันงานก่อสร้างจึงดำเนินการโดยนายจ้างรายเล็กๆ มีคนงานไม่มากไปกว่า 20 คน หรือเป็นงานที่เจ้าของทำเองโดยมีการจ้างแรงงานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

จากพัฒนาการดังกล่าวข้างต้น งานก่อสร้างจึงทวีความเป็นงานชั่วคราวและขาดความมั่นคงยิ่งขึ้น และการคุ้มครองแรงงานทำได้ยากมาก เนื่องจากเป็นงานระดับล่างมีค่าจ้างสวัสดิการไม่ดี แรงงานพื้นเมืองจึงมักจะหลีกเลี่ยงเป็นเหตุให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานนี้มากขึ้น จากการให้ผู้รับเหมาช่วงรายย่อยมากขึ้น ในหลายประเทศจึงมีผลให้ความปลอดภัยในการทำงานลดลงเป็นอย่างมาก และส่งผลให้การต่อรองจากสภาพแรงงานลดลง มีการฝึกอบรมแรงงานลดลงเช่นกัน ทั้งเป็นงานที่ปกติถือเป็นงานอันตราย มีอัตราตายของแรงงานมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น 2 – 4 เท่า และหากยังไม่มีการแก้ไขปัญหานี้ คาดว่าในอนาคตงานก่อสร้างจะเป็นงานที่เลวร้ายที่สุดงานหนึ่งของสังคม

(3) อุตสาหกรรมการผลิต การเปิดพรมแดนในยุคปัจจุบันเป็นผลให้มีการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งมีการส่งงาน (outsourc) ไปให้หน่วยผลิตในประเทศที่มีต้นทุนต่ำเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลต่อการลดการอพยพระหว่างประเทศของแรงงานได้บ้าง เนื่องจากมีการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานเพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการลดต้นทุนนายจ้างจึงมักใช้วิธีการซับซ้อนในการทำให้ต้นทุนต่ำสุด ทั้งการจ้างผลิต การใช้หน่วยผลิตที่ดูเหมือนจะไม่ได้ผูกพันกับบริษัทนายจ้างโดยตรงในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่ในประเทศพัฒนาแล้วนายจ้างมักจะปรับตัวโดยการนำแรงงานต่างชาติราคาถูกมาทำงานแทนแรงงานพื้นเมือง ยิ่งเป็นประเทศที่ไม่มีการควบคุมการนำแรงงานต่างชาติ จากการติดตามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่าอุตสาหกรรมที่มีการนำแรงงานต่างชาติมาทำงานจำนวนมากคือ อุตสาหกรรมรองเท้า เครื่องหนัง สิ่งทอ และเสื้อผ้า ทั้งนี้ในประเทศที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ก็มีแนวโน้มเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว

ปัจจุบันประเทศในยุโรปหลายประเทศเป็นแหล่งรวมของโรงงานเหล่านี้ ซึ่งเป็นแหล่งจ้างแรงงานราคาถูกจากต่างประเทศและมีสภาพการจ้างและการทำงานที่เลวร้าย มีการเคารพสิทธิมนุษยชนของลูกจ้างน้อยมาก จากการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า ประเทศในยุโรปได้เป็นแหล่งที่นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติมาทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนมาก สภาพการทำงานจะมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน มีการทำงานล่วงเวลาและงานกะกลางคืนเป็นประจำ รวมทั้งมีอุบัติเหตุในการทำงานสูงมาก

กรณีที่ยกเป็นตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา คือ กรณีเจ้าหน้าที่ได้จับกุมนายจ้างเจ้าของโรงงานเสื้อผ้าแล้วพบว่ามีการใช้แรงงานหญิงของไทยจำนวน 72 คนเย็บทาส ซึ่งเป็นเรื่องน่าตกใจ

สหรัฐอเมริกาที่ถือว่ามีการคุ้มครองดูแลแรงงานอย่างดี แต่ก็ยังมีการปล่อยให้ นายจ้างบางรายเอาเปรียบ แรงงานอย่างมาก หรือกรณีเกาะไต้หวัน ซึ่งเป็นดินแดนบริหารโดยสหรัฐอเมริกา ก็มีการเอาเปรียบแรงงาน ต่างชาติที่ว่าจ้างมาผลิตสินค้าเพื่อส่งแผ่นดินใหญ่สหรัฐอเมริกา โดยมี การจ้างแรงงานหญิงจากจีน ไทย ฟิลิปปินส์ และ บังคลาเทศจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้ถูกบังคับทำงานเยี่ยงทาส โดยต้องทำงานถึง 15 ชั่วโมงต่อวัน 7 วันต่อสัปดาห์ จากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวทำให้เจ้าของสินค้าหลายราย ต้องตั้ง หน่วยงานตรวจสอบของตนขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมให้นายจ้างในเกาะไต้หวันเคารพกฎหมาย และสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ในปี 2545 กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาสามารถเรียกเงินค่าจ้างและ ค่าตอบแทนย้อนหลังให้แก่แรงงาน จำนวน 262,593 คน ได้ถึง 175 ล้านดอลลาร์ จากอุตสาหกรรมที่ จ่ายค่าจ้างต่ำ รวมทั้งอุตสาหกรรมเสื้อผ้า

โรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้คือสิ่งที่น่าวิตก เนื่องจากเป็นแหล่งละเมิดกฎหมายและสิทธิ ขั้นพื้นฐานของแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเสื้อผ้า ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม เนื่องจากเอาเปรียบ แรงงานจนสามารถลดต้นทุน ทำให้นายจ้างที่ปฏิบัติตามกฎหมายเสียเปรียบไม่สามารถแข่งขันกับนายจ้าง ที่ละเมิดกฎหมายเหล่านี้ได้ ในยุโรปนายจ้างได้ร่วมมือกันสร้างแนวปฏิบัติ (code of conduct) เพื่อเป็น กฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่นๆ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการป้องกันมิให้นายจ้าง บางรายเอาเปรียบแรงงานและผู้ผลิตรายอื่นๆ ปัจจุบันภาคบริการหรืออุตสาหกรรมบริการมีขนาดใหญ่ที่สุด ในแง่การสร้างรายได้ให้แก่ประเทศต่างๆ โดยสามารถสร้างรายได้ให้ถึงร้อยละ 64 ของรายได้ประชาชาติ ของโลก คิดเป็นมูลค่า 31 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2544 และมีการจ้างแรงงานร้อยละ 65 - 70 ของแรงงานในประเทศพัฒนาแล้ว ยิ่งประเทศพัฒนามากเท่าไร ภาคบริการก็จะยิ่งเติบโตมากขึ้น และ การจ้างแรงงานต่างชาตก็เปลี่ยนแปลงตามการพัฒนาประเทศ กล่าวคือในประเทศพัฒนาแล้วการจ้าง งานในภาคบริการมากขึ้น บางประเทศมีการจ้างงานในภาคบริการนี้ถึง 3 ใน 4 ของการจ้างแรงงานทั้ง หมด เช่น ในประเทศออสเตรเลีย ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และสหรัฐอเมริกา โดยมีงานใน แต่ละประเทศแตกต่างกัน แต่ที่เป็นงานหลักและมีการจ้างแรงงานจำนวนมากได้แก่ การค้า โรงแรมและ การท่องเที่ยว การแพทย์และบริการชุมชน งานบริการในบ้านเรือน งานพยาบาลและงานดูแลด้านอื่นๆ

(4) งานด้านการบริการในครัวเรือนและการดูแลต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นและต้องใช้แรงงาน ต่างชาติเพิ่มขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้มีการจ้างแรงงานหญิงเพิ่มขึ้น จากภาระที่โครงสร้างของ ครอบครัวยุโรปเปลี่ยนแปลงไปโดยมีผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้ต้องการผู้ดูแลเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จากการ สืบสวนในปี ค.ศ. 2003 พบว่าแรงงานต่างชาตกว่าร้อยละ 10 ทำงานในการให้บริการในครัวเรือน และ

งานดูแลเหล่านี้ในฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มีแรงงานต่างชาติทำงานดูแลคนแก่ และเด็กจำนวน 51,000 และ 150,000 คนตามลำดับ ครอบครัวชาวอิตาลีกว่า 950,000 ครอบครัว จ้างแรงงานต่างชาติ มาดูแลคนชราและเด็ก ในปี ค.ศ. 2002 งานบริการในครัวเรือนเหล่านี้เป็นแหล่งจ้างงานแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอีกแหล่งหนึ่ง

5) **งานบริการ** การอพยพแรงงานไปทำงานในภาคบริการ(service sector) ที่มีการขยายตัวในระยะไม่นานมานี้ได้แก่ งานบริการทางการแพทย์ โดยมีการจ้างพยาบาลเพิ่มขึ้นในประเทศ พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร พยาบาลต่างชาติประสบปัญหาสำคัญในเรื่องการที่ประเทศผู้รับไม่ยอมรับประกาศนียบัตรหรือคุณวุฒิกิจการศึกษานี้ หรือการฝึกอบรมจากต่างประเทศ รวมทั้งอาจไม่ได้รับการยอมรับในการทำงานและการกีดกันในเรื่องการฝึกอบรม การแต่งตั้ง เมื่อเทียบกับพยาบาลท้องถิ่นของประเทศนั้นแต่ก็ยังเป็นแหล่งจ้างงานแรงงานต่างชาติแหล่งใหญ่

งานโรงแรม บริการอาหาร และ ห้องเที่ยว ปัจจุบันประมาณการว่ามีการจ้างงานในธุรกิจท่องเที่ยวถึง 192.2 ล้านคน คาดว่าเมื่อถึงปี ค.ศ. 2010 จะมีการขยายตัวและมีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 251.6 ล้านคน นายจ้างในธุรกิจท่องเที่ยวนี้ส่วนใหญ่ (94 %) เป็นกิจการขนาดเล็กจ้างงานไม่เกิน 10 คน เช่น ในยุโรปมีนายจ้างในธุรกิจท่องเที่ยว 2.7 ล้านราย ธุรกิจท่องเที่ยวจ้างแรงงานอพยพทั้งที่เป็นแรงงานที่เดินทางข้ามพรมแดนไปทำงานประเทศอื่นแบบเข้าไปเย็นกลับ งานตามฤดูกาลจนถึงงานถาวร ส่วนใหญ่เป็นงานที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำ ในธุรกิจขนาดเล็ก หรือเป็นงานชั่วคราว แม้จะมีแรงงานต่างชาติทำงานเป็นเวลานานในอุตสาหกรรมนี้ แต่ก็ยังถือเป็นงานประเภทที่ไม่ต้องใช้แรงงานฝีมือ และจัดเป็นกลุ่มที่ทำงานในงานลักษณะที่อาจเทียบได้กับงานที่แรงงานพื้นเมืองที่เป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศ ทำมากกว่างานที่ทำโดยแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ประเทศในยุโรปที่จ้างแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมนี้จำนวนมาก ได้แก่ ออสเตรเลีย เดนมาร์ก เยอรมัน และสวีเดน ในปี 2539 มีแรงงานทำงานโรงแรมและภัตตาคารร้อยละ 51 ในสวีเดน และร้อยละ 30.9 ในเยอรมัน ในสเปนธุรกิจท่องเที่ยวในเขตชายฝั่งก็มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก หลายประเทศ งานโรงแรม ภัตตาคาร และอาหารเป็นแหล่งจ้างงานแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและมีการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น บางครั้งนายจ้างจะแจ้งกับทางการว่าเป็นคนงานชั่วคราว ทำงานวันละไม่กี่ชั่วโมง เป็นงานไม่เต็มเวลา แต่ที่จริงเป็นคนงานที่จ้างเป็นประจำและต้องทำงานมากชั่วโมงกว่าแรงงานท้องถิ่น โดยนายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นเงินสดไม่ผ่านระบบธนาคารเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ ทั้งต้องการลดภาระทางภาษีและค่าใช้จ่ายในด้านการประกันสังคมและประกันสุขภาพของแรงงาน ซึ่งแรงงานจำนวนมาก



ก็ยินยอมร่วมมือกับนายจ้างเนื่องจากการลดภาระทางภาษี การประกันสังคม และการประกันสุขภาพ เป็นผลให้ได้รับเงินเพิ่มขึ้นแม้จะขาดหลักประกันทางสังคมและสุขภาพ

### กลุ่มแรงงานอพยพที่เป็นกลุ่มเสี่ยง

กลุ่มแรงงานต่างชาติที่เป็นกลุ่มเสี่ยงได้แก่

(1) แรงงานหญิงทำงานรับใช้ในบ้าน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิงที่มาจากครอบครัวยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่มีครอบครัวอยู่แล้วแต่ต้องจากครอบครัวไปทำงานตามลำพังในต่างประเทศ ส่งผลให้ต้องมีผู้ดูแลครอบครัวของแรงงานหญิงเหล่านั้นที่ยังอยู่ในประเทศบ้านเกิด เป็นการสร้างงานให้แก่แรงงานท้องถิ่น ขณะที่แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทนแรงงานหญิงในประเทศผู้รับ ทำให้สามารถออกไปทำงานนอกบ้านได้เป็นผลให้แรงงานหญิงในประเทศผู้รับมีอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานสูงขึ้นเนื่องจากมีผู้ช่วยงานบ้านเป็นการสร้างงานในลักษณะลูกใช้ บางประเทศในยุโรป (ฝรั่งเศส กรีซ อิตาลี และสเปน) งานบ้านเป็นงานที่เปิดรับแรงงานหญิงจากต่างประเทศ ในเอเชีย ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน จีน มาเลเซีย ประเทศในอ่าวเปอร์เซีย เป็นอีกแหล่งหนึ่งที่จ้างแรงงานหญิงในตำแหน่งผู้ช่วยงานบ้านจำนวนมาก

ประเทศในเอเชียที่เป็นแหล่งจัดส่งแรงงานหญิงไปทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานบ้าน ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และศรีลังกา ประเทศเหล่านี้ส่งแรงงานหญิงไปทำงานในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานบ้าน พยาบาล และงานบ้านเหิง รัฐบาลบางประเทศก็มีนโยบายห้ามส่งแรงงานหญิงที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือออกไปทำงานต่างประเทศ เช่น ปากีสถาน และบังคลาเทศ เป็นต้น

สภาพการทำงานของผู้ช่วยงานบ้านแตกต่างกันมากในประเทศต่างๆ บางส่วนก็มีสภาพการทำงานที่ดี แต่มีจำนวนไม่น้อยที่มีสภาพการทำงานเหมือนทาส ถูกเอารัดเอาเปรียบและบางครั้งถูกส่งละเมิดทางเพศ ในบางประเทศแรงงานหญิงบางส่วนถูกห้ามออกนอกบ้านทำให้เหมือนถูกกักขัง หลายประเทศกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ใช้บังคับกับงานแม่บ้าน หรือผู้ช่วยงานบ้าน เป็นผลให้แรงงานหญิงที่ทำงานในตำแหน่งนี้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน หรือแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแต่ในทางปฏิบัติ การใช้สิทธิเป็นไปได้ยาก เช่น ไม่สามารถพูดภาษาท้องถิ่นได้ หรือถูกกักขังไม่สามารถออกไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ได้

(2) แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและประสบปัญหา เนื่องจากมีฐานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การคุ้มครองต่างๆ จึงมักจะครอบคลุมไม่ถึง ขณะที่แรงงานก็ไม่สามารถติดต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองได้เพราะความกลัวที่จะถูกจับกุมและส่งตัวกลับประเทศ จึงมักจะถูกนายจ้างเอาเปรียบมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

(3) แรงงานที่ถูกลักลอบจัดส่งเข้าประเทศนายจ้าง เป็นกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยมีผู้จัดหางานหรือกลุ่มอาชญากรรมลักลอบจัดส่งเข้าประเทศนายจ้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหามากที่สุด เนื่องจากสถานะการเข้าเมือง และการทำงานไม่ถูกต้องกฎหมายเป็นผลให้ขาดการคุ้มครองตามกฎหมาย และส่วนใหญ่จะไม่พยายามติดต่อกับเจ้าหน้าที่เนื่องจากจะมีผลให้ถูกจับกุมและอาจถูกส่งกลับประเทศ กลุ่มนี้รวมทั้งเด็กและสตรีซึ่งอาจถูกบังคับให้ค้าประเวณีด้วยหรือการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ

## บทที่ 4

### มาตรการและแนวทางระหว่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานอพยพ

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษามาตรการคุ้มครองแรงงานอพยพในด้านกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติในระดับองค์กรระหว่างประเทศ หรือในระดับนานาชาติเพื่อการคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศ ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ในด้านความร่วมมือ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อการคุ้มครองดูแลแรงงานอพยพ

#### 1. กฎเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองแรงงานอพยพ

กฎเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางคุ้มครองแรงงานที่นานาชาติร่วมกันกำหนดมีความสำคัญยิ่ง และเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ และมาตรการของประเทศเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของแรงงานอพยพระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ข้อเท็จจริงคือ ได้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพโดยตรงไว้แล้วจำนวนมากเนื่องจากการอพยพแรงงานเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจจากองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่ง นอกจากนั้นยังมีกฎหมาย หรือระเบียบระหว่างประเทศในเรื่องอื่นแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพด้วย เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศเรื่อง สิทธิมนุษยชน แรงงาน และกฎหมายอาญารวมทั้งผู้ลี้ภัย โดยมีระดับชั้นของกฎหมาย หรือระเบียบหลายระดับครอบคลุมเรื่องต่างๆ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานอพยพได้จัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไว้ค่อนข้างครบถ้วน ประกอบกับมีกลไกการตรวจสอบในระบบไตรภาคี ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของระบบการทำงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้เป็นองค์กรที่มีบทบาทในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนั้นก็ยังมีองค์การสหประชาชาติ และหน่วยงานในระบบสหประชาชาติเช่นด้านสิทธิมนุษยชนด้านผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย และองค์การผู้อพยพระหว่างประเทศ (International Organization for Migration – IOM)

#### กฎเกณฑ์ และระเบียบระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพ

##### 1). ระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

ก. ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพโดยตรง ได้แก่ อนุสัญญา (convention) จำนวน 2 ฉบับ และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ที่ออกตามอนุสัญญาข้างต้นอีก 2 ฉบับ ได้แก่ \*

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 97 Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No.97)

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 143 Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention ,1975 (No. 143)

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

(1) Migration for Employment Recommendation (Revised) , 1949 (No. 86)

(2) Migrant Workers (Recommendation), 1975 (No.151)

ข. ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพบางส่วน ได้แก่ อนุสัญญา และข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) Equality of Treatment (Social Security) Convention ,1962 (No.118)

(2) Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No.157)

(3) Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)

(4) Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

\* อนุสัญญา (Convention) เป็นบทบัญญัติในส่วนที่มีผลบังคับประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบัน อนุสัญญา (Binding)

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นบทบัญญัติที่ออกตามอนุสัญญา กำหนดรายละเอียดหรือวิธีการปฏิบัติ และ เป็นส่วนที่ไม่มีผลบังคับประเทศสมาชิก (Non-binding)

- (5) Freedom of Association and Protection of the Rights to Organise Convention, 1948 (No. 45)
- (6) Rights to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)
- (7) Equal Remuneration Convention , 1951 (No. 100)
- (8) Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)
- (9) Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)
- (10) Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958 (No. 111)
- (11) Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)
- (12) Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)
- (13) Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181)
- (14) Worst Forms of Child Labour Convention ,1999 (No. 182)

2) ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติกำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ

- (1) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990
- (2) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965
- (3) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979
- (4) International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, 1966
- (5) International Covenant on Civil and Political Rights, 1966
- (6) Convention on the Rights of the Child, 1989

(7) Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

(8) Protocol against the smuggling of migrant by land, sea and air supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

### **อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพโดยตรงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ**

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้พัฒนามาตรฐานที่ใช้กับแรงงานอพยพโดยตรงเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1949 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และต่อมาครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1975 หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ค.ศ. 1973

ก) อนุสัญญา ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน ค.ศ. 1949 (Migration for Employment Convention, 1949)

อนุสัญญาฉบับนี้จัดทำขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองการอพยพแรงงานจากประเทศยุโรปไปสู่ส่วนอื่นของโลก อนุสัญญาฉบับนี้รวมทั้งข้อเสนอแนะ (Recommendation) ฉบับที่ 86 ที่ออกตามอนุสัญญาฉบับนี้เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อใช้กับการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขและสภาพการทำงานของแรงงานอพยพระหว่างประเทศ

โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

มาตรา 3 กำหนดเรื่องการควบคุมการโฆษณาและประชาสัมพันธ์มิให้มีการหลอกลวงหรือชักจูงโดยให้ข้อมูลไม่ถูกต้องในการไปทำงานต่างประเทศ เป็นกาปกป้องผู้สนใจไปทำงานต่างประเทศ มิให้ถูกหลอกลวงจากผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

มาตรา 4 ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการตามสมควรในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เดินทางไปทำงานต่างประเทศตั้งแต่การออกนอกประเทศ การเดินทาง รวมทั้งการรับแรงงานต่างชาติที่มาทำงานในประเทศ

มาตรา 5 การให้บริการทางการแพทย์แก่แรงงานอพยพและครอบครัว

มาตรา 6 การปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติน่าเทียบเท่ากับแรงงานของชาติตนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจ่ายค่าจ้าง ที่พัก การเป็นสมาชิกสหภาพหรือองค์การแรงงาน การประกันสังคม

มาตรา 7 บริการจัดหางานของรัฐต้องให้บริการโดยไม่คิดมูลค่า และต้องร่วมกับหน่วยงานของประเทศสมาชิกอื่นๆ ในการส่งและรับแรงงานเข้าประเทศ

มาตรา 9 การส่งเงินรายได้กลับประเทศ ประเทศสมาชิกต้องอำนวยความสะดวกแก่แรงงานในการจัดส่งเงินกลับประเทศ

ข) อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยแรงงานอพยพ (บทบัญญัติเพิ่มเติม) ค.ศ. 1975 Migrant Workers (Supplementary Provision) Convention, 1975 หลังจากประกาศใช้อนุสัญญาฉบับที่ 97 มาได้ระยะหนึ่งจนถึงช่วงหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก (ปี ค.ศ. 1973) รัฐบาลประเทศต่างๆ วิตกเรื่องปัญหาการว่างงานของแรงงานจำนวนมาก และมีแรงงานอพยพผิดกฎหมายเพิ่มจำนวนขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแนวความคิดเรื่องการอพยพเปลี่ยนไปจากการอำนวยความสะดวกแก่แรงงานที่ทำงานหลังสงครามโลกตามอนุสัญญาฉบับที่ 97 ในปีค.ศ. 1949 มาเป็นแนวคิดใหม่คือ การพยายามจัดระบบและควบคุมการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้อนุสัญญาฉบับที่ 143 ค.ศ. 1975 และข้อแนะนำฉบับที่ 151 ค.ศ. 1975 ซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศต่างๆ ร่วมกันดำเนินการในลักษณะพหุภาคี (Multilateral) เป็นครั้งแรกเพื่อเป็นการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาตินี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการลงโทษผู้ลักลอบจัดส่งแรงงาน อนุสัญญาฉบับที่ 143 ย้ำอีกครั้งหนึ่งว่าประเทศต่างๆ มีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิต่างๆ ของแรงงานต่างชาติ และกำหนดว่าแรงงานต่างชาติไม่เพียงแต่มีสิทธิเท่ากับแรงงานของประเทศที่ไปทำงานเท่านั้น (ตามบทบัญญัติในอนุสัญญาฉบับที่ 97) แต่ควรได้รับโอกาสเท่ากับแรงงานพื้นเมืองในด้านต่างๆ เช่น การหางานทำ การร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิทางวัฒนธรรม และมีเสรีภาพพื้นฐานในด้านต่างๆ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

มาตรา 1 ประเทศสมาชิกต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานอพยพทุกคน

มาตรา 2 ประเทศสมาชิกต้องสำรวจตรวจสอบเรื่องสิทธิแรงงานอพยพว่าขัดแย้งกับกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศหรือกฎหมายของประเทศหรือไม่

มาตรา 3 ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการตรวจสอบและปราบปรามการลักลอบจัดส่งแรงงานไปทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งผู้จัดส่งหรือผู้จัดหางานที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย

มาตรา 5 ประเทศสมาชิกทุกประเทศสามารถดำเนินคดีกับผู้จัดส่งคนงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้จัดส่งคนงานนั้นจะดำเนินการจัดส่งคนงานจากประเทศใด

มาตรา 9 กรณีที่มีการเนรเทศแรงงานอพยพออกนอกประเทศ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต้องไม่เรียกเก็บจากผู้ถูกเนรเทศ

มาตรา 10 บัญญัติให้สิทธิเสมอภาคแก่แรงงานต่างชาติเท่าเทียมกับแรงงานพื้นเมือง

มาตรา 11 อนุสัญญานี้ไม่ใช่บังคับแก่แรงงานชายแดน (frontier workers)\* แรงงานที่เข้าเมืองชั่วคราวเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แรงงานเรือเดินทะเล ผู้ที่มาฝึกอบรมหรือศึกษา เจ้าหน้าที่องค์การที่นายจ้างให้มาดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและจะเดินทางออกนอกประเทศนั้นเมื่อภารกิจเสร็จสิ้นลง

มาตรา 12 ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ในการให้ความเสมอภาคแก่แรงงานในด้านสภาพการทำงาน

มาตรา 13 ประเทศสมาชิกควรส่งเสริมตามสมควรโดยร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่น เพื่อให้ครอบครัวของแรงงาน (สามีหรือภรรยา บุตร และพ่อแม่) ได้อยู่ร่วมกันกับแรงงาน

---

\* หมายถึงแรงงานที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศหนึ่งแต่ข้ามพรมแดนไปทำงานในอีกประเทศหนึ่งในลักษณะไป-กลับ ไม่ได้เข้าไปทำนั้กในประเทศที่ทำงาน เช่นแรงงานจากฝรั่งเศสและเยอรมันที่เดินทางมาทำงานในสวิตเซอร์แลนด์



อนุสัญญาอื่นๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพ

นอกจากอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพโดยตรงแล้ว ยังมีอนุสัญญาและข้อแนะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพในด้านต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานได้แก่ อนุสัญญาหลัก (core convention) จำนวน 8 ฉบับที่บัญญัติรับรองสิทธิของแรงงาน 4 ด้านด้วยกันคือ

(1) เสรีภาพในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 (The Freedom of Association and Protection of the Rights to Organise Convention, 1948) และ The Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 รับรองสิทธิของแรงงาน (และนายจ้าง) ทุกคนรวมทั้งแรงงานอพยพในการรวมตัวกันและดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดี แม้เป็นแรงงานอพยพที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้รับสิทธินี้เช่นกัน

(2) การใช้แรงงานบังคับ หรือแรงงานทาส ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 และ 105 (The Forced Labour Convention, 1930 และ The Abolition of Forced Labour Convention, 1957) อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ รับรองสิทธิของแรงงานที่จะไม่ถูกบังคับใช้แรงงานโดยไม่สมัครใจ รวมทั้งการใช้แรงงานในลักษณะทาส ซึ่งเป็นปัญหาของแรงงานบางกลุ่ม เช่น แรงงานหญิงทำงานบ้าน ในตะวันออกกลางบางประเทศที่ถูกกักขัง หรือไม่ให้ออกนอกบ้าน และต้องทำงานเกือบทั้งวันโดยไม่ได้พักผ่อน

(3) การบริหารจัดการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 138 และ 182 (The Minimum Age Convention, 1973 และ The Worst Forms of Child Labour Convention, 1999) ห้ามการบังคับใช้แรงงานเด็ก หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส ทั้งในด้านการใช้แรงงานปกติ และแรงงานอันตราย ตลอดจนการนำเด็กไปเข้าร่วมต่อสู้ หรือสงคราม

(4) ความเสมอภาคในการทำงาน ได้แก่ อนุสัญญาที่ 100 และ 111 (The Equal Remuneration Convention, 1951 และ The Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958) ส่งเสริมความเท่าเทียม และขจัดความไม่เท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพและการทำงาน ไม่ว่าจะในด้านเชื้อชาติ เพศ ศิวิล ศาสนา ความเห็นทางการเมือง และทางสังคม รวมทั้งการให้มีการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานในลักษณะเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีผลบังคับใช้แก่แรงงานของประเทศนั้นและแรงงานต่างชาติ

### อนุสัญญาด้านการประกันสังคม

สำหรับแรงงานอพยพแล้ว ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือสิทธิทางด้านการประกันสังคม เนื่องจากโดยปกติเป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วม หรือการรับสิทธิประโยชน์ไว้ เช่น ต้องมีอายุการทำงาน (การเป็นสมาชิก) ระยะหนึ่งก่อนได้สิทธิบางประการ เช่น การว่างงาน หรือสิทธิด้านชราภาพ รวมทั้งการที่บางประเทศกำหนดเรื่องถิ่นที่อยู่ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ทำให้แรงงานต่างชาติอาจไม่ได้รับสิทธิ ทางด้านการประกันสังคม เช่น กรณีการว่างงานเมื่อแรงงานอพยพทำสัญญาจ้างก็มีระยะเวลาจ้างแน่นอน และมีการเลิกจ้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในสัญญา ย่อมทำให้แรงงานต่างชาติไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ ปัจจุบันนี้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกฉบับไม่ได้ระบุจำกัดสิทธิแรงงานต่างชาติไว้

อนุสัญญาฉบับที่ 19 - The Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925 เป็นอนุสัญญาฉบับที่ระบุรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติในการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เงินทดแทนจากการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

อนุสัญญาฉบับที่ 118 -The Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 บัญญัติรับรองสิทธิของแรงงานใน 9 สาขาของการประกันสังคม ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องยอมรับการให้สิทธิแก่แรงงานต่างชาติเท่าเทียมกับพลเมืองของตน หากประเทศที่แรงงานนั้นเป็นพลเมืองได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เช่นกัน เป็นการให้สิทธิในลักษณะต่างตอบแทนกัน

อนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่บัญญัติรับรองสิทธิเท่าเทียมกันของแรงงานต่างชาติคือ อนุสัญญาฉบับที่ 102 -The Social Security (Minimum Standards) Convention ,1952 โดยบัญญัติไว้ในภาค 2 (Part 2) ของอนุสัญญาโดยเฉพาะมาตรา 68 ซึ่งครอบคลุมทุกสาขาของการประกันสังคม บัญญัติรับรองสิทธิเท่าเทียมกันของแรงงานพื้นเมือง และแรงงานต่างชาติ แต่มีข้อยกเว้นสิทธิบางประการ เช่น กรณีที่ผลประโยชน์นั้นจ่ายจากงบประมาณ หรือเงินจากภาครัฐอย่างเดียวโดยนายจ้าง และลูกจ้างไม่ได้จ่ายเงินสมทบ อนุสัญญาฉบับนี้รับรองสิทธิทางประกันสังคมของแรงงานไม่ว่าแรงงานนั้นจะทำงานที่ใดก็ตาม ทั้งในและนอกประเทศ และเมื่อพิจารณาประกอบกับอนุสัญญาฉบับที่ 19 ที่ระบุให้สามารถส่งผลประโยชน์ ให้แรงงานที่อยู่นอกประเทศได้ ในกรณีที่ประเทศที่แรงงานนั้นรับประโยชน์เป็นประเทศที่รับรองสิทธิของแรงงานของตนเช่นกันเป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับที่ 157 และ 167 – The Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 ได้สร้างระบบการคงสิทธิด้านประกันสังคมระหว่างประเทศไว้ กรณีที่แรงงานอพยพจากประเทศหนึ่งไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง และเมื่อกลับคืนมาประเทศที่มีภูมิลำเนาที่ยังคงได้สิทธินั้น ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

### อนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาฉบับอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพบางส่วนที่สำคัญ ได้แก่

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 184 ด้านความปลอดภัยในงานเกษตรของแรงงานเกษตร – The Safety and Health in Agricultural Convention, 2001

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 181 – The Private Employment Agencies Convention, 1997 เป็นอนุสัญญาที่มีบัญญัติเรื่องบริษัทจัดหางานระหว่างประเทศ โดยที่จุดมุ่งหมายป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ และหาประโยชน์จากคนหางานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนุสัญญาฉบับนี้ยึดหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องการไม่อนุญาตให้เรียกค่าบริการจัดหางานจากแรงงานยกเว้นเป็นงานบางประเภท หรือคนงานบางประเภท ทั้งนี้โดยต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรตัวแทนลูกจ้าง และนายจ้างของประเทศนั้นก่อน อนุสัญญาฉบับนี้น่าจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาแรงงานระหว่างประเทศที่ดี เนื่องจากในปัจจุบันการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศมักจะดำเนินการโดยบริษัทจัดหางาน หรือตัวแทนมากกว่ารัฐบาล หรือเป็นการเดินทางไปกันเอง

### อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพขององค์การสหประชาชาติ

#### (1) อนุสัญญาด้านแรงงานอพยพ

ในปี ค.ศ. 1990 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้อนุสัญญาที่ครอบคลุมการอพยพระหว่างประเทศ และอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้หลังจากมีการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2003 อนุสัญญาฉบับนี้ – The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families มีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศคือ การพิทักษ์สิทธิของบุคคลที่อพยพเพื่อหางานทำ และท้ายสุดคือ การบริหารจัดการอพยพหางานทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งหมดในที่สุด อย่างไรก็ตามก็ดิอนุสัญญาฉบับนี้มีความแตกต่างจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายประการ เช่น

- คำนิยามของแรงงานอพยพ (Migrant workers) มีความหมายกว้าง และครอบคลุมกว่านิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยครอบคลุมแรงงานประเภทต่างๆ ที่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ครอบคลุม ได้แก่ แรงงานชายแดน แรงงานเรือเดินทะเล และผู้ทำงานด้วยตนเองหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (Frontier workers, seafarers, self – employed) รวมทั้งคำนิยามของคำว่า ครอบครัว (family) ก็กว้างกว่าคำนิยามโดยปกติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- ในแง่การคุ้มครอง อนุสัญญาฉบับนี้คุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ และครอบครัวโดยไม่จำเป็นต้องเป็นแรงงานอพยพที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น สิทธิส่วนใหญ่ก็เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights) เป็นการรับรองสิทธิของแรงงานและครอบครัวให้มีสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานพื้นเมืองทั้งสิทธิทางศาล สิทธิในเรื่องความเท่าเทียมกันในรายได้ ค่าตอบแทนจากการทำงาน รวมทั้งสภาพการจ้างและการทำงานอื่นๆ และการได้รับสิทธิรักษาพยาบาลทางการแพทย์ในกรณีฉุกเฉิน สิทธิในการได้รับการศึกษาของบุตร

นอกจากนี้ยังรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติในการจัดส่งรายได้กลับภูมิลำเนา สิทธิทางประกันสังคม สิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากการถูกขับไล่ หรือส่งกลับประเทศ

#### (1) อนุสัญญาด้านอื่นๆ

ที่สำคัญได้แก่

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน The United Nations Universal Declaration on Human Rights, 1948 รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในด้านต่างๆ

- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติ The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965 ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันมากที่สุดฉบับหนึ่ง แต่มีข้อจำกัดสำคัญสำหรับแรงงานอพยพ คือ มิได้ระบุเรื่องการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างของสัญชาติ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสำหรับแรงงานต่างชาติ

- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979 เป็นการรวมบทบัญญัติขององค์การสหประชาชาติด้านการเลือกปฏิบัติจากความแตกต่างทางเพศ และให้การคุ้มครองแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานพื้นเมือง และแรงงานต่างชาติ

อนุสัญญาฉบับนี้มีประโยชน์ต่อแรงงานอพยพสตรีเป็นอย่างมาก เนื่องจากกำหนดให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการด้านต่างๆ รวมทั้งออกกฎหมายเพื่อสกัดกั้นการค้าหญิงข้ามชาติ และการค้าประเวณี

### การดำเนินการของหน่วยงานอื่น ๆ

องค์การการค้าโลก (WTO) องค์การผู้อพยพระหว่างประเทศ และการเจรจาการค้าภายใต้ระบบสหประชาชาติ ก็มีบทบาทในเรื่องการทำงานในต่างประเทศเช่นกัน เช่น ในเรื่องการบริการระหว่างประเทศในหมวด 4 (Mode 4) ของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ หรือ GATS (General Agreement on Trade in Services) โดยประเทศสมาชิกต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบอาชีพบริการ เช่น แพทย์ นักบัญชี พยาบาล สถาปนิก วิศวกร ฯลฯ เดินทางเข้าไปทำงานหรือให้บริการในอีกประเทศหนึ่งได้ในลักษณะเป็นการให้บริการข้ามพรมแดนของคนสัญชาติอื่น แต่ไม่ได้เป็นการอพยพ หรือเคลื่อนย้ายเพื่อหางานทำ หรือตั้งถิ่นฐานถาวร

สำหรับการดำเนินการขององค์การการค้าโลก ได้ดำเนินการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองแรงงานอพยพเช่นกัน เช่น การกำหนดให้ผู้ที่จะไปทำงานในต่างประเทศต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอพยพระหว่างประเทศ

## 2. การดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองแรงงานอพยพ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติที่มีหน้าที่ด้านแรงงานโดยตรง ได้ดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลแรงงานทุกคน รวมทั้งแรงงานต่างชาติ โดยมีกิจกรรมหลักเกี่ยวกับแรงงานต่างชาตินอกจากการบัญญัติอนุสัญญาและข้อเสนอแนะคือ

(1) การบังคับใช้มาตรฐาน หรือกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ เป็นการใช้กลไกและเครื่องมือขององค์การฯ ในการตรวจสอบให้ประเทศที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(2) การสำรวจตรวจสอบติดตามการอพยพแรงงาน และสภาพการทำงานของแรงงานอพยพ

(3) การร่วมดำเนินการและการปรึกษาหารือกับองค์การของลูกจ้าง นายจ้าง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) พัฒนานโยบาย และมาตรการระดับชาติเพื่อการคุ้มครองแรงงานอพยพภายใต้หลักการขององค์การฯ

(5) ส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์การที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพป้องกันการเลือกปฏิบัติ และส่งเสริมให้แรงงานอพยพสามารถปรับเข้ากับสังคมประเทศที่ไปทำงานได้

(6) ดำเนินการส่งเสริม และสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการปรึกษาหารือ และร่วมมือกันเพื่อปกป้องแรงงานอพยพ

จากกิจกรรมหลัก 6 ด้านข้างต้น องค์การฯ ได้ดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อแรงงานอพยพ โดยมีกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่

(1) สร้างความรู้ และข้อมูลเรื่องแรงงานอพยพโดยการวิจัย และสร้างฐานข้อมูลแรงงานอพยพ (International Labour Migration database)

(2) เผยแพร่ และส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญา และตรวจสอบการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(3) ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เรื่องแรงงานอพยพ และการสร้างความกลมกลืนระหว่างแรงงานอพยพกับสังคมที่ไปทำงาน

(4) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและด้านอื่นๆ เพื่อให้รัฐบาลและกลุ่มลูกจ้าง นายจ้างพัฒนาความสามารถในการกำหนดนโยบาย และการบริการงาน

(5) ดำเนินการโครงการพิเศษเพื่อขจัดการค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานบังคับข้ามชาติทั้งการค้าเด็กและผู้ใหญ่ เพื่อคุ้มครองกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโรคเอดส์ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการปรับตัวเข้ากับสังคมที่อยู่ และการไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ

(6) สร้างระบบความร่วมมือระหว่างชาติด้านแรงงานอพยพ

### 3. การดำเนินการในด้านอื่นๆ

ในภูมิภาคต่างๆ ได้มีการดำเนินการพัฒนามาตรการต่างๆ เช่น เงื่อนไขการรับแรงงานอพยพ การอนุญาตให้อยู่และการปฏิบัติต่อแรงงานอพยพ สำหรับมาตรฐานในระดับภูมิภาคที่มีการจัดทำขึ้น ได้แก่ การให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพ และมาตรฐานในด้านการจัดการแรงงานอพยพในประเทศ

ยุโรปมีการพัฒนามาตรฐานการอพยพที่ครอบคลุมด้านต่างๆอย่างครบถ้วน โดยในระดับรวมหรือระดับสหภาพในฐานะกลุ่มยุโรป การประกาศใช้สนธิสัญญาสหภาพยุโรป (The Treaty on European Union, 1999) ซึ่งแก้ไขโดย The Treaty of Amsterdam ต่อมานับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเมื่อมีการนำเรื่องการอพยพมาเป็นนโยบายและมาตรการในระดับสหภาพยุโรปแทนที่จะเป็นการดำเนินการระดับประเทศสมาชิกเช่นเดิม

ในภูมิภาคอื่น ๆ ก็มีการดำเนินการร่วมกันในระดับภูมิภาค เช่น ในอเมริกาใต้ แอฟริกา เป็นต้น เช่น การดำเนินการของกลุ่มประเทศในเทือกเขาแอนดีสในอเมริกาใต้มีการทำข้อตกลงในกลุ่มประเทศ Andean Community และทำข้อตกลง Andean Instrument for Labour Migration เป็นฉบับทบทวนปี ค.ศ. 2002 หรือกรณีประเทศแอฟริกา The Central African Economic and Monetary Community (CEMAC) ได้ตกลงกันในปี 2546 ให้มีการนำข้อตกลงที่กำหนดมาตรการให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในกลุ่มประเทศที่เคยทำได้ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 แต่ไม่มีการปฏิบัติมาใช้ (ILO Report VI ช้างแล้ว หน้า 84)

ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงในลักษณะทวิภาคี (Bilateral agreement) ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ได้สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกทำข้อตกลงสองฝ่ายในกรณีนี้ที่เห็นควรเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศ คู่สัญญา

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการอพยพแรงงานระหว่างประเทศนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าจำเป็นต้องมีมาตรการที่ครอบคลุมและรวมมาตรการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เข้ามาเป็นมาตรการที่ประสานสอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ อย่างได้ผล ไม่ควรดำเนินการในลักษณะทำบางด้าน และต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานสอดคล้องกัน

## บทที่ 5

### มาตรการและแนวทางคุ้มครองแรงงานอพยพของประเทศต่างๆ

จากปัญหาที่แรงงานอพยพต้องเผชิญในต่างประเทศประกอบกับการที่แรงงานต้องประสบปัญหาหลายประการในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทั้งจากผู้จัดหางานและจากปัญหาอื่นๆ แต่ละประเทศจึงมีการดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ปัญหาให้แก่แรงงานอพยพตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยปกติประเทศผู้จัดส่งแรงงานมีบทบาทจำกัดในการควบคุมหรือ กำหนดเงื่อนไขการทำงานให้แก่แรงงานของชาติตนในการไปทำงานในประเทศอื่น เนื่องจากการไม่สามารถนำกฎหมายหรือมาตรฐานของตนไปใช้บังคับในต่างประเทศได้ การดำเนินการให้ความคุ้มครองจึงเป็นการดำเนินการตั้งแต่ก่อนเดินทางเพื่อตรวจสอบและป้องกันมิให้แรงงานของตนมีปัญหาในต่างประเทศ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารการทำงานในประเทศ กำหนดเงื่อนไขการจ้าง และสิทธิต่างๆของแรงงานขั้นตอนการขออนุญาตจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนแรงงานเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สำหรับในต่างประเทศการดำเนินการคุ้มครองดำเนินการภายใต้ระบบกงสุลที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ อาจมีการส่งเจ้าหน้าที่ เช่นทูตแรงงานเข้าไปดูแลและให้ความช่วยเหลือแรงงานของตนในต่างประเทศ

จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า กิจกรรมที่ประเทศต่างๆ ดำเนินการ อาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

- (1) การกำหนด การตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย หรือระเบียบของประเทศโดยการกำหนดในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ
- (2) การให้บริการจัดหางานของภาครัฐเพื่อจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ
- (3) การจัดระบบและตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทจัดหางานเอกชน
- (4) การสร้างสัญญาจ้างมาตรฐาน หรือมาตรฐานสำหรับการจ้างงานในต่างประเทศ
- (5) การดำเนินการตรวจสอบและปราบปรามการลักลอบจัดส่งคนงาน หรือการค้ามนุษย์ข้ามชาติ
- (6) การเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในต่างประเทศ



(7) การสร้างสถาบันของชาติและระดับนานาชาติ เพื่อพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและสิทธิของแรงงาน

(8) การกำหนดระเบียบการจ้างงานแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และการร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในการให้ความคุ้มครองแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ในการดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาก่อนอนุญาตให้แรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศแต่ละประเทศอาจกำหนดมาตรฐานการจ้างงาน ซึ่งครอบคลุมเรื่อง ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน วันหยุด การจ่ายค่าล่วงเวลา การหยุดพักผ่อนประจำปี และเดินทางกลับประเทศที่มีภูมิสำเนา การประกันการเจ็บป่วย และอุบัติเหตุจากการทำงาน การยกเลิกสัญญา หรือการเลิกจ้าง รวมทั้งอาจมีการตรวจสอบสัญญาจ้างงาน โดยอาจจัดทำเป็นสัญญามาตรฐานเพื่อลดปัญหาข้อพิพาทและปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสัญญามาตรฐานนั้นได้รับการรับรองจากประเทศที่รับแรงงานอพยพเข้าทำงาน และเจ้าหน้าที่ประเทศผู้ส่งแรงงานยังสามารถใช้สัญญามาตรฐานนี้เป็นข้อมูลให้แรงงานทราบข้อมูลการจ้างแรงงานและเงื่อนไขต่างๆ ก่อนลงนามในสัญญานั้น และโดยปกติสัญญามาตรฐานที่แรงงานลงนามนี้จะต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยปกติคือกระทรวงแรงงานของประเทศผู้ส่งแรงงาน

เพื่อให้มาตรการดังกล่าวข้างต้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นประเทศผู้ส่งอาจต้องระงับการจัดส่งแรงงานของชาติตนให้แก่รายจ้างที่ไม่ยอมรับสัญญาจ้างและเงื่อนไขการจ้างมาตรฐานที่กำหนดขึ้น แต่กรณีนี้จะเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณา เนื่องจากอาจเป็นผลให้จัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศได้ในจำนวนจำกัด ซึ่งอาจขัดแย้งกับความต้องการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศให้มากที่สุดเป็นปัญหาที่หลายประเทศต้องเลือกเพื่อประโยชน์สูงสุดของตน

## ตารางที่ 5.1

## สรุปมาตรการและแนวทางด้านแรงงานต่างประเทศ

วัตถุประสงค์	มาตรการและแนวทางดำเนินการ
ส่งเสริมการจ้างงาน	<p><u>การพัฒนาตลาดแรงงานต่างประเทศ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างความสัมพันธ์ทางการทูต</li> <li>- การสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานจัดหางานภาครัฐและเอกชน</li> <li>- คณะส่งเสริมการจ้างงานและพัฒนาตลาดแรงงาน</li> <li>- ข้อมูลการตลาดและการวิจัย</li> </ul> <p><u>การจัดการด้านแรงงาน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจดทะเบียนแรงงานที่สนใจไปทำงานต่างประเทศ</li> <li>- องค์การส่งออกบริการด้านแรงงาน</li> <li>- การควบคุมการส่งแรงงานบางประเทศ โดยเฉพาะแรงงานระดับสมอง</li> </ul>
การคุ้มครองและส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงาน	<p><u>การจัดทำกฎเกณฑ์ และการบังคับใช้</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดส่งแรงงาน</li> <li>- มาตรการควบคุมการเดินทางออกไปต่างประเทศ</li> <li>- การจัดทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศผู้รับ รวมทั้งการตกลงด้านการประกันสังคม</li> <li>- การจำกัดการส่งแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศโดยเฉพาะเด็ก และสตรี</li> </ul>

<u>วัตถุประสงค์</u>	<u>มาตรการและแนวทางดำเนินการ</u>
<p>การทำให้แรงงานอพยพเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม</p>	<p><u>การควบคุมและตรวจสอบบริษัทจัดหางานเอกชน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การออกใบอนุญาตให้กับบริษัทจัดหางาน</li> <li>- การควบคุมการปฏิบัติงาน และการลงทะเบียนบริษัทจัดหางาน</li> <li>- การจำกัดค่าบริการจัดหางาน</li> <li>- มาตรการปราบปรามบริษัทจัดหางาน และการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย</li> </ul> <p><u>บริการสนับสนุน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้ข้อมูล (การอบรม) และการให้การปรึกษาหาเรื่อก่อนการเดินทาง</li> <li>- บริการดูแลสุขภาพในประเศที่ทำงาน</li> <li>- บริการประกันสังคม</li> <li>- บริการชุมชนและศูนย์เพื่อแรงงานในต่างประเศ</li> <li>- บริการสนับสนุนครอบครัวแรงงานที่มีได้ติดตามแรงงานไปทำงานต่างประเศ</li> <li>- บริการวีซ่าอาชีพและหางานทำ เพื่อแรงงานที่เดินทางกลับประเศ</li> <li>- แผนการอพยพ หรือส่งกลับแรงงานกรณีฉุกเฉิน</li> </ul> <p><u>การจัดส่งรายได้กลับประเศ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเศ</li> <li>- การกำหนดนโยบายและการอำนวยความสะดวกในการจัดส่งเงินกลับประเศ</li> </ul> <p><u>การส่งเสริมการออมและการลงทุนของแรงงานต่างประเศ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างช่องทางพิเศษสำหรับการลงทุนของแรงงานที่ไปทำงานต่างประเศ</li> <li>- ศูนย์ข้อมูล และบริการผู้ลงทุนรายย่อย</li> </ul>

วัตถุประสงค์	มาตรการและแนวทางดำเนินการ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการบ้านที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานอพยพ</li> <li>- โครงการใช้ประโยชน์จากฝีมือและความสามารถของแรงงานอพยพ</li> <li>- โครงการบรรจุงานพิเศษ และแรงจูงใจให้ เดินทางกลับภูมิลำเนา</li> <li>- โครงการฝึกอาชีพร่วมกับประเทศผู้รับแรงงาน</li> <li>- การสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนผู้อพยพกับประเทศบ้านเกิด</li> </ul>

### การคุ้มครองแรงงานจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบริษัทจัดหางานเอกชน

จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่กำหนดให้การจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศต้องกระทำผ่านบริการจัดหางานของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ อาจเป็นผลจากที่ประเทศต่างๆ ไม่พร้อมที่จะให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศโดยตรงทั้งหมด ประเทศส่วนใหญ่มีหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้ตรวจสอบและรับรองสัญญาจ้างงาน ดำเนินคดี ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และมีหน้าที่ไกลเกลี่ยข้อพิพาทระหว่าง แรงงานกับนายจ้างในต่างประเทศ (ประเทศอัลบาเนีย บราซิล จีน เอธิโอเปีย มาดากัสกา และเซเนกัล) รวมทั้งการได้รับมอบให้ทำความตกลงกับนายจ้างในการส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศให้แก่นายจ้างในฐานะองค์การจัดส่งได้เช่นเดียวกับบริการจัดหางานเอกชน

ประเทศส่วนใหญ่ที่มีการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศกำหนดให้บริษัทจัดหางานเอกชนที่ประกอบธุรกิจจัดหางานเพื่อผลทางธุรกิจต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทจัดหางานตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ประเทศเหล่านี้ใช้ควบคุมการดำเนินการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ โดยการกำหนดมาตรการที่เข้มงวด ประเทศเหล่านี้ก็สามารถควบคุมจำนวน และการดำเนินการบริษัทจัดหางาน ให้เหลือเฉพาะบริษัทที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ โดยเฉพาะอำนาจในการยกเลิกหรือระงับใช้ใบอนุญาตจัดหางาน กรณีที่บริษัทจัดหางานละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย

ในด้านอายุใบอนุญาต ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารในการควบคุมบริษัทจัดหางาน เอกชน บางประเทศก็กำหนดอายุใบอนุญาตจัดหางานไว้อย่างจำกัด เช่น 1 ปี ซึ่งในทางปฏิบัติอาจส่ง ผลเสียได้เนื่องจากจะมีแต่บริษัทที่แสวงหากำไรระยะสั้นเฉพาะหน้ามากกว่าการพยายามทำธุรกิจระยะ ยาว จากการทำอาจไม่ได้รับการต่อใบอนุญาตทำงานในแต่ละปี จึงต้องวางแผนธุรกิจเป็นแผนระยะสั้น

จากการติดตามพบว่า การควบคุมบริษัทจัดหางานโดยการจดทะเบียนนั้น จะได้ผลใน การคุ้มครองแรงงานอพยพ ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ที่สามารถควบคุมมิให้มีบริษัทจัดหางานที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายสามารถดำเนินธุรกิจแข่งกับบริษัทที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย หากปล่อยให้บริษัทที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายสามารถดำเนินการได้ ก็จะเป็นช่องทางให้เกิดการละเมิดกฎหมาย และเป็นผลให้บริษัทที่ ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายเสียเปรียบในการแข่งขัน ซึ่งการควบคุมที่ได้ผลจำเป็นต้องได้รับความ ร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ทุกระดับโดยเฉพาะในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนคือเจ้าหน้าที่ใน หมู่บ้าน และชุมชน จึงจะสามารถควบคุมบริษัทจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งคือ ประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจองค์การ ที่บริหารการจัดหางานต่างประเทศ ในการควบคุมบริษัทจัดหางานเอกชน โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้รับ อนุญาตจัดหางานต้องร่วมรับผิดชอบกับนายจ้างต่างประเทศหากมีการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างที่ทำให้ กับลูกจ้าง ทั้งกำหนดให้ผู้จัดหางานต้องวางเงินประกันจำนวนค่อนข้างสูงไว้กับเจ้าหน้าที่ ดังนั้นเมื่อเกิด ปัญหานั้น หน่วยงานของฟิลิปปินส์จึงมักจะแก้ปัญหาให้แก่แรงงานได้ไม่ยากนัก เนื่องจากบริษัทจัดหางาน จำเป็นต้องเลือกนายจ้างอย่างระมัดระวัง และตรวจสอบก่อนตกลงจัดส่งคนงานไปทำงานกับนายจ้าง รายนั้น มิฉะนั้นก็อาจต้องร่วมกับนายจ้างรับผิดชอบกรณีลูกจ้างประสบปัญหา เช่นนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้าง

ภารกิจที่ยากที่สุดสำหรับทุกประเทศในการควบคุมบริษัทจัดหางานเอกชนคือ การควบคุม เรื่องการเก็บค่าบริการจากคนหางาน โดยที่ประเทศส่วนใหญ่ที่มีการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ จะมีแรงงานที่ต้องการเดินทางไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก ขณะที่ตำแหน่งงานมีจำกัด จึงมีผู้ยินดี จ่ายเงินพิเศษในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ได้เดินทางไปทำงาน ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กรณีที่ค่าจ้างในต่างประเทศสูงมากเมื่อเทียบกับค่าจ้างในประเทศของแรงงานที่จะไปทำงาน ต่างประเทศก็จะมีผลให้ค่าบริการสูงกว่าราคาตลาด หรืออัตราที่รัฐบาลกำหนด จากการติดตามพบว่า ในประเทศที่มีค่าจ้างในประเทศต่ำ แรงงานมักต้องจ่ายค่าบริการสูงกว่าแรงงานในประเทศที่จัดส่งแรงงาน ด้วยกัน แต่มีค่าจ้างท้องถิ่นสูงกว่าเมื่อสมัครไปทำงานต่างประเทศในตำแหน่งเดียวกัน และค่าตอบแทน เท่ากัน

นอกจากนี้ผู้หางานที่สมัครงานประเภทไร้ฝีมือ ปกติต้องจ่ายค่าบริการสูงกว่าแรงงานที่มีฝีมือและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานมากกว่า เช่น พยาบาล ผู้ทำงานด้านข่าวสาร และเทคโนโลยี (ICT) อาจจ่ายค่าบริการไม่มากนัก หรือบางครั้งอาจไม่ต้องเสียค่าบริการใดๆ เลย แม้จะได้รับค่าจ้างจากการทำงานสูงกว่า ขณะทำงานด้านอื่น เช่น พนักงานผลิตสินค้าในโรงงาน พนักงานทำความสะอาด หรือแม่บ้าน ที่สามารถหาคนงานได้ง่าย ผู้หางานทำมักจะต้องจ่ายค่าบริการสูงกว่า

ประเทศในเอเชียที่ส่งแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะกำหนดอัตราค่าบริการสูงสุดที่จะเรียกเก็บจากคนหางานได้ จากการสำรวจ ( International Migration Survey ) พบว่า จากจำนวน 40 ประเทศที่มีการอนุญาตให้บริการจัดหางานเอกชน นำคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศมีถึง 23 ประเทศที่อนุญาตให้เรียกค่าบริการจากคนหางานได้ ในจำนวนนี้รวมประเทศพัฒนาแล้ว เช่น แคนาดา สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และนิวซีแลนด์

สำหรับประเทศที่อนุญาตให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจากคนหางานได้ ก็มีการกำหนดอัตราสูงสุดของค่าบริการไว้ต่างกัน เช่น มาเลเซีย อนุญาตให้เก็บได้ไม่เกิน 25 % ของค่าจ้างเดือนแรก ในญี่ปุ่น ไม่เกิน 10.5 % ในประเทศมอริเชียส กำหนดไว้ 10 % ขณะที่สวิตเซอร์แลนด์ อนุญาตให้เก็บได้ถึง 5 % ของรายได้ของแรงงานปีแรกทั้งปี

ความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายนี้ปรากฏอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อค่าจ้างในประเทศที่ทำงานกับประเทศบ้านเกิดต่างกันมาก และเมื่อมีอัตราว่างงานในประเทศคนหางานสูง นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของแรงงานและความตื่นตัวของประชาชนผู้หางานทำด้วย

### **การดำเนินการของประเทศในลักษณะการร่วมมือระหว่างประเทศ**

แม้ความนิยมในเรื่องการทำข้อตกลงจัดส่งแรงงานระหว่างประเทศผู้รับและผู้ส่งจะลดลงในระยะที่ผ่านมา แต่จากการที่ประเทศผู้รับต้องประสบปัญหาแรงงานต่างชาติลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานจำนวนมาก ทำให้ประเทศผู้รับหลายประเทศต้องทำข้อตกลงกับประเทศที่เป็นแหล่งส่งออกแรงงานหรือในลักษณะข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อตกลงที่กระทำกันในระดับระหว่างประเทศมีตั้งแต่การป้องกันปัญหาจนถึงการแก้ปัญหาเฉพาะด้าน เช่นเดียวกับการเปิดตลาดการค้าเสรี ตลาดแรงงานก็เริ่มเปิดสำหรับประเทศอื่นๆ มีการ

เคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี กรณีที่เป็นตัวอย่างคือประเทศในสหภาพยุโรปที่มีข้อตกลงในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกัน หรือข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การร่วมมือ หรือการดำเนินการในระดับระหว่างประเทศในรูปของการทำข้อตกลงหรือนำบางส่วนมาบัญญัติให้เป็นกฎหมายของประเทศในเรื่องการค้าและการอพยพแรงงาน ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบต่างๆ เช่น

- สนธิสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ
- GATS (General Agreement on Trade in Services) Mode 4 ของ GATS ซึ่งเปิดพรมแดนสำหรับบุคคลสัญชาติอื่นที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) สามารถให้บริการต่างๆ ข้ามพรมแดน หรือเข้าไปทำงานหรือให้บริการในประเทศสมาชิกอื่นในลักษณะการทำงานชั่วคราว ทั้งนี้จะไม่รวมแรงงานที่อพยพอย่างถาวร หรือแรงงานที่ต้องการเปลี่ยนสัญชาติ การขอมิถิ่นที่อยู่ หรือการขอทำงานอย่างถาวร
- การตกลงในระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป MERCOSUR , NAFTA เป็นกลุ่มประเทศที่มีข้อตกลงภายในกลุ่มประเทศสมาชิกให้แรงงานสามารถเดินทางไปทำงานในประเทศสมาชิกอื่นได้ โดยถือเป็นกระบวนการที่จะร่วมกันสร้างให้เป็นกลุ่มประเทศเดียวกันอย่างเหนียวแน่นรวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในกลุ่มด้วย
- ข้อตกลงทวิภาคี เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ ประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับแรงงานต่างชาติ โดยมีหลายประเทศได้จัดทำข้อตกลงในลักษณะนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงเรื่องสิทธิทางประกันสังคมของลูกจ้าง

ในทศวรรษ 1960 ประเทศในยุโรปบางประเทศประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จึงได้มีการทำข้อตกลงทวิภาคี หรือข้อตกลง 2 ฝ่าย เพื่อนำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศ ข้อตกลงเหล่านี้ส่วนใหญ่หมดอายุลงในทศวรรษ 1970 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น และมีการจัดทำข้อตกลงในลักษณะกว้างๆ แทนข้อตกลงเดิม โดยอาจจัดทำเป็นข้อตกลงกว้าง ๆ หรือบันทึกช่วยจำ และปฏิญญาความร่วมมือในการจัดหาและการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ต่อมาในทศวรรษ 1990 ข้อตกลงทวิภาคีก็กลับมาได้รับความนิยมนี้อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการที่มีปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มขึ้น

ในส่วนที่เป็นข้อตกลงหรือเครื่องมือหรือกลไกที่เกิดจากความร่วมมือของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนั้น จากการสำรวจของ IOM (International Organization for Migration) พบว่าปัจจุบันมีอยู่ถึง 13 กลุ่ม หรือ 13 ข้อตกลง และเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการหารือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาแรงงานอพยพ โดยเป็นข้อตกลงทั้งทางด้านการควบคุมการเข้าออกตามชายแดน จนถึงการรับคนงานต่างประเทศกลับภูมิลำเนา โดยมีประเทศและหน่วยงานตั้งแต่องค์กรระหว่างประเทศรวมทั้งบางกลุ่มก็ได้ให้องค์กรภาคเอกชน (NGOs) เข้าร่วมด้วย ทั้งนี้บางครั้งก็ได้เป็นการจัดตั้งกลุ่มขึ้นอย่างเป็นทางการแต่เป็นเพียงกลุ่มหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ตัวอย่าง เช่น IOM ได้จัดประชุมรัฐมนตรีแรงงานในเอเชียที่เป็นประเทศที่ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศเมื่อปี 2546 ที่กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการหารือร่วมระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการจัดการกับแรงงานอพยพ และเพื่อเป็นเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศต่อไป

### การเปิดตลาดเสรีการค้าบริการ

เมื่อมีข้อตกลงในการให้บริการข้ามพรมแดนจะเป็นผลให้แรงงานจากประเทศสมาชิกหนึ่งสามารถเข้าไปให้บริการในประเทศสมาชิกอื่น เป็นการเปิดตลาดแรงงานอีกด้านหนึ่งโดยเฉพาะด้านที่เป็นแรงงานฝีมือหรือวิชาชีพระดับสูง เช่น บริการทางกฎหมาย การเงิน การแพทย์ สถาปนิก และน่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศที่มีความพร้อมที่จะให้บริการข้ามพรมแดน โดยบางประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีความพร้อม เนื่องจากมีทรัพยากรมนุษย์มหาศาลและมีการพัฒนาบุคลากรในด้านต่างๆ ให้อย่างพอเพียง ปัจจุบันการเจรจายังไม่ยุติและก้าวหน้าไปค่อนข้างช้า สะท้อนให้เห็นว่ายังมีหลายประเทศที่วิตกเรื่องการเปิดตลาดในด้านนี้

ประเด็นที่เจรจากันอยู่ในปัจจุบันนี้ที่สำคัญได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้บริการ จำเป็นต้องมีข้อตกลงในการรับรองคุณสมบัติแรงงานจากประเทศอื่นเพื่อให้มีคุณสมบัติในการเข้าไปให้บริการในประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นระบบมาตรฐานโลก และจะทำให้แพทย์ พยาบาล สถาปนิก นักกฎหมาย สามารถประกอบอาชีพได้ทั่วโลก



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การที่องค์การระหว่างประเทศหลายองค์กรได้กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานอพยพในรูปแบบต่างๆ ทั้งในด้านการบัญญัติอนุสัญญา ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนมีการจัดทำข้อเสนอแนะ และแนวทางต่างๆ เพื่อให้ประเทศต่างๆ ร่วมกันให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพระหว่างประเทศและครอบครัว และการพยายามดำเนินการในลักษณะการร่วมดำเนินการเป็นกลุ่มประเทศในภูมิภาค หรือกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นมาตรการอีกด้านหนึ่งในการคุ้มครองแรงงานอพยพ

มาตรการบางด้าน เช่น อนุสัญญามีผลต่อประเทศสมาชิก ซึ่งปกติองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีระบบการตรวจสอบและแผนงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาด้านต่างๆ นอกจากนี้ปัจจุบันยังมีองค์กรภาคเอกชนทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของประเทศต่างๆ การที่ประเทศไทยมีการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานจำนวนมาก หากไม่มีกฏการศึกษากฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป อาจเป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกรายงานหรือเรียกร้องต่อองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้งานสหประชาชาติ เช่น ด้านสิทธิมนุษยชน หรือ ผู้อพยพ

นอกจากนี้ยังอาจถูกนำไปเป็นประเด็นในการกีดกันการค้า เช่น กรณีการใช้แรงงานต่างชาติโดยมีการเลือกปฏิบัติ เช่น การจ่ายค่าจ้าง การให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย หรือในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เช่น สิทธิในการดำเนินการในเรื่ององค์กรของลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วม และสิทธิอื่นๆ ดังนั้นจึงเป็นเวลาที่เหมาะสมในการที่ประเทศไทยจะให้ความสนใจในด้านนี้และต้องศึกษามาตรการเหล่านี้และนำมาปฏิบัติต่อไป

ในด้านการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ตัวอย่างจากประเทศต่างๆ มีประโยชน์ต่อการดำเนินการของประเทศไทย จึงควรได้มีการศึกษามาตรการต่างๆ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการปรับใช้การคุ้มครองแรงงานไทยที่จัดว่าไปทำงานต่างประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นมาตรการทางการบริหารที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ทันที และน่าจะมีผลในทางปฏิบัติจากการที่ประเทศไทยมีการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการคุ้มครองแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศตลอดเวลา 30 ปีที่ผ่านมา และได้สร้างกฎหมาย หน่วยงาน และองค์กรตลอดจน

ระบบต่างๆ ไว้ค่อนข้างครบถ้วนแล้ว ปัญหาการใหม่ๆ เช่น กฎหมาย หรือระเบียบหรือองค์กรอาจมีความจำเป็นน้อยกว่าการใช้กฎหมายองค์กรและมาตรการที่มีอยู่แล้ว โดยอาจปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันยิ่งขึ้น และมาตรการที่สำคัญที่สุดที่สามารถดำเนินการได้ทันทีคือการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การดำเนินการด้านการป้องกันการหลอกลวงคนหางาน มาตรการด้านการลดค่าปรับการจัดหางานให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ระบบราชการไทยยังไม่สามารถแก้ไขได้ และเป็นปัญหามาตลอดตั้งแต่เริ่มมีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

มาตรการนี้เป็นปัญหากับทุกประเทศที่จัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ โดยการดำเนินการของสำนักงานจัดหางานเอกชน เนื่องจากปัญหาการไม่สามารถควบคุมการเรียกค่าบริการเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดเป็นปัญหาที่ยากจะควบคุม จากกรณีที่มีผู้ต้องการไปทำงานต่างประเทศจำนวนมากขณะที่ตำแหน่งมีจำกัดหลายประเทศใช้มาตรการต่างๆ รวมทั้งการให้นำเงินค่าบริการมารวมไว้ที่เจ้าหน้าที่แล้วให้ผู้จัดหางานมารับไป เพื่อมิให้มีการจ่ายค่าบริการเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถคิดค่าใช้จ่ายได้จริง เนื่องจากแรงงานยินยอมจ่ายเงินพิเศษให้ผู้จัดหางานจึงยากที่ทางราชการจะควบคุมได้ อย่างไรก็ตามบางประเทศการใช้มาตรการเสริม เช่น การควบคุมบริษัทนายจ้างไม่ให้เอาเปรียบและบีบบังคับผู้จัดหางานไทย เพื่อให้ลดค่าจ้าง และเพิ่มค่านายหน้าในการจัดส่งตำแหน่งงานให้เป็นวิธีหนึ่งที่จะลดต้นทุนของผู้จัดหางานไทยและอาจส่งผลให้มีการลดค่าใช้จ่ายของคนงานลงได้บ้าง แต่มาตรการเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้จัดหางานเช่นกัน หากไม่ร่วมมือกันแต่แข่งขันกันเพื่อให้ได้รับตำแหน่งงานจากนายจ้างโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้หางาน ก็ยากจะลดค่าใช้จ่ายได้และมีผลให้คนหางานต้องรับภาระในที่สุด มาตรการที่อาจนำมาใช้จากตัวอย่าง และบางประเทศได้แก่ มาตรการเรื่องการให้การศึกษาและความรู้แก่คนหางานในบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ คนหางานสามารถหาข้อมูลจากตลาดได้เนื่องจากมีเอกสาร ข้อมูลจำหน่ายจำนวนมากผู้สนใจสามารถหาข้อมูลได้ง่ายประกอบกับความสนใจของคนหางานและการพยายามดูแลผลประโยชน์ของตนมีส่วนช่วยให้ถูกเอาเปรียบลดลง

### บรรณานุกรม

- ILO. 1999. **Migrant Workers**, Report III: International labour conferen, 87<sup>th</sup> Session, Geneva.
- ILO. 2004. **Towards a fair deal for migrant workers in the global economy**. Report VI. Geneva.
- ILO. 2003. **Summary of Conclusions**. Report of the regional tripartite meeting on Challenges To labour migration policy and management in Asia. Bangkok.
- ILO. 2002. **Trade and Labour Mobility**. Geneva.
- M. Abella. 2003. **Driving focus of labour migration in Asia**. Geneva.
- M. Abella. 1999. **Protecting temporary migrant workers: Challenger for modernizing states in Asia**. Tokyo.
- M. Abella. 1997. **Sending workers abroad**. Geneva.
- OECD. 2003. **Trends in International migration**. Paris.
- P. Stalker. 2002. **Workers Without frontiers: The Impact of globalization on international migration**. Geneva.
- United Nations. 2002. **International migration**. Newyork.
- UNOHCHR. 1996. **The rights of migrant workers**. Geneva.