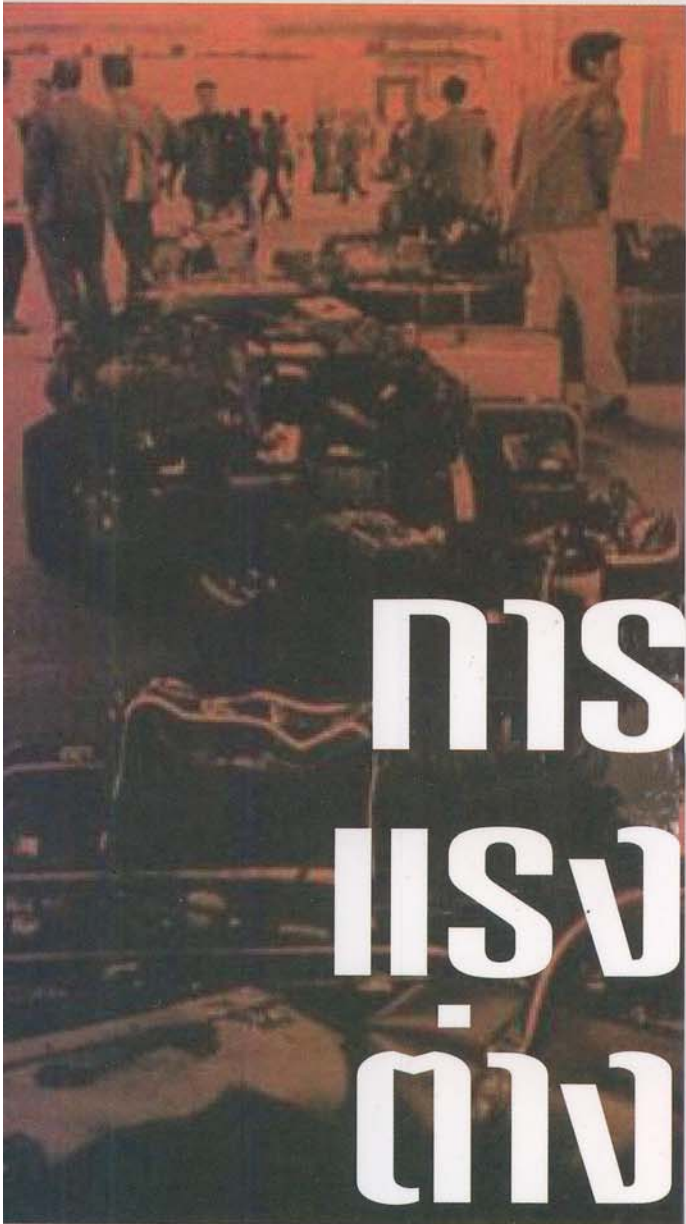


การจ้างแรงงานต่างชาติ :

คู่มือเชิงนโยบาย

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา



ผู้แต่ง W.R. BÖHNING

ผู้แปล เกตุชพรรณ คำพูด

บรรณาธิการ แล ดิลกวิทยรัตน์

การจ้าง แรงงาน ต่างชาติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจ้างแรงงานต่างชาติ :

คู่มือเชิงนโยบาย

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ผู้แต่ง W.R. BÖHNING

ผู้แปล เกตุชพรรณ คำพุด

บรรณาธิการ แล ทิลาภวิทย์รัตน์

การจ้าง แรงงาน ต่างชาติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ชื่อเรื่อง	A Manual on Policies and Procedures of Special Interest to Middle – and Low-Income Countries: Employing Foreign Workers (International Labour Office, 1998)
ชื่อเรื่องแปล	การจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา
คำสำคัญ	นโยบายการนำเข้าแรงงาน/ แรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศ/ การจ้างแรงงานต่างชาติ/ ประเทศกำลังพัฒนา
ISBN	978-611-551-027-6
ผู้แต่ง	W. R. Böhring
ผู้แปล	เกตุชพรรณ คำพุด
บรรณานุกรม	รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์ ศาสตราจารย์ ดร.สุภาวค์ จันทวานิช

พิมพ์ครั้งที่ 1	มิถุนายน 2552
จำนวนพิมพ์	500 เล่ม
จัดพิมพ์โดย	ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ARCM) สถาบันเอเชียศึกษา อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี ชั้น 7 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท กรุงเทพมหานคร 10330 โทรศัพท์ 0-2218-7462 โทรสาร 0-2255-8854 www.arcm.ias.chula.ac.th
สนับสนุนโดย	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
โรงพิมพ์	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบุรณิคมพิวเตอร์-การพิมพ์ 338/3-4 จุฬาฯ 40 ถนนพระราม 4 แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 โทรศัพท์ 0-2215-4506 โทรสาร 0-2611-9043

คำนำ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีภารกิจสำคัญร่วมกับรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่การมีเศรษฐกิจระบบตลาด ในการวางรูปแบบและผลสัมฤทธิ์สำคัญอันมีต้นนโยบายแรงงานย้ายถิ่นซึ่งเป็นการปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ทั่วโลก ความเข้มข้นของกระบวนการโลกาภิวัตน์ในระบบเศรษฐกิจโลกนั้นได้ดึงดูดให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมมากขึ้น ซึ่งทำให้การแลกเปลี่ยนทั้งสินค้า การบริการและแรงงานที่มีความซิดไกลักกันยิ่งขึ้น แต่ก็มีมาพร้อมๆ กับการเกิดมีเงื่อนไขความเป็นขอบเขตแดนประเทศที่เข้มข้นขึ้นด้วยเช่นกัน เหล่านี้คือสถานการณ์สำคัญที่นำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องนำความคิดความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีประเด็นอย่างกว้างขวางและครอบคลุม มาสู่การสังเคราะห์องค์ความรู้สำคัญ และเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงาน คณะที่ปรึกษา และที่สำคัญยิ่งคือส่วนของผู้กำหนดนโยบายในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจระบบตลาด หากเมื่อต้องเผชิญหน้ากับข้อสงสัยต่างๆ อาทิ หลักเกณฑ์ของการพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างในท้องถิ่นจ้างแรงงานต่างชาติ กระบวนการใดบ้างที่สำคัญและจำเป็นต่อการนำเข้าแรงงานต่างชาติ บทบาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับสำนักงานจัดหางานเอกชน ขั้นตอนการตรวจสอบความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติของนายจ้าง และสิทธิอะไรบ้างที่เห็นควรให้กับคนต่างชาติเหล่านี้ รวมถึงควรมีข้อตกลงใดบ้างเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายและการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย

โดยประเด็นสำคัญเหล่านี้ถูกออกแบบเป็นคู่มือเชิงนโยบาย ซึ่งเอกสารเผยแพร่ดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องใช้เป็นคำตอบสุดท้ายของข้อถกเถียงต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ให้ถือเป็นการชี้แนะแนวทาง อันเป็นไปได้และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

และสาเหตุที่ได้มาจากการจัดลำดับความสำคัญของการตอบสนอง เงื่อนไข และ ส่วนของผู้กำหนดนโยบายที่ควรมีการตัดสินใจร่วมกัน

คู่มือเชิงนโยบายและกระบวนการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวนี้มี เป้าหมายรวมไปถึงประเทศผู้ส่งออกแรงงานย้ายถิ่นด้วย เนื่องจากขั้นตอนการ เตรียมรับแรงงานนำเข้าและการส่งออกแรงงานนั้นมีรูปแบบของกระบวนการที่ คล้ายคลึงกัน โดยคู่มือนี้ถูกจัดทำขึ้นโดยสำนักจัดหางานระหว่างประเทศ องค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ภายใต้โครงการแรงงานย้ายถิ่น ระหว่างปี ค.ศ. 1994-1995

K.J. Lönnroth

ผู้อำนวยการสำนักจัดหางานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

คำชี้แจง

ตามที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานเพื่อการจ้างงานระหว่างรัฐ (MOU) กับสาธารณรัฐประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชาอันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งครอบคลุมกลไกสำคัญเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ด้านกระบวนการจัดหางานของแรงงานต่างชาติ ภายใต้กรอบแนวคิดพหุภาคีเกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่นขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และเริ่มดำเนินการนำเข้าแรงงานจากประเทศทั้งสอง เมื่อปี พ.ศ. 2549 ในลำดับต่อมา

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้สนับสนุนการสร้างฐานความรู้เกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ทั้งด้านงานวิจัย Recruitment of Migrant Workers in Cambodia, Laos PDR and Thailand รวมถึงการจัดแปลหนังสือ Employing Foreign Workers: A Manual on Policies and Procedures of Special Interest to Middle - and Low - Income Countries และได้เป็นหนังสือคู่มือ การจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ที่ว่าด้วยเนื้อหาของการสังเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมของการส่งออกและนำเข้าแรงงานของประเทศต่างๆ ทั่วภูมิภาคของโลก และรวบรวมข้อสรุปต่างๆ อันมีประโยชน์ไว้เป็นอย่างดี

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียได้พิจารณาว่า หนังสือคู่มือการจ้างแรงงานต่างชาติ: คู่มือเชิงนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนาฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการดำเนินงานนำเข้าแรงงานต่างชาติสำหรับทุกฝ่ายและทุกภาคส่วนที่

เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมซึ่งมีการระดมทรัพยากรร่วมกัน
ร่วมต่อการเคลื่อนไหวของแรงงานย้ายถิ่นในภูมิภาคนี้ร่วมกัน

ขอขอบคุณองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยคุณมาโนโล อเบลลา ที่
สนับสนุนงบประมาณจัดพิมพ์ ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์
จากศูนย์เศรษฐศาสตร์แรงงาน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ช่วย
บรรณาธิการหนังสือ และขอขอบคุณ นายเกตุขจรพรณ์ คำพุ่ม นิสิตในหลักสูตร
มหาบัณฑิต สาขาพัฒนามนุษย์และสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ช่วยแปล
หนังสือคู่มือนี้ให้สำเร็จด้วยดี และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย หวังว่าหนังสือคู่มือ
นี้จะช่วยสร้างความเข้าใจอันดี และนำไปสู่แนวการปฏิบัติที่ดีต่อการนำเข้า
แรงงานต่างชาติสู่สังคมไทยให้ดียิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์ ดร.สุภาภค์ จันทวานิช

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย

มิถุนายน 2552

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
ประเด็นสำคัญ	3
การนำเข้าแรงงานเพื่อการจ้างงานชั่วคราว	4
หลักการดำเนินนโยบายที่ดี	5
ประเภทของการย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ	6
บทที่ 2 นโยบายการนำเข้าแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ	12
การขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง	14
การขาดแคลนแรงงานโดยเปรียบเทียบ	15
เมื่อใดที่ประเทศจะได้รับประโยชน์จากการนำเข้าแรงงาน	16
บทที่ 3 ขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย	18
กลไกความร่วมมือเชิงนโยบายภายในประเทศ	18
หน่วยงานจัดหางานภาครัฐกับสำนักงานจัดหางานเอกชน	25
การเชื่อมโยงกับอุปทานแรงงานต่างชาติ	29
ความเกี่ยวข้องกับสำนักงานจัดหางานเอกชน	32
ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานกับลูกค้า	35
ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ	35
กฎข้อบังคับและการควบคุมสำนักงานจัดหางานเอกชน	37
บทที่ 4 ข้อตกลงทวิภาคี ว่าด้วยการนำเข้าแรงงานระหว่างประเทศ	42

บทที่ 5 การดำเนินนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติ	48
การกำหนดโควตาและข้อจำกัดต่างๆ	48
การจัดทำการทดสอบตำแหน่งงานว่าง	59
การจัดการแผนแรงงานย้ายถิ่นตามฤดูกาล	63
ความสมเหตุสมผลในการนำเข้าแรงงานตามฤดูกาล	64
ข้อสงสัยทางเศรษฐกิจ	65
ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน	66
กระบวนการขึ้นพื้นฐานในการจ้างงานแรงงานย้ายถิ่น	67
สรุปพัฒนาการของกระบวนการอนุญาตนำเข้าแรงงาน	70
วีซ่าและใบอนุญาตการทำงาน	72
ค่าธรรมเนียม	78
ค่าธรรมเนียมเชิงบริหาร	78
ต้นทุนทางเศรษฐกิจ	79
การตรวจตราและข้อมูลทางสถิติ	83
บทที่ 6 แนวนโยบายหลังรับแรงงานย้ายถิ่นเข้าประเทศในปัจจุบัน	85
ความเท่าเทียมด้านการจ้างงาน การฝึกอาชีพ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	86
การเข้าถึงการจ้างงานอื่นๆ นอกเหนือจากงานที่ต่ำกว่าจ้าง	88
การขอเปลี่ยนงานโดยแรงงานย้ายถิ่น	89
การเปลี่ยนงานโดยไม่สมัครใจ	92
ประเด็นอื่นๆ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมก่อสร้าง	93
คนทำงานบ้านควรถูกปฏิบัติต่างออกไปหรือไม่	95
การพำนักรอคอย และการส่งกลับประเทศแบบปกติ	96
ใบอนุญาตพำนักรอคอย	96
มาตรการส่งกลับประเทศ	98

รูปแบบการส่งกลับประเทศ	99
อิสระเสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคมอาชีพ	101
สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน	101
การประกันสังคม	103
การจัดที่อยู่อาศัยให้แรงงาน	106
บริการเสริมที่จำเป็นสำหรับนโยบายนำเข้าแรงงานที่ดี	108
การขึ้นทะเบียนแรงงาน	108
การวางแผนและการตรวจตรา	108
ผู้จัดการด้านการฝึกอบรม	109
โอกาสในการฝึกอบรมอย่างเท่าเทียม	109
การอบรมด้านภาษาสำหรับแรงงานย้ายถิ่น	109
การเตรียมโรงเรียนท้องถิ่นสำหรับแรงงานย้ายถิ่น	109
การร้องทุกข์และกลไกการเยียวยา	110
ความช่วยเหลืออื่นๆ เพื่อการรวมกลุ่มของแรงงานย้ายถิ่น	110
บทที่ 7 ปัญหาเรื่องการย้ายถิ่นของครอบครัวคนงาน	112
ขอบเขตและเงื่อนไข	113
ใครจะได้รับประโยชน์	114
บทที่ 8 การจัดการกับการเข้าประเทศและการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย	115
การป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย	115
การส่งกลับแรงงานต่างชาติและผู้ที่เกี่ยวข้อง	118
การให้สถานะภาพตามกฎหมาย	119
หลักการทั่วไปของการทำให้ถูกกฎหมาย	121
การกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสม	122
การกระจายข้อมูลข่าวสาร	123

สิทธิของแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมาย	125
ภาคการทำงานนอกระบบ	125
บทที่ 9 บทสรุปการนำเข้าแรงงานต่างชาติ	127

กล่องข้อความ

กล่องข้อความที่ 1	11
ประเภทของการเข้าเมืองด้วยเงินไต่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	
กล่องข้อความที่ 2	23
ออสเตรเลีย: ความเกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม	
กล่องข้อความที่ 3	31
ความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันหลักที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายแรงงาน	
ของประเทศที่นำเข้าและประเทศส่งออกแรงงานย้ายถิ่น	
กล่องข้อความที่ 4	55
สวีตเซอร์แลนด์: การกำหนดโควตาหลายแบบ	
กล่องข้อความที่ 5	60
สหรัฐอเมริกา: การทดสอบตลาดแรงงานที่คัดสรรแล้ว	
กล่องข้อความที่ 6	68
นโยบายจ้างงานตามฤดูกาลสำหรับภาคส่วนการผลิต เขตพื้นที่	
หรือตามขนาดของกิจการ	
กล่องข้อความที่ 7	69
การดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการจ้างแรงงานย้ายถิ่น	
รวมทั้งกลุ่มที่พำนักรอคอยอยู่ในประเทศแล้ว	

กล่องข้อความที่ 8	71
กระบวนการอนุญาตจ้างแรงงานสำหรับคำร้องของนายจ้าง	
กล่องข้อความที่ 9	82
รัสเซีย: การจ้างและการใช้แรงงานต่างชาติ	
กล่องข้อความที่ 10	90
การจ้างงานโดยอิสระตามข้อตกลงของสหประชาชาติ	
กล่องข้อความที่ 11	97
การสูญเสียการจ้างงาน และข้อเสนอแนะของ ILO C.151	
กล่องข้อความที่ 12	110
เหตุผลที่รัฐต้องสนับสนุนให้แรงงานต่างชาติ	
เรียนภาษาท้องถิ่น (ญี่ปุ่น)	
กล่องข้อความที่ 13	124
สมาคมทางชาติพันธุ์และหน่วยงานบริการด้านคนเข้าเมือง	
ต่อกระบวนการย้ายถิ่นตามกฎหมาย	

บทที่ 1 เกริ่นนำ

หนังสือคู่มือเล่มนี้ มีประเด็นศึกษาสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายและบรรดาผู้บริหารได้ใช้เป็นหลักในการประเมินว่า ควรจะมีนโยบายการรับแรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานหรือไม่ แนวนโยบายที่เหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของนโยบายดังกล่าว

ในส่วนเกริ่นนำนี้ กล่าวถึงข้อขัดแย้งพื้นฐานบางประการที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับความสะดวกรวดเร็วในการบริหารจัดการ ทั้งนี้มีการอ้างอิงถึงหลักมาตรฐานสากลต่างๆ มาประกอบเป็นแนวทางของการนำเสนอเนื้อหาในหนังสือคู่มือนี้ รวมถึงเนื้อหาในประเด็นของประเภทการย้ายถิ่นซึ่งปรากฏขึ้นอย่างหลากหลาย ซึ่งอาจจะต้องมีแนวการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกันออกไป

หนังสือคู่มือนี้ เพื่อกลุ่มเป้าหมายสำคัญ คือ ประเทศที่มีรายได้ระดับกลางหรือประเทศที่มีรายได้ต่ำ เช่น สาธารณรัฐอาร์เจนตินา ประเทศเคนยา ขณะที่ใน ส่วนประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีการรับแรงงานย้ายถิ่นมาเป็นระยะเวลานานแล้วนั้น ไม่ใช้กลุ่มเป้าหมายสำหรับหนังสือคู่มือนี้ เพราะประเทศเหล่านั้นมีนโยบายที่ดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามได้มีการนำเอาประสบการณ์ของประเทศต่างๆ เหล่านี้ที่มีการรับแรงงานย้ายถิ่นมาใช้ประกอบในการอธิบาย เชิงนโยบาย ขั้นตอนกระบวนการและการก่อตั้งสถาบัน ด้วยพิจารณาว่าจะสามารถใช้เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประเทศอื่นๆ ได้นำไปปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ของแต่ละประเทศได้

ข้อมูลรายงานระหว่างประเทศนั้นระบุถึงประเทศสำคัญๆ ที่มีการนำเข้าแรงงานย้ายถิ่น โดยมีรวมทั้งหมด 67 ประเทศ ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 และได้เพิ่มจำนวนขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ อันนำมาสู่ความร่วมมือของการพึ่งพา

ระหว่างกันซึ่งเกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก สถานการณ์ของการย้ายถิ่นเปลี่ยนแปลงไป เพราะไม่ใช่เพียงแค่ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศเท่านั้นที่จะต้องแบกรับแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมาก หนึ่งในสามของประเทศที่มีประชากรมากกว่า 200,000 คนขึ้นไปนั้นต้องแบกรับภาระแรงงานย้ายถิ่นนี้เช่นกัน และในสัดส่วนดังกล่าวประมาณ 2 ใน 5 นั้นเป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ตามเกณฑ์ของธนาคารโลก (GNP ต่อหัว มากกว่า 6,000 ดอลลาร์สหรัฐ) สัดส่วนที่เหลือนั้นอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับกลาง (GNP ต่อหัว 501- 6,000 ดอลลาร์สหรัฐ) และมีอีก 9 ประเทศซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ยากจน (13 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งทั้งหมดเป็นกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา ทั้งนี้เมื่ออาศัยการอ้างถึงข้อมูลการส่งเงินกลับประเทศ จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงจำนวนแรงงานต่างชาติที่มีจำนวนมาก แต่ทว่าสถานะของแรงงานเหล่านี้กลับขึ้นอยู่กับการจัดการของผู้จัดการด้านการโอนสัญชาติ เหล่าผู้บริหาร ฝ่ายปฏิบัติงาน ฝ่ายให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ และอื่นๆอีกมากมาย เหล่านี้คือแง่มุมหนึ่งของโลกาภิวัตน์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ขยายขอบเขตขึ้นเรื่อยๆ ในหลายประเทศของแอฟริกาและละตินอเมริกา และอาจมีปรากฏชื่อประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้น เมื่ออ้างอิงกับข้อมูลที่ทันสมัย ณ ปัจจุบัน

อัตราของการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่กำลังเติบโตขึ้นเรื่อยๆ และจะเกี่ยวข้องกับอีกหลายประเทศในรูปแบบที่หลากหลายกว่าในอดีตที่ผ่านมา แม้แต่ในกับประเทศที่ยากจนก็ต้องเผชิญหน้ากับปรากฏการณ์นี้ด้วยเช่นกัน

หนังสือคู่มือนี้เกิดขึ้นจากการรวบรวมบทเรียนและประสบการณ์จากหลากหลายประเทศ รวมถึงมาตรฐานทางด้านกฎหมายสากล เพื่อการอธิบายประสบการณ์ของแต่ละประเทศ ได้นำเสนอแผนภูมิและแผนผังซึ่งได้อธิบายไว้ในส่วนของกล่องข้อความ เพื่อสะดวกแก่ท่านผู้อ่านจะสามารถเข้าไปได้หากไม่ได้สนใจข้อมูลเหล่านั้น

การอธิบายเรื่องราวด้วยการใช้ถ้อยคำต่างๆ เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกล่าวถึง โดยคำที่ใช้กล่าวถึงบ่อยครั้งนั้นคือ ผู้ย้ายถิ่น ซึ่งตามความหมายที่ใช้กันโดยสากล แล้วนั้นหมายถึง คนที่ละทิ้งประเทศที่ซึ่งตนเป็นพลเมืองอยู่ บุคคลนี้อาจจะเรียกได้ทั้ง คนย้ายถิ่นเข้าเมือง คนไร้รัฐ ชาวต่างชาติที่มีหนังสือเดินทาง หรือคนต่างด้าว

1.1 ประเด็นสำคัญ

ภาพของปรากฏการณ์อพยพย้ายถิ่นในแง่ของการจ้างงานนั้นอาจหมายถึงแง่มุมที่กำลังให้ความสนใจนั้น คือเรื่องของนโยบายทางเศรษฐกิจ หาใช่เรื่องการศึกษาทางประชากร หรือการรับรู้ถึงภัยตามหลักมนุษยธรรมไม่ ถึงแม้ว่านโยบายทางประชากร หรือการรับรู้ถึงภัย อาจใช้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกันอย่างสิ้นเชิงกับแนวทางที่สำคัญทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ได้ถึงกับว่าเป็นพื้นฐานของเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งในเรื่องผลกระทบต่อการผลิต การจำหน่าย หรือราคาสินค้า อันที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจตามหนังสือคู่มือนี้ และถึงแม้ว่าจะมีความยากลำบากที่จะแยกแยะความแตกต่างระหว่างผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจกับผู้ลี้ภัยถึงสาเหตุของการอพยพย้ายถิ่นและแรงกระตุ้นที่จูงใจพวกเขาก็ตาม ในส่วนของผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารเองนั้นจะต้องกำหนดเครื่องหมายที่บ่งบอกถึงความแตกต่าง เมื่อมีคำถามว่าจะจัดการกับการหลั่งไหลเข้ามาของชาวต่างชาติเหล่านี้อย่างไร หรือถ้ามีการตั้งเป้าหมายหรือขีดจำกัดไว้ถึงสถานภาพของผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยทางการเมืองตามที่นิยามตามบันทึกข้อตกลงเรื่องสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ.1951 นั้นไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาด้านการนำเข้าแรงงานในหนังสือคู่มือนี้

มุมมองที่นำเสนอในที่นี้เป็นเรื่องของ การนำเข้าแรงงานที่ถูกขับเคลื่อนโดยอุปสงค์อย่างหนึ่ง คือความต้องการแรงงานย้ายถิ่นที่สะท้อนมาจากกลุ่มนายจ้าง ภาคเอกชนหรือภาครัฐของประเทศที่มีการเปิดรับแรงงานย้ายถิ่น ซึ่งอาจมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานไร้สัญชาติที่ต้องการแสวงหางานในประเทศเหล่านี้ แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะไม่ต้องการก็ตาม (การย้ายถิ่นที่ขับเคลื่อนโดยอุปทาน)

เหล่านั้นถือเป็นความจริง แต่ก็ไม่ใช่ประเด็นที่เราจะกล่าวถึงหนังสือคู่มือนี้ ส่วนการอพยพย้ายถิ่น การจ้างแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งการจ้างงานในกิจการที่ผิดกฎหมายนั้นจะกล่าวถึงไว้ในส่วนของบทที่ 8

1.2 การนำเข้าแรงงานเพื่อการจ้างงานชั่วคราว

ควรต้องมีการทำความเข้าใจกันเบื้องต้นก่อนว่า ในทางปฏิบัติจะไม่มีข้อกำหนดคำว่า ระยะสั้นหรือชั่วคราวในการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน โดยจะมีกลไกควบคุมเพื่อการบริหารจัดการซึ่งแต่ละประเทศนั้นจะระบุถึงช่วงเวลาในการบริหารจัดการ เช่น ระยะเวลา 6 เดือน หรือ 12 เดือน หรือ 2 ปี เพื่อให้มีการกำหนดช่วงเวลาของสัญญาการจ้างแรงงานต่างชาติที่แน่นอน แต่ในทางกลับกันอุปสงค์ทางเศรษฐกิจที่ซ่อนอยู่อาจจะมีความหมายเป็นระยะยาว เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยๆ อย่างไม่รู้จัก ทั้งเป็นการถาวรหรือทั้งชั่วคราว โดยมีการปรับเปลี่ยนวิวัฒนาการอย่างสม่ำเสมอ เสมือนตามแนวทางที่คาดเดาได้หรืออาจมีลักษณะของความที่ไม่ต่อเนื่อง ทั้ง 2 ประการนี้ที่มีความโดดเด่นและซ้อนทับกันอยู่ตรงที่ในกรณีที่มีการจ้างงานนั้นมีลักษณะที่มีข้อจำกัดด้านเวลาอยู่แล้ว โดยมีการซ้อนทับที่ไม่ปกติและเกิดขึ้นกับในกรณีดังกล่าว คือ

(ก) การจ้างงานตามฤดูกาล นั้นถูกนิยามโดยข้อตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการปกป้องสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น รวมถึงครอบครัวของพวกเขา ว่าเป็นการจ้างงานที่ขึ้นอยู่กับช่วงฤดูกาล และกระทำแค่ช่วงฤดูกาลหนึ่งของปีเท่านั้น

(ข) การจ้างงานตามโครงการ เช่น งานก่อสร้างสะพานหรืองานขุดคลอง ซึ่งมีการดำเนินโครงการระหว่างช่วงเวลาที่ได้วางแผนไว้ โดยที่ไม่มีการจ้างงานซ้ำในที่เดิม แต่เป็นการดำเนินการซ้ำในสถานที่อื่นๆ โดยนายจ้าง ผู้ควบคุมการก่อสร้างหรือคนงาน อันเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ผู้ควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติ หรือคนงานต่างชาตินั้นจะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่เสมอ ด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของพวกเขา และเป็นการย้ายถิ่นแบบตามโครงการ

นอกจากกรณีของการจ้างงานตามฤดูกาล และการจ้างงานตามโครงการแล้ว ก็ไม่สามารถอ้างถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจอื่นเพื่อจะจำกัดการเข้าตลาดแรงงานของแรงงานต่างชาติให้อยู่ในช่วง 6 เดือน หรือ 12 เดือน หรือช่วงระยะเวลาตามเหมาะสมได้ ทั้งนี้อาจจัดการกับความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานปกติโดยการออกใบอนุญาตการทำงานที่ซึ่ง ก) มีการจำกัดเวลาและเป็นช่วงสั้นๆ ข) มีการจำกัดเวลาในระยะยาว แต่ไม่ใช่การตั้งรกรากถาวร และอาจจะต้องมีการต่ออายุได้ด้วยเช่นกัน

ค) ใบอนุญาตให้เข้าประเทศและพำนักราชได้ตลอดชีพ การตัดสินใจว่าจะเลือกข้อ ก ข้อ ข หรือ ข้อ ค นั้นอาจจะได้รับอิทธิพลมาจากประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องเรื่องเศรษฐกิจมากเท่ากับเรื่องของการประเมินเชิงนโยบาย โดยหนังสือคู่มือนี้จะช่วยอธิบายให้ทราบว่า ประเทศที่มีฐานะปานกลางและประเทศยากจนนั้นมักนิยมกำหนดนโยบายที่มีเงื่อนไขของการรับแรงงานย้ายถิ่นในช่วงสั้นๆ และหากต้องการการขยายเงื่อนไขในกรณีของการนำเข้าแรงงานนี้ออกไป นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอ้างถึงข้อมูลจำนวนมากเพื่อใช้ประกอบกันไปสู่ทางเลือกเชิงนโยบายอื่นๆ โดยที่ไม่ใช่นโยบายการอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐาน

1.3 หลักการดำเนินนโยบายที่ดี

หนังสือคู่มือนี้ กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของการดำเนินนโยบายที่ดี อันประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ประการแรก คือนโยบายดังกล่าวนั้นต้องเป็นมิตรกับแรงงานย้ายถิ่น คือเคารพต่อความต้องการขั้นพื้นฐาน สิทธิแรงงาน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยตระหนักว่าแรงงานไม่ใช่สินค้า ประการที่สอง คือนโยบายต้องมีความเป็นมิตรกับนายจ้าง ประการที่สาม คือนโยบายต้องมีความเป็นมิตรต่อผู้บริหารระดับประเทศ โดยต้องมีเนื้อหาเชิงนโยบายที่ชัดเจน ปฏิบัติตามได้โดยง่าย ออกแบบมาเพื่อลดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ และมีกฎระเบียบที่ชัดเจนไม่ซับซ้อน

1.4 ประเภทของการย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ

ในการสำรวจเรื่องการออกแบบนโยบายการนำเข้าแรงงานนั้น จะเป็นการดี หากได้มีการจัดประเภทของการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศในมิติทางเศรษฐกิจ ซึ่งการจัดประเภทดังกล่าวนี้ได้มีสรุปไว้ในกล่องข้อความที่ 1 โดยเน้นความสำคัญของปัจจัยทางเศรษฐกิจกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน อันเนื่องมาจากสภาพการณ์ตลาดแรงงานที่ประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่นได้คาดการณ์ไว้ รวมทั้งสิ่งที่แรงงานย้ายถิ่นคาดหวังไว้ ทว่าเหล่านี้นสะท้อนปรากฏการณ์การขยายตัวของ การเคลื่อนย้ายแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งมาพร้อมกับความหลากหลายของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีมากกว่า โดยการจัดประเภทดังกล่าวนี้สามารถพบเห็นโดยทั่วไป และเป็นการจัดประเภทตามหลักสากล ดังนี้ คือ

(ก) คนเร่ร่อนและคนเลี้ยงปศุสัตว์ (ส่วนมากอยู่ในแอฟริกา) ซึ่งยังคงพบว่าการเดินทางข้ามพรมแดนโดยไม่มีการควบคุมจากประเทศต้นทางและปลายทางมากนัก

(ข) ผู้ย้ายถิ่นเพื่อเดินทางผ่านแดน คือผู้ที่อยู่ในระหว่างการเดินทางไปยังประเทศที่เป็นปลายทาง และอาจหมายรวมถึง ผู้ที่เดินทางแล้วอยู่พักเพียงแค่ 2-3 ชั่วโมงต่อวัน โดยมีการเดินเข้ามา มีการพักอาศัย รวมถึงมีการเดินทางออกไป โดยที่กลุ่มคนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบที่ยุ่งยากมากนัก

(ค) พ่อค้ารายย่อย ซึ่งอาจหมายรวมถึง ผู้ที่เดินทางมาจากภูมิลำเนาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เพื่อการติดต่อค้าขายสินค้าเล็กน้อย และอย่างไม่เป็นทางการ

(ง) ผู้ซึ่งมีหนังสือเดินทางต่างประเทศ และได้รับการอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศ ด้วยเงื่อนไขความผูกพันทางสายเลือดวงศ์ตระกูล หรือการตัดสินใจเดินทางเพื่อหลีกเลี่ยงทางการเมือง

โดยที่งานกะลาสี ลูกเรือประมงไม่อยู่ในการจัดประเภทตามดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากเป็นการย้ายถิ่นตามลักษณะงานเฉพาะ และมีรูปแบบการจ้างงานที่ใช้กับพวกเขาโดยเฉพาะ

นอกจากนี้การจัดประเภทในครั้งนี้ จะไม่กล่าวถึงบุคคลบางประเภทที่ซึ่งได้รับการยกเว้นเป็นการทั่วไปในแต่ละประเทศทั่วโลก เกี่ยวกับการควบคุมการเข้าเมืองที่เกี่ยวกับการจ้างงาน อาทิเช่น นักการทูต เจ้าหน้าที่กงสุล เจ้าหน้าที่ถูกว่าจ้างโดยรัฐบาลต่างชาติหรือหน่วยงานระหว่างประเทศ นักกีฬา ศิลปินและนักแสดงที่เข้ามาทำงานช่วงสั้นๆ ผู้เผยแพร่ศาสนา นักข่าว ฯลฯ เป็นต้น

อะไรคือการจัดแบ่งประเภทขั้นพื้นฐานที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเตรียมรับมือ

อย่างแรกคือ การเข้ามาเพื่อฝึกอบรมที่ซึ่งพลเมืองอีกประเทศหนึ่งถูกเชื้อเชิญให้เข้ามาฝึกทักษะใหม่ๆ และเรียนรู้เรื่องเทคโนโลยีในบริษัทเอกชนหรือการศึกษาดูงานหน่วยงานภาครัฐของประเทศที่เจริญกว่า เป็นระยะเวลาหลายเดือนหลายปีนั้น ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่รับการฝึกหัดได้รับประสบการณ์ทั้งทางด้านการทำงาน การบริหาร ทักษะการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ของบริษัทนั้นๆ การฝึกอบรมนี้เกิดขึ้นโดยผ่านช่องทางของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งปราศจากการควบคุมโดยรัฐ ปัจจุบันมี 3 ประเทศที่มีการจัดทำในลักษณะของโครงการฝึกอบรมโดยรัฐ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่น และเกาหลี

ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพทางเทคนิคและทางการบริหาร เช่นเดียวกับ นักธุรกิจ และผู้ที่ให้บริการด้านการข้ามพรมแดนนั้นก็ได้รับการอนุญาตให้เข้าประเทศชั่วคราว โดยไม่มีอุปสรรคมากนัก และสามารถอยู่อาศัยได้เป็นแรมเดือนถึงเป็นแรมปี รวมถึงบางส่วนก็อาจตัดสินใจที่จะตั้งถิ่นฐานหากว่าพวกเขามีโอกาส นอกจากนี้ในส่วนของผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพและนักธุรกิจที่มีการเคลื่อนย้ายตามใจแล้ว ยังมีใน

ส่วนของผู้จัดการและช่างเทคนิคอีกจำนวนมากที่เคลื่อนย้ายภายใต้บริษัทข้ามชาติ ตามเครือข่ายงานของบริษัท หรือการขยายการลงทุนทางธุรกิจ

แรงงานที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ นั้นมีการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ในฐานะที่เป็นลูกจ้างของบริษัทข้ามชาติ หรือภายใต้สังกัดของบริษัทที่ปรึกษา หรือ ธุรกิจส่วนตัวซึ่งมักมีลักษณะงานที่จำเพาะเจาะจงและมีกำหนดการเดินทางล่วงหน้า โดยที่ตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงบุคคลดังกล่าวนี้ ว่าเป็นแรงงานประเภทพิเศษ ซึ่งเหล่านั้นก็คือ ผู้ย้ายถิ่น

- (1) ผู้ซึ่งถูกส่งไปยังรัฐที่มีการจ้างงาน โดยมีภาระงานหรือหน้าที่และระยะเวลาตามที่กำหนด
- (2) ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องในประเภทงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะทาง ทางธุรกิจการค้า ทางเทคนิคหรือทักษะขั้นสูง ภายในกำหนดของระยะเวลา
- (3) ผู้ซึ่งมีการร้องขอจากนายจ้างเพื่อให้เข้ามารับการจ้างงานในรัฐนั้นๆ โดยการว่าจ้างนั้นมีการกำหนดขอบเขตงานและระยะเวลาในการจ้างงานเป็นการชั่วคราวหรือเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้น

การเข้ามาเพื่อทำงานตามโครงการจ้างงานเฉพาะ นั้นเริ่มรุกเข้ามาสู่ในอุตสาหกรรมการก่อสร้าง แต่ก็ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่นั้นเสียทีเดียว ผู้รับเหมาได้เคลื่อนย้ายบรรดาผู้เชี่ยวชาญ ช่างเทคนิคและเหล่าผู้บริหารระดับสูงเหล่านั้นข้ามพรมแดนมาพร้อมกับแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ โดยแรงงานที่มีทักษะสูงมักจะเป็นพลเมืองของประเทศที่บริษัทมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ขณะที่พวกผู้ใช้กำลังแรงงานมักจะมาจากกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งทุกวันนี้เราสามารถพบเห็นผู้รับเหมาต่างชาติพร้อมด้วยแรงงานต่างชาติที่อยู่เคียงคู่กันในหลากหลายประเทศทั่วโลก

การเข้ามาในฐานะของผู้รับเหมา หรือผู้รับเหมาช่วงงานเข้าประเทศนั้นมักถูกมองว่าเป็นไปตามโครงการจ้างงานเฉพาะ แต่ผู้รับเหมาไม่จำเป็นต้องถูกผูกมัดอยู่

กับโครงการจ้างงานเฉพาะอยู่ตลอดเวลา โดยพวกเขาอาจได้รับทำงานปกติทั่วไป เช่น ดูแลรักษาความสะอาดถนน งานทำความสะอาดอาคาร หรืองานซ่อมแซมระบบประปา โดยมีข้อยกเว้นการจ้างงานตามโครงการเมื่อมีแรงงานการตั้งครุภัณฑ์ อันเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาการย้ายถิ่น โดยโครงการจ้างงานเฉพาะของแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้มีข้อกำหนดต่างๆ ไว้เหมาะสม

การเข้ามาเพื่อทำงานตามปกติภายใต้สัญญาตามกำหนดระยะเวลา นั้นเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยในระยะแรกเริ่มต้นขึ้นเมื่อผู้คนจากประเทศทางตอนใต้ของแถบเมดิเตอร์เรเนียนต่างคนต่างเคลื่อนย้ายขึ้นทางเหนือสู่ประเทศเบลเยียม ฝรั่งเศส และเยอรมนี โดยรูปแบบของสัญญาจ้างงานเหล่านี้ถูกนำมาใช้กับแรงงานย้ายถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งสามารถพบเห็นได้ในหลายประเทศ เช่น ในกลุ่มประเทศอาหรับที่มักจะรับแรงงานชาวอาหรับด้วยกัน รวมถึงแรงงานจากประเทศอื่นๆ นอกกลุ่มประเทศอาหรับ เพื่อเข้ามาเป็นแรงงานที่มีการจำกัดช่วงเวลาการอนุญาต โดยสามารถต่ออายุได้บางครั้ง การเคลื่อนย้ายแรงงานตามสัญญาจ้างงานซึ่งมีอยู่ในหลายรูปแบบนั้นเกิดขึ้นในทุกแห่งทั่วโลก ในบางแห่งต้องการทั้งแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานกึ่งฝีมือในช่วงระยะเวลาชั่วคราว อย่างที่เป็นอยู่ในประเทศที่มีระบบการจัดการคนเข้าเมืองที่หลากหลาย อาทิเช่น สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา และเวเนซุเอลา

การเข้ามาเพื่อทำงานตามฤดูกาล ซึ่งเป็นรูปแบบย่อยที่มีลักษณะเฉพาะของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศโดยมีสัญญาจ้างงานนั้น ถือเป็นวิถีปฏิบัติซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายภูมิภาคภาคของโลก อาทิเช่น งานทำสวนยางในไต้หวันและมาเลเซีย ไร่ส้มในฟลอริดา ไร่ถั่วในฝรั่งเศส งานก่อสร้างในสวีเดนและกิจการโรงแรมในแถบแคริบเบียน และในแหล่งต่างๆ ด้วยเช่นกัน

การเข้ามาเพื่อทำงานตามปกติแต่มีเงื่อนไขที่สามารถตั้งถิ่นฐานได้ ในที่นี้ขอกล่าวถึงเพียงเพื่อให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์เท่านั้น โดยรูปแบบดังกล่าวนี้พบในประเทศออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์ ซึ่งรับเฉพาะแรงงานที่มีทักษะความเชี่ยวชาญสูง โดยลักษณะของการขออนุญาตนั้นเพื่อสร้างให้

เกิดจ้างงาน โดยประเทศเหล่านี้จะแสวงหาและดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการร่วมก่อตั้งธุรกิจ หรือเป็นกลุ่มทุนที่นำเข้ามาลงทุน อันช่วยให้เกิดการจ้างงานขึ้นในประเทศ ซึ่งไม่ใช่เฉพาะเพียงพวกเขาแต่ยังรวมถึงธุรกิจปลายน้ำอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นตามอีกด้วย

รัฐบาลอาจมีคำถามที่ว่า จะเป็นการดีหรือไม่ หากว่าหน่วยงานเชิงนโยบาย แรงงานต่างชาติจะสามารถใช้การจัดประเภทดังกล่าวข้างต้นมาออกแบบ กระบวนการและวิธีการตัดสินใจตามหลักการเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติหลังจากการรับ แรงงานเข้ามา ซึ่งในทุกประเภทงานนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดหาแรงงาน ไว้เพื่อในแต่ละช่วงระยะเวลาเหมือนกันกับในประเภทงานอื่นๆ อาทิเช่น คนงาน บริษัทขนส่งต่างประเทศ นักกีฬา ผู้เผยแพร่ทางศาสนา และอื่นๆ อันเป็นกรณีพิเศษที่ กำหนดขึ้นตามสถานการณ์เฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ทั้งนี้การจัดประเภทแรงงาน เพื่อการนำเข้าดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นไปเพียงเพื่อจะนำมาสู่จุดเริ่มต้นที่ดีเท่านั้น

ความเชื่อมโยงดังกล่าวยังมีข้อแตกต่างในแนวความคิดตอนนโยบายการ อนุญาตเข้ามาของแรงงาน ซึ่งจัดประเภทตามลักษณะบุคคลเพื่อการจ้างงานอย่าง เฉพาะ โดยโครงการจ้างงานเฉพาะเหล่านี้เป็นการอนุญาตให้นำเข้าแรงงานมาตาม กำหนดระยะเวลาของสัญญา และหนังสือคู่มือนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับประเด็นการ ปรับตัวไปสู่กระบวนการเชิงนโยบายที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

การจัดประเภทแรงงานดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ไม่เฉพาะกับประเทศที่ดำเนิน นโยบายที่เข้มงวดเท่านั้น แต่ยังใช้ได้กับนโยบายของประเทศที่มีการทำข้อตกลง ภายใต้บริบทของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค เช่น กลุ่มตลาดร่วมอเมริกา ได้ตอนล่าง (MERCOSUR) ในอเมริกาใต้ กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกา ตะวันตก (ECOWAS) ในแอฟริกาตะวันตก หรือประชาคมอาเซียน (ASEAN) ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าในขณะนี้ความร่วมมือในภูมิภาคระหว่างประเทศ รายได้ระดับกลางกับประเทศรายได้ต่ำยังไม่เปิดให้เคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดน ได้โดยเสรี แต่ในอนาคตอาจมีความร่วมมือเพื่อการยกเว้นข้อบังคับในการ

เคลื่อนย้ายแรงงานในบางประเภท ประเภทของการย้ายถิ่นที่ระบุไว้ในที่นี้ รวมถึงหัวข้อควรพิจารณาต่างๆในหนังสือคู่มือนี้ อันจะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะกับส่วนของผู้กำหนดนโยบายของประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบายระหว่างประเทศหรือในระดับภูมิภาคอีกด้วย

กล่องข้อความที่ 1

ประเภทของการเข้าเมืองด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

- การเข้ามาเพื่อการฝึกอาชีพ ทักษะแรงงาน
- การเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ทางวิชาชีพหรือเพื่อให้บริการต่างๆ
 - บุคคลที่เข้ามาจากการโอนย้ายภายในบริษัทข้ามชาติ
 - การรับบุคคลเข้ามาชั่วคราวเป็นแรงงานที่ทำงานเฉพาะอย่างนอกบริษัทข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีเงินเดือน หรือดำเนินธุรกิจส่วนตัว
- การเข้ามาตามโครงการ
 - ผู้เชี่ยวชาญ ผู้จัดการ หรือแรงงานทั่วไป ภายใต้การดูแลของบริษัทหรือผู้รับเหมารายย่อย เพื่อดำเนินการโครงการหนึ่งๆ
- การเข้ามาเพื่อการทำงานตามสัญญาจ้างงาน
 - การรับบุคคลภายใต้การดูแลของบริษัท ผู้รับเหมารายย่อย เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลากหลาย มากกว่าการทำงานโดยผูกมัดอยู่กับโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ
 - บุคคลที่เข้ามาเพื่อทำงานภาคบริการ หรือ งานภาคอุตสาหกรรม
 - บุคคลที่เข้ามาเพื่อรับงานตามฤดูกาล
- การเข้ามาเพื่อทำงานโดยมีการตั้งถิ่นฐานร่วมด้วย
 - แรงงานไร้ฝีมือ มีฝีมือ ช่างเทคนิค ผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูง
 - เจ้าของกิจการ นักลงทุน ฯลฯ ที่เข้ามาด้วยเงื่อนไขที่จะช่วยสร้างให้มีการจ้างงานเกิดขึ้นภายในประเทศ

บทที่ 2 นโยบายการนำเข้าแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ

การนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศนั้นมีมิติของการตัดสินใจทางการเมืองมากกว่าการนำเข้าสินค้าอย่างอื่น ด้วยเพราะมี “ผู้คน” เข้ามาเกี่ยวข้องจึงทำให้ความรู้สึกยิ่งใหญ่ไปกว่านำเข้าสินค้าหรือบริการต่างๆ และทัศนคติต่อผู้คนเหล่านี้ อาจจะก่อตัวขึ้น ทั้งที่อาจเป็นไปได้ทั้งการสนับสนุนหรือต่อต้านแรงงานต่างชาติ ดังกล่าว และข้อโต้แย้งทางเศรษฐกิจก็อาจมีทั้งในเชิงการสนับสนุนหรือต่อต้านด้วยเช่นกัน การอนุญาตให้แรงงานย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศอาจเกิดคำถามว่า โดยแท้จริงแล้วแรงงานต่างชาติจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ของคนในชาตินั้นดีขึ้นและมั่นคงขึ้น มากกว่าการเปิดพรมแดนไม่ให้นักต่างชาตินำเข้าหรือไม่ การตัดสินใจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับทางการเมืองอย่างชัดเจน เนื่องจากกลไกทางการเมืองสามารถตัดสินใจได้ว่าการทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นสูงสุดนั้นก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอันดับแรกของประเทศด้วยการนำเข้าแรงงาน แต่ประเทศสามารถเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวได้จากการเพิ่มการนำเข้าสินค้าและบริการได้เช่นกัน ในสังคมแบบประชาธิปไตยนั้นมักมีการถกเถียงในมุมมองดังกล่าวซึ่งขัดแย้งกันทั้งภายในที่ประชุมพรรคการเมือง ที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมร่วมกับกลุ่มตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้าง โดยฝ่ายที่เห็นแย้งนั้นจะเคารพการตัดสินใจของคนส่วนใหญ่ และอาจจะได้รับบทลงโทษได้ถ้าพวกเขาไม่ปฏิบัติตามนั้น

ทั้งนี้การที่เราจะคาดหวังให้เกิดมิติที่เป็นเอกฉันท์ในเรื่องข้อขัดแย้งทางเศรษฐกิจในเชิงของการสนับสนุน หรือการต่อต้านแรงงานต่างชาติหรือไม่นั้น ยังไม่มีตัวแบบทางเศรษฐกิจที่เป็นสากลที่บ่งบอกให้ได้ว่าประเทศรายได้ต่ำหรือรายได้ปานกลางนั้นจะต้องมีนโยบายนำเข้าแรงงานย้ายถิ่นหรือไม่ หรือจะจัดทำเมื่อไร แม้ว่าตัวแบบการเคลื่อนย้ายทางประชากรได้ให้แนวทางกว้างๆ 2 - 3 ประการ แต่

ผลกระทบในช่วงแรกของระยะการเปลี่ยนผ่านนั้น อาจทำให้ไม่ต้องการที่จะรับแรงงานต่างชาติ (นอกจากที่มีคุณสมบัติสูง) เหล่านี้เป็นเหตุการณ์ที่ไม่เฉพาะเจาะจงมากเกินไป และไม่ถือเป็นประโยชน์ต่อเป้าประสงค์เชิงนโยบาย นอกจากนั้นปัจจัยจากภายนอกที่อาจมีผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากการที่ตัวแบบการเปลี่ยนผ่านทางประชารัฐนั้นแย่งลง ปัจจัยหนึ่งคือ ความสามารถในการทำกำไรอย่างฉับพลันของทรัพยากรทางธรรมชาติ น้ำมันในทะเลทรายอาราเบียนเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด อีกปัจจัยหนึ่งคือ การแบ่งงานบางชนิดที่ไม่เป็นที่นิยมในสังคมและได้ค่าตอบแทนไม่มากนักให้กับกลุ่มประชากรพิเศษเฉพาะ ในประเด็นนี้ตรงกับกรณีของแรงงานเกษตรกรรมในแถบทะเลแคริบเบียนและการทำงานบ้านในแอฟริกาใต้

โลกาภิวัตน์ทางด้านเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นและหลักเกณฑ์ทางประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตที่มาควบคู่กัน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถหลีกเลี่ยงคำร้องจากนายจ้างในประเทศให้รับแรงงานจากต่างประเทศ ปัญหาของการออกแบบและจัดทำนโยบายจะเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อมีความต้องการของปัจเจกชนเกิดขึ้นบ่อยๆ หรือมีความต้องการอย่างแพร่หลาย จนไม่ใช่เรื่องของแต่ละบุคคลอีกต่อไปแต่เป็นภาพสะท้อนของความต้องการแรงงานในวงที่กว้างขึ้น ความต้องการเหล่านี้อาจจะแสดงออกมาในรูปแบบของตำแหน่งงานว่างซึ่งยากที่จะหาคนเข้ามาบรรจุ หรือในรูปแบบของอัตราเงินเดือนของประเภทงานนั้นที่เพิ่มขึ้น

ในโลกของรัฐบาลปัจจุบันนี้ แรงกดดันจากนายจ้างภาคเอกชนหรือภาครัฐโดยตัวมันเองอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการนำเอานโยบายการอนุญาตเข้าประเทศมาใช้ได้ตามใจชอบ แต่จะต้องมีเหตุผลพอสมควรอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม และเพื่อให้สังคมจะได้ยินยอมตามคำขอของนายจ้าง หรือให้รัฐบาลนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาได้

2.1 การขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง

การขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง หมายถึงกรณีที่ประเทศนั้นๆ มีจำนวนประชากรไม่เพียงพอ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอาจจะไม่สามารถดึงดูดคนเข้ามาสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึง หรือการศึกษาและระบบการฝึกอาชีพอาจจะไม่ได้ผลิตทักษะหรือคุณสมบัติเฉพาะทาง พุดอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประชากรหรือทักษะที่ต้องการยังไม่สามารถหาได้ในปัจจุบัน และก็ยังไม้อาจจะหาได้ในอนาคตอันใกล้

โดยทั่วไปแล้วการขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริงนั้นจะขยายตัวครอบคลุมถึงภาคเศรษฐกิจทั้งหมดอีกด้วย เช่นกรณี ประเทศซาอุดีอาระเบีย และประเทศกาบอง เป็นตัวอย่างหนึ่งของปรากฏการณ์นี้ และเช่นเดียวกับหลายประเทศในยุโรปตะวันตกช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริงสามารถเกิดขึ้นเฉพาะในอาชีพพิเศษที่ประเทศนั้นๆ ยังไม่สามารถผลิตบุคคลากรประเภทนั้นขึ้นมาได้ ซึ่งมักเป็นทักษะที่ทันสมัยและเป็นกลุ่มคุณวุฒิชั้นสูง แรงจูงใจเรื่องการเคลื่อนย้ายอาจไม่สามารถดึงดูดแรงงานท้องถิ่นจากภายในประเทศ ด้วยเพราะแรงงานมีจำนวนไม่เพียงพอ และจะยังคงเป็นเช่นนี้จนกระทั่งถึงเวลาการศึกษาและการฝึกอาชีพนั้นไล่ตามกระแสนความต้องการเชิงเศรษฐกิจได้ทัน

แน่นอนว่าเราสามารถเลือกที่จะไม่สนใจการขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริงได้ และละทิ้งโอกาสในการผลิตโดยไม่รับแรงงานย้ายถิ่น ไม่ว่าในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด หรือในบางสาขาอาชีพที่ขาดแคลนก็ตาม

แต่ว่าภายใต้เงื่อนไขของโลกาภิวัตน์ที่เน้นความมีประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตและลำดับขั้นการใช้เทคโนโลยี นั้นเป็นเหตุผลสำคัญทางเศรษฐกิจที่แสดงให้เห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยการนำเข้าแรงงานต่างชาติดี มีฉะนั้นแล้วประเทศอาจจะล้มเหลวที่จะดำเนินการผลิตได้ในระดับที่ต้องการ และยังคงไม่สามารถที่จะกระจายรายได้ไปสู่ประชากรตามที่คาดหวังไว้ ซึ่ง

หากมองด้านข้อจำกัดระบบนิเวศอาจให้มุมมองที่ต่างออกไป และเรื่องการรวมกลุ่มภายในชาติก็อาจจะทำให้เกิดข้อจำกัดที่เข้มงวดในเรื่องจำนวนแรงงานต่างชาติที่จะรับเข้ามา แต่ประเด็นเหล่านี้อยู่นอกเหนือจากขอบข่ายการอธิบายของหนังสือคู่มือนี้

2.2 การขาดแคลนแรงงานโดยเปรียบเทียบ

การขาดแคลนแรงงานโดยเปรียบเทียบ หมายถึงการขาดแคลนแรงงานที่ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนแรงงานในประเทศเพียงพอภายในเขตแดน แต่พวกเขาไม่เต็มใจที่จะเข้าไปทำงานในตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ ซึ่งอาจจะมีเหตุผลเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการ

การขาดแคลนแรงงานโดยเปรียบเทียบนั้นสามารถเกิดขึ้นกับทั้งระบบเศรษฐกิจ แต่ก็มักจะเป็นกับเฉพาะบางภาคส่วน (อุตสาหกรรม การบริการ หรืองานเกษตรกรรมที่มีรายได้น้อย) อาชีพ (งานที่ไม่มีใครอยากทำ) เขตพื้นที่ (ที่ไม่น่าสนใจทางเศรษฐกิจ หรือพื้นที่ห่างไกล) นายจ้าง (ที่เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก ผลกำไรมีน้อยหรือที่ให้เงินเดือน และสภาพการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน) หรืออาจจะเป็นเพราะพลเมืองในสังคมที่มั่งคั่ง นั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งที่หลีกเลี่ยงงานที่รายได้ต่ำและไปทำงานอื่นได้

การขาดแคลนแรงงานโดยเปรียบเทียบอาจเกิดขึ้นในระยะสั้นแล้วก็ผ่านไป แต่ก็อาจฝังแน่นไม่เปลี่ยนแปลงเป็นเวลานาน ดังตัวอย่างที่เกิดกับการจ้างแม่บ้านชาวโคลัมเบียในเวเนซุเอลา คนตัดอ้อยชาวไฮติในโดมินิกัน ช่างก่อสร้างชาวโบลิเวียในอุตสาหกรรมก่อสร้างของอาร์เจนตินา คนเก็บขยะชาวตุรกีในเยอรมันนี และคนสวนชาวเม็กซิโกในซานเมืองลอสแอนเจลิส

โดยหลักแล้วการขาดแคลนแรงงานโดยเปรียบเทียบสามารถจัดการได้โดยการให้เงินเดือนที่เหมาะสมและเสริมแรงกระตุ้นการเคลื่อนไหวของภาคการผลิต โดยการปรับองค์กระดานกระบวนการผลิต และการเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรเพื่อทดแทนกำลังคน หรือการย้ายสถานประกอบการไปต่างประเทศ ในทางปฏิบัติมี

ข้อจำกัดมากมายในการใช้ทางเลือกเหล่านั้น โดยเฉพาะในระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยตลาดที่บทบาทของรัฐมีเพียงแค่การตั้งมาตรฐานขั้นต่ำในการควบคุมถ้ามีการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นในภาคก่อสร้าง ส่วนของผู้วางแผนหรือผู้ที่จัดการด้านแรงงานพิจารณาสิทธิด้านอุปทานแรงงาน พวกเขาอาจจะพบว่าอัตราการเข้าร่วมแรงงานของเพศหญิงนั้นอยู่ในระดับที่น้อยกว่าประเทศอื่น หรือสัดส่วนแรงงานที่เกษียณอายุแล้วนั้นสูงกว่า รวมถึงสตรีอายุน้อยหรือแม่บ้านและกลุ่มผู้รับบำนาญก็ไม่สนใจงานกลางแจ้งที่ค่อนข้างหนักและมีค่าตอบแทนต่ำ อำนาจการจัดการของรัฐเองไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานในภาคส่วนนั้นอย่างพอใจได้

2.3 เมื่อใดที่ประเทศจะได้รับประโยชน์จากการนำเข้าแรงงาน

คำถามที่ว่า จะเปิดพรมแดนดีหรือไม่ นั่นเป็นประเด็นที่ได้กล่าวถึงไว้ก่อนหน้านี้ ด้วยว่าต้องมีเหตุผลพอสมควรในการที่ประเทศนั้นๆ จะอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานจากต่างประเทศ การลดข้อจำกัดเรื่องอุปทานแรงงานจะทำให้ นายจ้างทำการผลิตได้ดีขึ้น แต่นั่นก็อาจขัดแย้งกับเป้าหมายอื่นๆ หรือค่านิยมที่สังคมยึดถือ

เห็นได้ชัดว่า นายจ้างภาคเอกชนหรือภาครัฐจะได้ประโยชน์จากการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ต้องการจะว่าจ้าง เพราะถ้าไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อพวกเขาก็คงจะไม่เรียกร้องที่จะจ้างแรงงานต่างชาติ ในสถานการณ์ที่พรมแดนปิดอยู่ การตกลงตามที่นายจ้างต้องการเท่ากับเป็นการช่วยเหลือพวกเขา เหมือนกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

แรงงานในประเทศจะได้รับประโยชน์จากหลายๆ โครงการ แต่ใช้ว่าแรงงานจะได้ประโยชน์โดยตลอด การนำเข้าแรงงานมักจะเพิ่มความมั่งคั่งให้กับทุกๆ ฝ่ายอย่างน้อยก็ในระยะสั้น แต่แรงงานต่างชาติบางกลุ่มอาจจะตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องแข่งขันกับแรงงานต่างชาติอื่นๆ และทั้งจากการขาดแคลนแรงงานโดยแท้จริงและโดยเปรียบเทียบ ภาวะการแข่งขันนั้นอาจจะส่งผลทางลบกับระดับการเพิ่มค่าจ้าง เงินเดือนของพวกเขา

ภายใต้สถานการณ์ใดที่การนำเข้าแรงงานจะเป็นประโยชน์กับทั้งประเทศนั้น โดยหลักแล้วประโยชน์เหล่านั้นจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโต เพราะเมื่อตลาดแรงงานเกิดการติดขัดขึ้นไม่ช้าก็เร็วจะต้องกีดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าแรงงานที่มีอยู่ในประเทศมีจำนวนไม่เพียงพอ หรือไม่เต็มใจที่จะทำงานในตำแหน่งที่ว่างอยู่ การทดแทนตำแหน่งงานว่างไปก่อน (โดยไม่เต็มอัตรากำลัง) โดยจ้างแรงงานภายในชาติที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพออาจจะก่อให้เกิดผลเสียแบบเดิมๆ แต่อาจเกิดปัญหาน้อยกว่าที่เป็นอยู่ ค่าจ้างมักจะขึ้นตามการเติบโตของการผลิตและราคาต้นทุน นายจ้างอาจจะถูกบังคับให้เน้นเครื่องจักรในการผลิตมากขึ้น หรือยอมรับความเสียหายที่เกิดจากการผลิต และการเร่งการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างอาจจะจำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจ บางภาคส่วนอาจจะอยากเห็นการพัฒนาอย่างใดอย่างหนึ่งเหล่านี้เกิดขึ้น ถ้าไม่มีการรับแรงงานต่างชาติเข้ามา ความสามารถในการเจริญเติบโตที่คาดว่าจะไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ภาคส่วนเฉพาะที่ใช้แรงงานจำนวนมากที่ผลิตสินค้าที่ค้าขายได้อาจจะตกต่ำลงถ้าพวกเขาไม่สามารถหาคนงานที่ต้องการ และภาคส่วนที่แรงงานมากแต่ไม่ได้ผลิตสินค้าขาย เช่น การก่อสร้างและบริการอื่นๆ อาจจะได้รับผลกระทบเช่นกัน

การรักษาระดับการเติบโตของเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสูงสุดอาจจะไม่ได้เป็นประโยชน์กับนายจ้างที่ต้องการจะนำเข้าแรงงานต่างชาติเพียงเท่านั้น มันอาจจะช่วยให้นายจ้างคนอื่นสามารถใช้ความสามารถของพวกเขาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และลดกระบวนการปรับเปลี่ยนที่จะเกิดขึ้นในทุกกรณี แรงงานในประเทศบางคนอาจจะตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องแข่งขันกับแรงงานที่รับเข้ามาเพิ่มเติมจากต่างชาติ หรืออาจจะพบกับการเพิ่มค่าจ้างอย่างช้าๆ แต่มั่นคงกว่าในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและภาวะที่มีอัตราว่างงานสูง อันเป็นช่วงเวลาที่คนงานบางส่วนโดยเฉพาะในภาคส่วนที่ใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก อาจเสียตำแหน่งงานของตนไป โดยไม่มีความหวังที่จะได้งานอื่นมากนัก ท้ายสุดนี้ในภาวะของตลาดแรงงานที่เติบโตสูงนั้นอาจช่วยเพิ่มการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น

บทที่ 3 ขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย

เวลาที่ตัวแสดงหลักทางการเมือง เช่น กระทรวงต่างๆ กลุ่มนายจ้างลูกจ้าง และสมาชิกรัฐสภา พิจารณาถึงเรื่องการรับแรงงานต่างชาตินั้น มีสถาบันหรือกลไกอะไรบ้างที่พวกเขาจะต้องตั้งต้นขึ้นมาเพื่อที่จะเริ่มรับแรงงานต่างชาติ ในการที่จะกำหนดนโยบายใหม่ แต่ละประเทศควรที่จะคำนึงถึงปัญหาต่างๆ 3 ประการด้วยกัน

ประการแรก มีกลไกอะไรบ้างที่จำเป็นในการที่จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการต่างๆ ของนโยบาย และทำให้มั่นใจได้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องผ่านความร่วมมือกันทั้งกับองค์กรนอกภาครัฐที่เป็นตัวแทนของนายจ้าง สหภาพแรงงาน สมาคมเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ฯลฯ

ประการสอง การกำหนดบทบาทของหน่วยงานด้านการจ้างงาน หรือหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการตรวจคนเข้าเมือง และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ประการสาม จะเชื่อมโยงอย่างไรกับปริมาณแรงงานที่มีอยู่ในตลาดโลกที่ใดๆ ก็ต่างต้องการจะใช้ประโยชน์จากแรงงานเหล่านี้

ถ้าไม่มีการตัดสินใจที่แน่นอนชัดเจน การวางแผนอย่างดี หรือกระบวนการที่ชัดเจน ก็อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริหารจัดการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องได้รื้อรองอย่างสุขุมรอบคอบมากขึ้น ในการที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องของบรรดานายจ้าง ซึ่งนั่นจะทำให้การย้ายถิ่นเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างฉับพลันและน่าจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มสูงขึ้นด้วย

3.1 กลไกความร่วมมือเชิงนโยบายภายในประเทศ

การนำเข้าแรงงานมีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงและหน่วยงานของรัฐหลายๆ หน่วยงานด้วยกัน ถึงแม้ว่าน่าจะมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดูแลรับผิดชอบไปเลยทั้งหมด แต่ทุกหน่วยงานก็ควรจะมาประสานงานร่วมกันในการ

กำหนดนโยบายและในการทำความเข้าใจด้านบทบาทของแต่ละสถาบัน ส่วนการดำเนินงานจริงๆ นั้นควรจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

กระทรวงที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการจ้างงาน แรงงานหรือด้านปัญหาสังคมต่างๆ เป็นฝ่ายที่น่าจะเหมาะสมที่สุดในการดูแลดำเนินการจัดการเรื่องนโยบายการนำเข้าแรงงาน กล่าวได้ว่ากระทรวงนี้เป็นเหมือนเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลเลยทีเดียวในตลาดแรงงาน แต่มันอาจจะไม่ได้ครอบคลุมถึงทุกภาคส่วนของตลาดแรงงานหรือระดับของทักษะแรงงานได้อย่างทั่วถึงนัก โดยปกติแล้วหน่วยงานที่ดูแลด้านการจ้างงานทั่วไปจะรู้จักตลาดแรงงานทักษะขั้นต่ำดีกว่ากลุ่มทักษะสูง หน่วยงานพวกนี้มักจะมีผู้เชี่ยวชาญกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากกว่าหน่วยงานอื่นของรัฐบาล

หน่วยงานที่ไม่เหมาะสมกับการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ซับซ้อนโดยเศรษฐกิจนั้นคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งโดยปกติแล้วจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงความมั่นคงภายใน เหล่านี้เป็นแนวโน้มโดยปกติของบางประเทศเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์หรือเป็นเพราะว่ามีการย้ายถิ่นเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายในอดีตนั้นเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ตัวอย่างหนึ่งของกรณีนี้ก็คือ Argentine Act No. 22,520 ในปี ค.ศ.1981 ที่ให้ความรับผิดชอบหลักในเรื่องการกำหนดนโยบายกับการนํานโยบายด้านการตรวจคนเข้าเมืองอยู่ในการดูแลของกระทรวงความมั่นคงภายในและมีหน่วยงานรับผิดชอบแยกย่อยออกไปคือ Direccion Nacional de Migraciones ตัวอย่างอื่นๆ ก็เช่น the Dominican Republic's Direccion Nacional de Migraciones และ Gabon's Ministere de la defense nationale, de la securite et de l'immigration ความสนใจทั้งในด้านการรักษาความปลอดภัย อุบัติภัยในการทำงาน รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การขาดการฝึกฝนที่เหมาะสม และการขาดความรู้ความชำนาญของตลาดแรงงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐบาลประเภทนี้ไม่เหมาะสมในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักในสาขานี้ ดังนั้นการที่กระทรวงแรงงานและ

หน่วยงานจัดหางานถูกผลักดันให้รับบทบาทเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือบทบาทรองนั้นถือเป็นเรื่องไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ดังเช่นในกรณีของ Unidad de Migraciones Laborales ของกระทรวงแรงงานอาร์เจนตินา

รัฐบาลควรจะต้องจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่จะดำเนินการจัดการเรื่องนโยบายการรับคนเข้าเมือง ซึ่งหน่วยงานนั้นอาจจะถูกยกให้เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง เช่นเดียวกับที่เคยมีในสหพันธรัฐรัสเซียในช่วงสั้นๆ หลังจากที่หน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของสหพันธรัฐถูกจัดตั้งขึ้นตามด้วยการล่มสลายของสหภาพโซเวียต โครงสร้างองค์กรด้านการตรวจคนเข้าเมืองที่พิเศษอาจจะประกอบไปด้วยการประสานงานทางด้านนโยบายกับมิติอื่นของปัญหาทางด้านแรงงานย้ายถิ่นและการย้ายถิ่นออกจากประเทศ ซึ่งเป็นไปได้ที่จะทำให้เห็นพ้องต้องกันระหว่างการประสานงานทางนโยบาย และการดำเนินการทางนโยบาย หน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของสหพันธรัฐรัสเซียได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่สั้นๆ โดยรวม 2 ด้าน (การย้ายถิ่นเข้าในประเทศ และการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ)

ดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่สำคัญที่หน่วยงานพิเศษนั้นจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานด้านการจ้างงานสาธารณะ เนื่องจากฝ่ายหลังจะเป็นตัวแสดงหลักในการกำหนดว่ามีการขาดแคลนในด้านสาขาอาชีพหรือภาคส่วนต่างๆ ที่นายจ้างต้องการที่จะจ้างแรงงานต่างชาติหรือไม่

ทั้งนี้ ไม่ว่าใครจะรับบทเป็นตัวแสดงหลักก็ตาม เรื่องนี้ก็ควรเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงหลายหน่วยงาน และงานของพวกเขาต้องได้รับการประสานงานจากกลไกการประสานงานทางด้านนโยบาย ซึ่งมีความมุ่งหมายเบื้องต้นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน และความขัดแย้งกันหรือการแข่งขันกันในการออกแบบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลไกการประสานงานควรที่จะมีขอบข่ายอำนาจอย่างกว้างขวางในการที่จะตัดสินใจ และเพื่อรับประกันว่าการตัดสินใจเหล่านั้นจะถูกนำไปปฏิบัติตามสายงานของฝ่ายบริหารในทางประนีประนอมไม่กระทบกระทั่งซึ่งกันและกัน

การนำเอาการตัดสินใจที่สำคัญเรื่องตลาดแรงงานและการจ้างงานไปปฏิบัติน่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านการจ้างงานหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของประเทสนั้นๆ จากนั้นไปในหนังสือคู่มือนี้จะมีการอ้างถึงหน่วยงานภาคปฏิบัติว่าเป็น “หน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานของภาครัฐด้านการย้ายถิ่น”

หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการย้ายถิ่นมีหลายหน่วยงานด้วยกัน อาทิเช่น

- กระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเรื่องนี้เป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลายประเทศ โดยที่กระทรวงต่างประเทศอาจต้องจัดการเรื่องการให้วีซ่าเข้าประเทศ ถ้าเรื่องนี้ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงมหาดไทยอาจจะจะเป็นหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตให้พำนักรออาศัยในประเทศได้ ในกรณีที่วีซ่าเข้าประเทศหรือใบอนุญาตทำงานนั้นไม่ได้ให้สิทธิในช่วงที่จะมีการจ้างงาน
- กระทรวงแรงงานควรจะเป็นกระทรวงที่เป็นตัวแสดงบทบาทหลักด้วยเช่นกันเพราะเป็นกระทรวงที่ดูแลจัดการเกี่ยวกับตลาดแรงงานและการจ้างงาน
- กระทรวงสาธารณสุขอาจจะเกี่ยวข้องในกรณีที่ต้องมีการตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์ก่อนหรือหลังการเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติ
- กระทรวงศึกษาธิการก็น่าจะเกี่ยวข้องถ้ามีปัญหาเรื่องความต้องการแรงงานที่มีฝีมือหรือมีคุณภาพมากขึ้น หรือในด้านการตรวจสอบทักษะหรือระดับการศึกษารวมถึงเอกสารรับรองการสำเร็จการศึกษาต่างๆ
- กระทรวงการคลังหรือธนาคารกลางของประเทสนั้นๆ จะต้องเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่มิชข้อจำกัดในเรื่องการส่งเงินรายได้กลับประเทศ (การส่งเงินกลับประเทศของแรงงานย้ายถิ่น)
- กระทรวงการคมนาคมอาจจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในบางกรณี ในการอำนวยความสะดวกของการเดินทางของแรงงานย้ายถิ่น

อย่างไรก็ตามรายชื่อกระทรวงข้างต้นเป็นเพียงการอธิบายเป็นตัวอย่างเท่านั้น ยังไม่ได้ลงในรายละเอียดมากนัก แต่ทั้งนี้ไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม การประสานงานร่วมมือกันของหน่วยงานถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอยู่เสมอ

เนื่องจากกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างภายในประเทศมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำเข้าแรงงาน องค์กรที่เป็นตัวแทนของพวกเขาก็น่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการและกระบวนการของนโยบาย เช่นเดียวกับในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ นโยบายที่ตัดสินใจโดยที่พวกเขาไม่มีส่วนร่วมไม่อาจจะได้รับความร่วมมือเหมือนกับการที่พวกเขาได้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือด้วย ดังนั้นพวกเขาน่าจะมีการจัดตั้งภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือทางนโยบายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถ้านายจ้างกลุ่มย่อยต้องการแรงงานต่างชาติคนละสัดส่วนกับนายจ้างกลุ่มใหญ่ สมาคมที่เกี่ยวข้องนั้นควรจัดตั้งภาคส่วนของกลไกความร่วมมือทางนโยบายมากกว่าที่จะปล่อยให้บริษัทใหญ่ๆ เสนออยู่เพียงฝ่ายเดียว ถ้ามีข้อผูกมัดให้ดำเนินการตามแบบแผนการนำเข้าแรงงานแบบเดิม รัฐบาลควรหาหนทางที่จะนำกลุ่มตัวแทนของแต่ละภาคส่วนหรือกิจการหลักๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมตัวกัน โดยให้กลุ่มนายจ้างหรือลูกจ้างเข้าไปมีบทบาทของกลไกการปรึกษาหารือด้วย

ในระดับของกิจการหรืออุตสาหกรรมในครอบครัว นายจ้างและลูกจ้างก็ต้องการที่จะให้มีการพูดคุยเพื่อทำข้อตกลงกันเรื่องจำนวนสูงสุดของแรงงานต่างชาติที่จะมีได้ในกิจการหรือภาคส่วนนั้นๆ ในช่วงเวลาที่กำหนดไว้เช่นกัน ซึ่งข้อตกลงนั้นขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของพวกเขาเอง ประเทศออสเตรเลียได้ทำตามหลักการนี้ช่วงปีที่มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติจำนวนมาก (ดูกล่องข้อความที่ 2) หน่วยงานความร่วมมือทางนโยบายควรต้องทราบเกี่ยวกับข้อตกลงนี้ ซึ่งจะสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจสำหรับภาพรวมทั้งหมดของประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าจะให้ถือเป็นข้อบังคับผูกมัดไปเลย แต่กลไกความร่วมมือทางนโยบายจะสามารถแก้ไขเรื่องจำนวนที่น้อยลงหรือปรับปรุงองค์ประกอบให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของหน่วยงาน หรือหน่วยงานอาจจะตั้งเป้าหมายที่สูงขึ้นหรือเตรียมการสำหรับการ

สำหรับทั้งประเทศ ตามภาคส่วนการผลิตหรือระดับกิจการ เพื่อจะถูกเรียกใช้ในกรณี
ที่จำเป็น การปรึกษาหารืออาจจะไม่ได้จบลงที่การทำข้อตกลงเสมอไปแต่ก็ทำให้เกิด
พันธะผูกพันในระดับที่สูงขึ้นในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนทางสังคม

ในบริบทของการตรวจสอบทักษะหรือคุณสมบัตินั้น องค์การนอกภาครัฐ
เช่น สมาคมที่รับรองวิทยฐานะของวิชาชีพ (แพทย์ วิศวกร สมุห์บัญชี ฯลฯ) อาจจะ
ต้องเข้ามาร่วมปรึกษาหารือด้วย ILO (C.143) ได้กำหนดไว้ว่า หลังจากที่แต่ละ
ประเทศได้ปรึกษาหารือกับองค์กรที่เป็นตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างอย่าง
เหมาะสมแล้ว อาจจะต้องมีการตั้งกฎระเบียบเรื่องคุณสมบัติทางวิชาชีพ
ประกาศนียบัตรรับรอง และใบปริญญาที่ได้มานอกเขตแดนด้วย

นอกจากการจัดตั้งกลไกความร่วมมือทางนโยบายส่วนกลางแล้ว อาจจะ
จำเป็นและเป็นประโยชน์ที่จะสร้างกลุ่มความร่วมมือในระดับที่ต่ำลงมาหรือใน
ระดับภูมิภาค เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าหลักการและกระบวนการของนโยบายจะ
ถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่นปราศจากปัญหา

กล่องข้อความที่ 2

ออสเตรเลีย : ความเกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

หุ้นส่วนทางสังคมชาวออสเตรเลีย เช่น กลุ่มนายจ้างและสหภาพแรงงาน ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็จะได้รับสิทธิให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เรื่องนี้เกิดขึ้นมาเมื่อมีปัญหาการจ้างชาวต่างชาติที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1960 และคาดว่าจะมีความต้องการแรงงานต่างชาติโดยทั่วไปที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หุ้นส่วนทางสังคมดังกล่าวและกระทรวงแรงงานจึงได้ทำความตกลงให้เรื่องการรับแรงงานต่างชาติ โดยมีกระบวนการที่รวดเร็วและง่ายขึ้น กระบวนการนี้ได้เปลี่ยนการทดสอบการรับแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานแบบตัวต่อตัวตามปกติมาเป็นการกำหนดจำนวนชาวต่างชาติที่จะได้รับสิทธิเข้าทำงานในปีที่จะมาถึง ซึ่งจำนวนที่กำหนดไว้นั้นได้รับความ

ยินยอมร่วมกันจากกลุ่มที่เป็นตัวแทนของทั้งนายจ้างและลูกจ้างของอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมเฉพาะอย่างในแต่ละภูมิภาคที่บริหารปกครองตนเองของออสเตรเลีย

ใบอนุญาตการจ้างงานจะออกโดยสถานทูตออสเตรเลียหรือสำนักงานการจ้างงานในประเทศที่ส่งผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้กับแรงงานต่างชาติมากเท่าจำนวนที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า โดยไม่ต้องตรวจสอบสถานการณ์ตลาดแรงงานในภาคส่วนหรือภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำนวนสูงสุดของแรงงานนำเข้านั้นสามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยการตกลงร่วมกันของหุ้นส่วนทางสังคมในแต่ละปี

ไม่ใช่ทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจที่จะอยู่ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันเรื่องขีดจำนวนสูงสุด ในภาคส่วนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ข้อตกลงนี้ กระทรวงแรงงานจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายดำเนินการทดสอบตำแหน่งที่ว่างตามคำร้องขอของกลุ่มนายจ้างเป็นรายๆ ไป และกลไกแบบเดิมนี้อาจจะนำมาใช้ในภาคส่วนที่อยู่ภายใต้การกำหนดจำนวนสูงสุดแบบทวีภาคีได้ด้วยเช่นกัน

เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงกลไกที่ยืดหยุ่นได้ซึ่งใกล้เคียงกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ กลไกดังกล่าวทำให้การควบคุมเรื่องจำนวนแรงงานทั้งหมดและของแต่ละภาคส่วนและการจัดสรรแรงงานต่างชาติที่ได้เข้ามาในประเทศเป็นครั้งแรกไปตามภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงยังสามารถทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานและการคาดการณ์แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เชื่อถือได้อีกด้วย กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการเตรียมมาตรการต่างๆ ตามกลไกดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น กระทรวงแรงงานยังได้แสดงบทบาทเป็นตัวกลางระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมแต่ละฝ่าย ทั้งยังเกิดประโยชน์ต่อภารกิจงานของกระทรวง และผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ออสเตรเลียได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบจำนวนสูงสุด โดยเพิ่มประเด็นด้านประชากรลงไปในข้อกำหนดทางเศรษฐกิจเรื่องจำนวนของแต่ละภาคส่วนและการจัดสรรตามภูมิภาคก่อนหน้านี้ ปัจจุบันกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองได้ระบุไว้ว่าเปอร์เซ็นต์ของแรงงานต่างชาติจะต้องถูกกำหนดไว้เหมือนกันทั่วประเทศ จำนวนสูงสุดนั้นก็ขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์ของแรงงานต่างชาติในแต่ละภูมิภาค เปอร์เซ็นต์ของแต่ละภูมิภาคเป็นสิ่งที่สะท้อนอัตราการค้าจ้างแรงงานต่างชาติจริงๆ ของภูมิภาคนั้น และความจำเป็นในการจ้างต่อไปบนพื้นฐานของประชากร รวมถึงเรื่องอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น เมืองฟลอริดาลแบร์ก เป็นรัฐที่มีสัดส่วนของแรงงานต่างชาติเทียบกับจำนวนประชากรและแรงงานมากที่สุด (16 เปอร์เซ็นต์)

นั้นไม่ต้องการที่จะเพิ่มสัดส่วนอีกต่อไปแล้ว ขณะที่กรุงเวียนนาที่มีสัดส่วนของชาวต่างชาติมากเป็นอันดับ 2 (14 เปอร์เซ็นต์) มีความต้องการที่จะเพิ่มจำนวนประชากรจากผู้ย้ายถิ่นเพื่อบรรเทาปัญหาที่เป็นผลมาจากการที่มีจำนวนประชากรสูงอายุมากขึ้นเรื่อยๆ (G.Biffi: "The Austrian migration system", paper for the Conference on Migration and International Cooperation: Challenges for OECD Countries, Madrid, March 1993 (Paris, OECD, 1993), p. 8)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในระบบใหม่ หุ่นส่วนทางสังคมยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดจำนวนสูงสุด และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตัดสินใจรวมทั้งในส่วนของกระทรวงแรงงานและรัฐบาลของแต่ละภูมิภาค

3.2 หน่วยงานจัดหางานภาครัฐกับสำนักงานจัดหางานเอกชน

ประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นสามารถจัดการนำเข้าและการจ้างงานของแรงงานต่างชาติได้โดย (1) ผ่านหน่วยงานจัดหางานภาครัฐหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของประเทศนั้นๆ (2) อนุญาตให้ภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายจ้างโดยตรงหรือสำนักงานจัดหางานเอกชนรับหน้าที่ในการทำให้อุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานผสมกันได้อย่างลงตัว โดยที่หน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของภาครัฐทำหน้าที่เพียงแค่ดูแลตรวจตรา หรือ (3) ใช้ทั้ง 2 วิธีประกอบกัน โดยแต่ละประเทศสามารถตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติการหรือดูแลตรวจตราดังเช่นที่สหพันธ์รัฐสวิสและประเทศส่งออกผู้ย้ายถิ่นในหลายๆ ประเทศได้ใช้เป็นแนวทางดำเนินการ

หนังสือคู่มือนี้ได้กล่าวถึงหน่วยงานจัดหางาน หรือสำนักงานด้านการย้ายถิ่นแบบกว้างๆ ทั้งในส่วนของการที่รับผิดชอบทั้งภารกิจในตลาดแรงงาน และภารกิจของการควบคุมแรงงานต่างชาติ โดยภารกิจส่วนหลังนี้น่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงความมั่นคงภายในมากกว่า

ด้วยข้อสันนิษฐานที่ว่า เป็นเพราะว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการด้านแลกเปลี่ยนแรงงานนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติอยู่แล้ว ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการทำงาน มีความคุ้นเคยกับปัญหาเรื่องแรงงานต่างชาติเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ในส่วนนี้เหมาะที่จะจัดการตั้งแต่นั้นตอนเริ่มแรกของการตัดสินใจเข้ามาทำงานในประเทศ และการพำนักราชการของแรงงานต่างชาติด้วยเช่นกัน

ผลดีของการมอบหมายงานทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดการทั้งฝ่ายเสนอตำแหน่งงานและฝ่ายจัดหาแรงงานไปไว้รวมในส่วนภารกิจของหน่วยงานจัดหางานนั้นมีข้อสันนิษฐานหลายประการด้วยกัน ประการแรก คือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นมีความคุ้นเคยกับตลาดแรงงานส่วนใหญ่ บางทีอาจกล่าวได้ว่าเกือบทั้งระบบตลาดแรงงานเลยทีเดียว พวกเขาถูกฝึกมาให้จัดหาแรงงานให้เหมาะกับตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ นอกจากนี้พวกเขายังทำงานตามมาตรฐานสากลที่คอยกำกับอยู่อีกด้วย ประการสอง คือพวกเขาสามารถไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกจ้าง ดังตัวอย่างของการให้หน่วยงานจัดหางานของภาครัฐเป็นระบบผูกขาดซึ่งเป็นแนวนโยบายของประเทศเยอรมนีมาตลอด 15 ปี นับตั้งแต่ที่เยอรมนีได้ทำหนังสือสัญญาจ้างแรงงานกับสำนักงานจัดหางานในประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียนหลาย ๆ ประเทศ โดยการให้บริการในประเทศแถบนี้จะถูกกำกับดูแลจากทั้ง 3 ฝ่าย คือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ตัวแทนขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

หน่วยงานภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องใช้วิธีคัดสรรผู้สมัครงานแบบผูกขาด ในกรณีของตำแหน่งงานประเภทคุณวุฒิสูง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพ ผู้จัดการ และบุคลากรของมหาวิทยาลัย หรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนายจ้าง เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ฯลฯ ต่างก็มีเครือข่ายจดหมายแจ้งข่าวหรือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวของตนเองที่สามารถนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการสรรหาผู้เชี่ยวชาญต่างชาติได้ แต่ในกรณีของประเทศที่มีรายได้ปานกลางหรือที่มีรายได้น้อยนั้นอาจไม่มีหน่วยงานด้านการจ้างงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ได้ดีพอ ก็มักจะไม่ใช่ไปเกี่ยวข้องกับการจัดหา

งานให้กับแรงงานย้ายถิ่นเลย และส่วนใหญ่มักจะโอนงานด้านนี้ให้กับภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบจัดหากำลังคนในทุกขั้นตอน หรือไม่กี่อาจเพียงแคในบางขั้นตอนของการนำเข้าแรงงาน ทั้งนี้รัฐบาลยังคงต้องมีทำหน้าที่ดูแลตรวจตราอยู่ อาจมีกรณีที่นายจ้างลักลอบจัดหาแรงงานต่างชาติเองหากว่าไม่มีการควบคุมจัดการที่ดี โดยในส่วนของนายจ้างและสำนักงานจัดหางานเอกชนนั้นมีส่วนสำคัญให้ระบบการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศมีการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีที่เกิดขึ้นในรัฐอาหรับบริเวณอ่าวเปอร์เซีย ในช่วงแรกได้นำเข้าแรงงานนั้นเป็นแรงงานชาวอาหรับมาก่อน แล้วต่อมาจึงนำเข้าแรงงานชาวเอเชียเป็นจำนวนมาก เนื่องด้วยราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1973 โดยในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐดูแลตลาดแรงงาน คนกลางภาคเอกชนหรือผู้ค้าส่ง (เรียกกันว่า kafeels ในซาอุดีอาระเบีย) จึงทำหน้าที่จัดหาแรงงานนำเข้า โดยผู้ค้าส่งจะทำหน้าที่จัดหาแรงงานตามจำนวนความต้องการนำเข้าแรงงานส่วนตัว เช่น ว่านายจ้างต้องการแรงงานประเภทไหน หรือแต่ละบ้านต้องการคนทำงานบ้านกี่คน ซึ่งไม่ได้อ้างอิงกับข้อมูลพื้นฐานความต้องการของตลาดแรงงาน และบางทีนี่อาจจะเป็นสถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1950 - 1970 เมื่อในส่วนของจัดหาแรงงานนั้นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม โดยถือว่าเป็นเรื่องปกติและเพื่อเป็นการกระจายรายได้ในประเทศ ในช่วงแรกผู้ค้าส่งมักจะเก็บเงินจากนายจ้างแรงงานต่างชาติรายใหญ่ก่อน สักระยะหนึ่งก็เพิ่มการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากแรงงานย้ายถิ่นที่หางานได้แล้ว บทบาทของพวกเขาได้นำไปสู่สถานการณ์ที่รัฐบาลพยายามที่จะลดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจกับแรงงานย้ายถิ่นลงมากขึ้น ซึ่งเป็นการขัดกันกับผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ค้าส่ง เมื่อพวกเขาต่างพยายามจัดหาการจ้างงานให้กับแรงงานย้ายถิ่นจากต่างประเทศให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้นการตรวจตราดูแลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นมากและควรมีมาตรการที่จะครอบคลุมไปถึง

- การตรวจสอบความต้องการแรงงานต่างชาติที่แท้จริง เช่น การตกลงหรือปฏิเสธต่อคำขอนำเข้าแรงงานต่างชาติ
- การดูแลเรื่องการออกใบอนุญาตเข้าประเทศหรือพำนักราช (การจัดการด้านนี้ไม่ควรจะถูกดำเนินการโดยกระทรวงความมั่นคงภายใน) เช่นเดียวกับการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติ
- การควบคุมกิจกรรมของสำนักงานจัดหางาน เพื่อต่อต้านการกระทำที่ผิดกฎหมาย รวมถึงการใช้แรงงานไปในทางที่ไม่เหมาะสม

ประเทศนำเข้าแรงงานต่างชาติสามารถอนุญาตให้สำนักงานจัดหางานเอกชนที่มีชื่อเสียงของประเทศส่งออกแรงงานนั้นๆ สามารถดำเนินการจัดแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายในเขตแดนของประเทศนั้นๆ ได้ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ดำเนินการในฐานะผู้จัดหาแรงงานต่างชาติซึ่งทำหน้าที่แทนให้กับหน่วยงานจ้างภาครัฐ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หน่วยงานภายในประเทศ หรือกับนายจ้างโดยตรง ในกรณีนี้เช่นกัน รัฐบาลของประเทศนำเข้าแรงงานจะต้องดำเนินการตรวจตราดูแลหน่วยงานต่างชาติ หรือมอบหมายให้หน่วยงานนอกภาครัฐที่เหมาะสม เช่น สภาอุตสาหกรรม หรือสหภาพแรงงาน หรือสมาคมนายจ้าง ดำเนินการจัดการในเรื่องการออกใบอนุญาตทำงานและควบคุมการจ้างงาน

เนื่องจากหน่วยงานจัดหางานภาครัฐนั้นมักจะมีผู้เชี่ยวชาญแต่เฉพาะตลาดแรงงานทักษะต่ำ รัฐบาลจึงควรมอบหมายให้รับผิดชอบการจัดหางานทั้งหมดในตลาดส่วนนี้ ขณะเดียวกันก็ให้มีบทบาทเพียงแค่การดูแลตรวจตราสำหรับทักษะแรงงานทักษะสูง ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ที่คาดว่าแรงงานไร้ฝีมือจะมีสัดส่วนที่เป็นที่ต้องการจำนวนมาก ขณะที่ตลาดแรงงานทักษะสูงนั้นจะมีกรณีแบบนี้จำนวนน้อย ทั้งเรื่องการเข้าประเทศและการจ้างงานโดยผิดกฎหมาย เพราะความเคลื่อนไหวของพวกเขานั้นไม่ค่อยจะเป็นปรากฏการณ์ขนาดใหญ่ เพราะพวกเขามักจะเลือกหาตำแหน่งงานที่สอดคล้องกับทักษะของตนเอง

3.3 การเชื่อมโยงกับอุปทานแรงงานต่างชาติ

หลังจากที่รับรู้เรื่องกลไกนโยบายการนำเข้าแรงงานภายในประเทศชัดเจนดีพอแล้ว รัฐบาลหรือกลุ่มนายจ้างและสำนักงานจัดหางานเอกชนจะเชื่อมโยงกันอย่างไรกับประเทศที่ส่งออกผู้ย้ายถิ่นที่ต้องการเข้ามาทำงาน รัฐบาลอาจจะสร้างความเชื่อมโยงร่วมกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือหน่วยงานจัดหางาน หรือทั้งสองฝ่ายขึ้นมา ไม่ว่าหน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศนั้นๆ จะมีหน้าที่เชิงปฏิบัติหรือแค่ดูแลตรวจตราก็ตาม กล่องข้อความที่ 3 แสดงทางเลือกที่แตกต่างซึ่งรัฐบาลมีทั้งในบริบทของหน้าที่เชิงปฏิบัติการและการตรวจตราดูแล

รัฐบาลอาจจะเพียงแค่มีบทสรุปของข้อตกลงเชิงโครงสร้าง หรือการทำให้เข้าใจอย่างกว้างๆ กับประเทศอื่นๆ อย่างเช่นที่รัฐอาหรับหลายรัฐได้ทำตามข้อตกลงดังกล่าวนั้น รัฐบาลทั้งสองฝ่ายจะปัญญาน่าจะร่วมมือกันโดยมีเป้าหมายให้แรงงานของประเทศ A ถูกว่าจ้างให้ทำงานในประเทศ B และพวกเขาต้องอ้างถึงข้อพึงปฏิบัติ เงื่อนไขเรื่องการส่งกลับ ฯลฯ แต่ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในรายละเอียดทางเลือกของข้อตกลงเชิงโครงสร้างนี้ซึ่งเป็นลักษณะข้อตกลงเรื่องการจ้างงานปฏิบัติกรแบบทวิภาคี ซึ่งอาจใช้มีการกล่าวถึงไว้ในการอารัมภบท เนื้อหาของถ้อยคำที่พบในข้อตกลงเชิงโครงสร้างนั้นก็จะมีการขยายต่อไปที่ละบทความว่าจะควบคุมกระแสดการหลั่งไหลของแรงงานและการปฏิบัติกับแรงงานย้ายถิ่นอย่างไร เนื้อหาของข้อตกลงการจ้างงานแบบทวิภาคีจะมีการอธิบายอยู่ในบทต่อไป

ในกล่องข้อความที่ 3 ได้แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้มากกว่าหนึ่งแนวทางในการเจาะตลาดแรงงานต่างชาติ ถ้ารัฐบาลไม่ต้องการให้สำนักงานจัดหางานเอกชนหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเพียงตัวแสดงเดียวในภาคปฏิบัติ (ทางเลือก 1b ที่เชื่อมกับ 2 หรือ ทางเลือก 5 ที่เชื่อมกับ 2) ถ้ามีการตัดสินใจที่จะปล่อยให้หน่วยงานด้านการจัดหาแรงงานบางส่วนหรือทั้งหมดไปอยู่กับภาคเอกชน ทางเลือก 3 และ 6 ก็ได้กำหนดหน้าที่การจ้างงานโดยตรงให้กับนายจ้าง ขณะที่

ทางเลือก 4 และ 7 ได้แสดงบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งอาจจะมีการเชื่อมต่อกับรัฐบาลต่างประเทศ (4) หรือหน่วยงานภาคเอกชน (7) และการส่งแรงงานไปให้กับนายจ้าง (8) หรือหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยตรง เพื่อให้เกิดการจัดการได้อย่างเหมาะสมต่อไป ภายใต้ทางเลือก 3, 4, 5, 6 และ 7 รัฐบาลเพียงแค่ทำหน้าที่ดูแลตรวจตราเท่านั้น

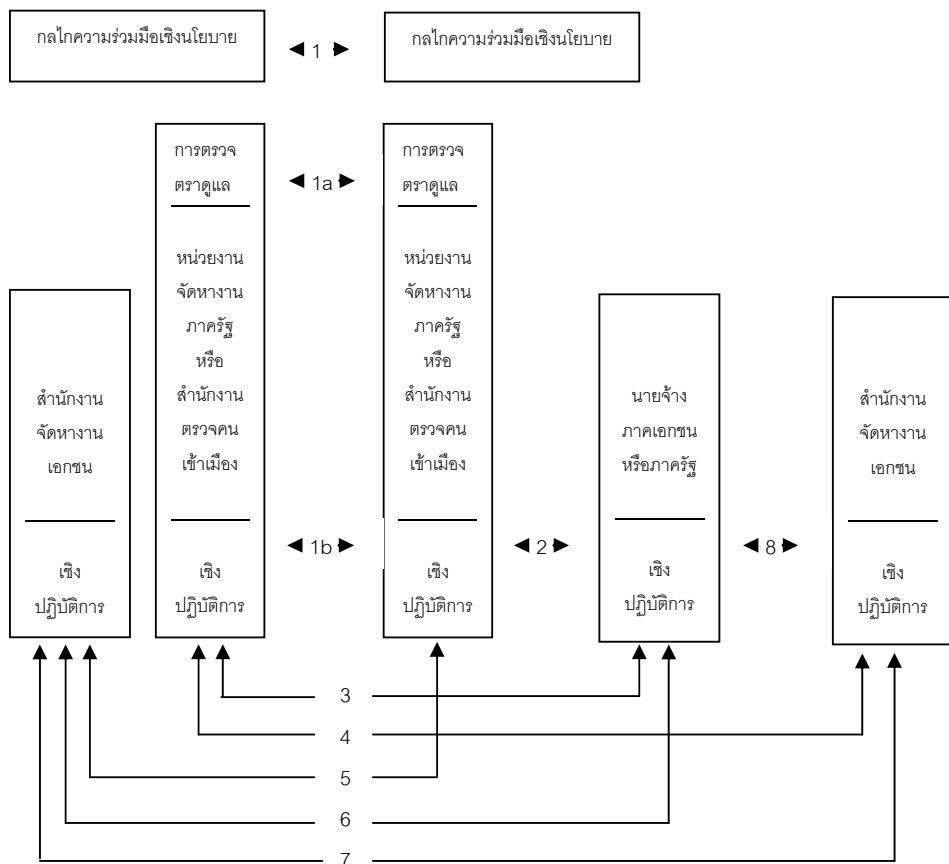
โดยสามารถดำเนินการเรื่องการจ้างงานได้หลายช่องทางในเวลาเดียวกัน ยกเว้นแต่ว่าจะถูกผูกขาดโดยหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว (ทางเลือก 1b และ/หรือทางเลือก 5) แม้ในกรณีที่ซึ่งหน่วยงานจัดหางานหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ทำการควบคุมเชิงปฏิบัติทั้งหมดแล้ว รัฐบาลก็ยังมีช่องทางที่สามารถจะดึงกลุ่มนายจ้างในประเทศหรือสำนักงานจัดหางานเอกชนมาเข้าร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรอบสุดท้ายได้ เช่น การอนุญาตให้พวกเขาได้มีบทบาทในการทดสอบทักษะของแรงงานผู้สมัคร เป็นต้น

กล่องข้อความที่ 3

ความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันหลักที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายแรงงานของประเทศที่นำเข้า และประเทศส่งออกแรงงานย้ายถิ่น

ประเทศผู้ส่งออกแรงงานย้ายถิ่น

ประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่น



คำอธิบายกล่องข้อความที่ 3

- [1] ข้อตกลง และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานด้านนโยบายสูงสุดของทั้ง 2 ประเทศที่เกี่ยวกับด้านแรงงานย้ายถิ่น
- [1a] ข้อตกลงทางโครงสร้าง ซึ่งแสดงถึงความต้องการของทั้ง 2 ประเทศที่จะทำงานด้วยกัน แต่ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในภาคปฏิบัติ
- [1b] ข้อตกลงด้านการย้ายถิ่นภาคปฏิบัติของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งได้สร้างการจ้างงานแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลขึ้น
- [2] รัฐบาลในประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่นปล่อยแรงงานย้ายถิ่นให้กับกลุ่มนายจ้างท้องถิ่น ไม่ว่าจะโดยการจัดหาแรงงานที่เสนอโดยรัฐบาลต่างประเทศ (ตัวเชื่อม 1b) หรือผ่านทางสำนักงานจัดหางานในต่างประเทศ (ตัวเชื่อม 5)
- [3] กลุ่มนายจ้างท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เชื่อมโยงกับรัฐบาลต่างประเทศโดยตรงในการที่จะรับแรงงานย้ายถิ่น
- [4] สำนักงานจัดหางานท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เชื่อมโยงโดยตรงกับรัฐบาลต่างประเทศในการที่จะรับแรงงานย้ายถิ่น
- [5] รัฐบาลของประเทศผู้รับผู้ย้ายถิ่นรับแรงงานย้ายถิ่นจากหน่วยงานต่างประเทศ และส่งให้กับกลุ่มนายจ้างท้องถิ่น (ตัวเชื่อม 2)
- [6] กลุ่มนายจ้างท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างประเทศโดยตรงในการที่จะรับแรงงานย้ายถิ่น
- [7] สำนักงานจัดหางานท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างประเทศโดยตรงในการที่จะรับแรงงานย้ายถิ่น
- [8] หน่วยงานท้องถิ่นส่งต่อแรงงานที่จัดมาให้กับกลุ่มนายจ้างท้องถิ่น

3.4 ความเกี่ยวข้องกับสำนักงานจัดหางานเอกชน

มีหลายประเทศด้วยกันที่ได้อนุญาตให้สำนักงานจัดหางานเอกชนแสดงบทบาทเป็นผู้แสวงหาแรงงาน คัดเลือกแรงงาน และนำส่งแรงงานต่างชาติไปให้กับกลุ่มนายจ้างภายในประเทศ อย่างเช่น กรณีในประเทศอาหรับที่รับผู้ย้ายถิ่นและใน

แอฟริกาใต้ รวมถึงในประเทศที่มีหน่วยงานจัดหางานภาครัฐซึ่งเคยใช้ระบบกึ่งผูกขาดในการดำเนินการจ้างงานมาก่อน เช่น ประเทศเยอรมนีในช่วงทศวรรษ 1960 กลุ่มนายจ้างหรือกลุ่มตัวแทนนั้นยังคงได้รับอนุญาตให้ทดสอบฝีมือแรงงานของผู้สมัครในสำนักงานจัดหางานที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ

เป็นเรื่องง่ายมากที่จะจินตนาการว่า สำนักงานจัดหางานภาครัฐหรือหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองนั้นสามารถที่จะติดต่อกับหน่วยงานลักษณะเดียวกันของรัฐบาลต่างประเทศได้อย่างไร ถ้าหน่วยงานในต่างประเทศจัดหาแรงงานตามปริมาณและตรงตามทักษะที่ต้องการ การดำเนินการจ้างงานก็จะดำเนินต่อไปอย่างเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามรัฐบาลของประเทศที่มีรายได้ปานกลางหรือมีรายได้น้อยอาจจะไม่มีงบประมาณที่เพียงพอเพื่อดำเนินการตามที่เห็นจำเป็น หรืออาจจะไม่มีหน่วยงานด้านการจัดหางานหรือตรวจคนเข้าเมืองที่ทันสมัยเพื่อดำเนินการ ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของประเทศต่างๆ มักมีวิธีการทำงานที่รอให้ลูกค้าเข้ามาบอกความต้องการมากกว่าที่จะออกไปหาลูกค้าเองและแก้ปัญหาให้พวกเขา ในทางกลับกันหน่วยงานภาคเอกชนโดยธรรมชาติแล้วมักจะค้นหาลูกค้าให้มากเท่าที่จะมากได้ พวกเขาต้องการทำให้ลูกค้าของพวกเขาพึงพอใจด้วยการให้บริการที่รวดเร็วและการจัดหาผู้สมัครงานที่เหมาะสมที่สุดด้วย รวมถึงการมีขอบข่ายของการให้บริการด้านการจัดหาแรงงาน การตรวจสอบคุณภาพ การจัดการด้านที่อยู่อาศัยหรือการออกใบอนุญาตพักอาศัยนั้นกว้างมากและมีความหลากหลายสูงจนทำให้หน่วยงานด้านการจ้างงานของภาครัฐไม่สามารถดูแลจัดการทั้งหมดอย่างเป็นที่น่าพอใจพร้อมๆ กันได้นอกจากนั้นหน่วยงานภาคเอกชนยังไม่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในกรณีที่เข้าไปจัดหาแรงงานที่เหมาะสมในอาณาเขตของประเทศอื่นๆ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ทำให้เกิดความระแวงสงสัยมากเท่ากับสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นหากหน่วยงานที่เข้าไปดำเนินการนั้นเป็นหน่วยงานภาครัฐของประเทศอื่น

ข้อสงสัยต่อไปคือ เราจะดำเนินงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาคเอกชนได้อย่างไร หนังสือคู่มือนี้ได้เสนอวิธีการอย่างกว้างๆ ที่จะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในหลายๆ รูปแบบที่จะเกิดขึ้นได้ระหว่างแรงงานต่างชาติ กลุ่มนายจ้างในประเทศ และรัฐบาลของประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่นเข้ามาในด้านหนึ่ง และสำนักงานจัดงานเอกชนในประเทศอีกด้านหนึ่ง ก่อนที่จะพิจารณาถึงประเด็นเรื่องการควบคุมและการตรวจตราดูแลกิจกรรมของพวกเขาในรายละเอียดต่อไป

เริ่มแรกเราจะให้คำจำกัดความคำว่า สำนักงานจัดงานเอกชน โดยหน่วยงานนี้คือ ผู้ให้บริการภายใต้กฎหมายเอกชนซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นตัวแทนของลูกค้าเป็นรายๆ ไป หรือกิจการของลูกค้า โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้มีการจ้างงานหรือความก้าวหน้าทางด้านอาชีพหรือการเติมเต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ด้วยแรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

ภาคเอกชน หมายถึงภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเอกชนที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของหน่วยงานเหล่านี้ ดังนั้นการให้คำจำกัดความดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการ ซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณของรัฐในรูปแบบของเงินอุดหนุนหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนตอนเริ่มแรก และก็ไม่ว่าจะเป็นที่จะต้องสะท้อนวัตถุประสงค์ของกิจกรรมของพวกเขาเนื่องจากในคำจำกัดความได้ครอบคลุมถึงทั้งหน่วยงานที่มุ่งหวังผลกำไรและหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร องค์ประกอบที่สำคัญของคำจำกัดความนี้คือแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันโดยสัญญาระหว่างหน่วยงานกับลูกค้า ซึ่งแสดงนัยยะว่ามีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะใช้บังคับในศาลแพ่งและศาลปกครองในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นได้

3.4.1 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานกับลูกจ้าง

ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับลูกจ้างซึ่งก็คือกิจการภายในประเทศ หรือ แรงงานต่างชาติ นั้นอาจจะเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 5 รูปแบบซึ่งเป็นไปตาม ข้อบังคับทางกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานได้ดำเนินการ

(1) เป็นคนกลาง - ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด เป็นลักษณะเฉพาะของ กิจการนายหน้า คือ หน่วยงานจะช่วยสรุปสัญญาระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยให้ทั้งสอง ฝ่ายมาเจอกัน ในรูปแบบนี้หน่วยงานจะเป็นผู้ดำเนินการด้านการจัดตำแหน่งและ การจัดหาตนเอง

(2) เป็นผู้บริการ - หน่วยงานทำสัญญาทวิภาคีที่จะจัดหาบริการที่ หน่วยงานนั้นจะได้รับค่าตอบแทน ค่าตอบแทนอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามผลที่ ออกมาและขึ้นอยู่กับเวลาที่ใช้ไปด้วย

(3) เป็นตัวแทน - โดยใช้กับสัญญาของหน่วยงานกับลูกจ้าง หรือกิจการ ภายในประเทศ หรือแรงงานต่างชาติซึ่งได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทน ลูกจ้าง จะมอบโอนสิทธิให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัญญาด้วยฝ่ายที่ 3 และทำให้เกิดข้อผูกพันทาง กฎหมายกับฝ่ายที่ 3 ให้กับหน่วยงาน

(4) เป็นคู่สัญญา - หน่วยงานและกิจการอาจจะเข้าร่วมสัญญาที่ไม่ได้มีขึ้น เพียงเพื่อการให้บริการเฉพาะด้านเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการจัดเตรียมสินค้า หรือการบริการ หรือทำหน้าที่เฉพาะแทน

(5) เป็นนายจ้าง - หน่วยงานทำสัญญาจ้างงานโดยตรงกับแรงงาน ต่างชาติ ความสัมพันธ์ทางกฎหมายนี้เป็นแบบที่มักจะใช้ระหว่างแรงงานเป็นรายๆ ไป และในฐานะของหน่วยงานจัดทำสัญญาแรงงาน

3.4.2 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ

หน่วยงานอาจจะมีสถานภาพทางกฎหมายรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 5 รูปแบบ เมื่อกล่าวเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) สถานภาพภายใต้กฎหมายแพ่ง - เช่นเดียวกับกิจการด้านการบริการอื่นๆ หน่วยงานจัดหางานมีสถานะทางกฎหมายโดยการจดทะเบียนทางการค้า (หรือขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายของชาติ โดยการจดทะเบียนกับสหภาพแรงงาน หรือศาล) และการแสดงตัวด้วยการยื่นแจ้งการเสียภาษีกับเจ้าหน้าที่

(2) สถานะของหน่วยงานที่จดทะเบียน - หน่วยงานสามารถจดทะเบียนกับฝ่ายบริหารแรงงาน ซึ่งก็คือ หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ การจดทะเบียนแสดงนัยยะถึงการที่หน่วยงานนั้นให้การยอมรับตามกฎหมายข้อบังคับพิเศษที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการตรวจตราดูแลซึ่งโดยทั่วไปมักจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องถึงแม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะมีอำนาจที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบเหล่านั้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องใช้อำนาจไปเพื่อการให้หรือเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินการเสมอไป

(3) สถานะของหน่วยงานที่มีอำนาจ - เป็นสถานะทางกฎหมายที่ได้รับการเสนอแนะให้เกิดขึ้นในการประชุมเรื่องหน่วยงานจัดหางานที่ไม่คิดค่าบริการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ฉบับแก้ไข) ปี ค.ศ.1949 (No. 96) หน่วยงานใช้อำนาจตรวจตราดูแล (มักจะเป็นการบริหารจัดการแรงงานโดยหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ) สำหรับอำนาจในการดำเนินการ ถ้าเจ้าหน้าที่ตัดสินใจว่าผู้สมัครตรงกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้อำนาจในรูปแบบของใบอนุญาตประกอบการ (หรือการอนุญาต) ซึ่งต้องมีการต่อสัญญาเป็นช่วงๆ และอาจจะถูกเพิกถอนเมื่อใดก็ได้ในกรณีที่ละเมิดกฎหมายข้อบังคับ

(4) สถานะของหน่วยงานที่ถือครองสัมปทานอยู่ - สถานะนี้ใช้ได้กับประเทศที่มีการบรรจุกฎตำแหน่งงานภาครัฐแบบผูกขาด รัฐบาลอาจจะมอบหมายอำนาจในการแบ่งการผูกขาดนี้ให้กับภาครัฐหรือตัวแทนของหน่วยงานรัฐ ตามสิทธิและหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ตามเงื่อนไข โดยให้ผู้ที่ได้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามและใช้บังคับ สัมปทานนั้นอาจจะถูกเพิกถอนเมื่อใดก็ได้หากเกิดกรณีของการละเมิดซึ่งตรวจพบโดยเจ้าหน้าที่ดูแลตรวจตราหรือหลังจากที่มีการสังเกตเห็น

(5) สถานะของหน่วยงานที่มีข้อผูกพันโดยภาครัฐ - สถานะนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดของสัญญา แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (เช่น หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ) อาจขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาคเอกชนที่รับผิดชอบประเภทแรงงาน การค้า หรือส่วนภูมิภาคเฉพาะ ภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยเจ้าหน้าที่ต้องทำสัญญากับหน่วยงาน ซึ่งในส่วนใหญ่จะมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ สิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย รวมถึงรายละเอียดของเงื่อนไขสำหรับการยกเลิกสัญญา หรือการต่อสัญญาไว้ด้วย

3.4.3 กฎข้อบังคับและการควบคุมสำนักงานจัดหางานเอกชน

สำนักงานจัดหางานเอกชนมักคงไม่ต้องการที่จะทำงานในสถานการณ์ที่ไม่มั่นคงทางกฎหมาย เมื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบการดำเนินการของพวกเขาได้แสดงให้เห็นว่าพวกเขาต้องการการสนับสนุนจากกฎหมายบางฉบับที่รับรองถึงสถานะงานของพวกเขา และการกำหนดวิธีทางที่มีเงื่อนไขให้พวกเขากีดกันผู้จัดหางานที่ไร้ศีลธรรมออกจากการดำเนินอาชีพนั้นๆ ซึ่งในขณะที่พวกเขารับรู้และมั่นใจในคุณค่าของการป้องกันและการรับประกันที่มีอยู่ในตัวบทกฎหมาย พวกเขาเองก็รู้ซึ่งถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจจะตามมาด้วย เช่น บทบัญญัติใดๆ ก็ตามที่จะจำกัดอิสรภาพในการทำงาน และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของแรงงาน

ความสัมพันธ์แบบแรกและถือเป็นประเพณีที่สืบเนื่องกันมาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนนั้น คืออำนาจรูปแบบหนึ่งที่รัฐจะมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์กฎหมาย อย่างไรก็ตามรัฐอาจจะเลือกที่จะใช้อำนาจตรวจตราอย่างยืดหยุ่นหลากหลายและมีประสิทธิภาพมากกว่าแบบแผนดั้งเดิมที่อยู่ในรูปของ การออกกฎหมาย - การตรวจตรา - การลงโทษ การแบ่งบทบาทของการตรวจตราออกเป็น 3 ส่วน (ใครเป็นผู้ดำเนินการตรวจตรา ตรวจตราเรื่องอะไร และตรวจตราอย่างไร) จะทำให้ง่ายขึ้นในการศึกษาขอบเขตของภารกิจงาน

ในส่วนที่ว่าใครเป็นผู้ดำเนินการตรวจตรานั้น บทบาทนี้ไม่ควรปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ แต่ควรจะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชั้นสูงมากกว่า เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการจ้างงาน หรือหน่วยงานด้านสังคมที่มักจะดำเนินการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในด้านนี้ หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ หรือหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองพิเศษที่ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชนทั้งในด้านการเข้มงวดกวดขันและการทำความเข้าใจ ถ้าการให้บริการนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากการเป็นทั้งผู้ตัดสินและเป็นส่วนหนึ่งของกรณีนั้นก็ควรต้องปลดออกจากการที่ดำเนินการตรวจตรา

ในส่วนที่ว่าอะไรจะตรวจตราอะไรนั้น ความเติบโตของตลาดแรงงาน ความคล่องตัวและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่กำลังประสบอยู่นั้นแสดงนัยยะว่าควรมีกฎข้อบังคับที่กำกับภารกิจของหน่วยงาน และกฎข้อบังคับที่ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดๆ ก็ตามกฎข้อบังคับด้านการปฏิบัติงานควรมุ่งหมายไปสู่เครื่องมือเพื่อการบริหารการจ้างงาน และนำมาสู่วิธีการที่หน่วยงานภาคเอกชนใช้กัน ตัวอย่างเช่น บทบัญญัตินั้นควรจะต้องครอบคลุม (ก) การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยงานเก็บไว้อย่างเป็นความลับ (ข) เทคนิคการตรวจสอบและคัดเลือก (ค) ความถูกต้องของรายละเอียดงานที่ปรากฏอยู่บนสื่อสิ่งพิมพ์ (บางหน่วยงานใช้ข้อเสนอเป็น “เหยื่อ” เพื่อให้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลและดำเนินการบันทึกฐานข้อมูลของผู้สมัครงานไว้ในฐานข้อมูล) (ง) การรับรู้สิทธิที่พึงมีพึงได้ของแรงงานที่ถูกว่าจ้างโดยหน่วยงานในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่ยอมทำตามข้อตกลงและ (จ) แบบสอบถามที่จัดทำโดยหน่วยงานนั้นสอบถามข้อมูลอย่างเจาะลึกในด้านชีวิตส่วนตัวของบรรดาผู้สมัครก่อนที่จะมีตัดสินใจว่าจ้าง

กฎข้อบังคับอาจจะทำให้อาชีพผู้บริหารจัดการด้านการจ้างงานหรือที่ปรึกษาด้านการจ้างงานนั้นได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และให้การปกป้องดูแลวิชาชีพนั้นๆ และอาจนำมาสู่การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการฝึกอบรมความสามารถและความประพฤติที่ตรงตามอาชีพที่ต้องการ ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ

และภาคเอกชน การปกป้องอาชีพนั้นๆ สามารถทำให้รัดกุมยิ่งขึ้นโดยการจัดตั้งระบบการรับรองทางวิชาชีพ หรือการจดทะเบียนกับองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ เหมือนกับวิชาชีพนักบัญชีหรือทนายความ เป็นต้น

ในด้านของวิธีการดูแลตรวจตรานั้น การยึดหลักการปฏิบัติตามกฎหมาย ถือเป็นวิธีที่เก่าแก่ที่สุดและใช้กันโดยทั่วไป ไม่ควรที่จะดูแลหรือมองข้าม อย่างไรก็ตามไม่ควรที่จะใช้วิธีการนี้เพียงวิธีเดียว การดูแลตรวจตราอาจจะกระทำได้โดยอ้อม โดยเฉพาะด้วยการที่รัฐให้การสนับสนุนและให้ “ตราประทับอนุญาต” สำหรับความพยายามในการควบคุมด้วยตนเอง การควบคุมด้วยตัวเองเป็นส่วนหนุนเสริมที่เป็นประโยชน์มากต่อการควบคุมโดยหน่วยงานภาครัฐ การควบคุมด้วยตนเองโดยสหภาพที่รวมเอาหน่วยงานจัดหางานต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันอาจจะรวมถึงข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้เพื่อการควบคุมของหน่วยงานเอง รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ที่จะมาตามด้วย ถ้ารัฐต้องให้ตราประทับสำหรับหลักเกณฑ์พฤติกรรมที่เหมาะสม เนื้อหาของหลักเกณฑ์นั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือต้องนำไปปรึกษาหารือกันก่อน การให้การสนับสนุนจากสาธารณะในเรื่องการควบคุมตนเองนั้นควรจะยึดหลักไว้ใน 2 แนวทางทางด้วยกัน รัฐอาจจะต้องการการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เป็นอันดับแรกในการที่จะฝึกฝนการเป็นผู้บริหารจัดการด้านการจ้างงาน หรือรัฐอาจจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมจากตัวแทนของแต่ละสาขาอาชีพที่จะรับผิดชอบการรับประกันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะการจัดการกับข้อร้องทุกข์และตั้งบทลงโทษสำหรับการละเมิดบทบัญญัตินั้น

มีแง่มุมหนึ่งของกฎข้อบังคับที่ประเทศผู้นำเข้าแรงงานจะต้องพิจารณา ไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน นั่นคือการตัดสินใจว่าสำนักงานจัดหางานเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตหรือใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐก่อนที่จะสามารถดำเนินการหรือไม่ ทั้งนี้การจัดตั้งระบบการอนุญาตนั้นมีข้อดีอย่างไม่น่าสงสัย คือช่วยให้รัฐสามารถทราบถึงข้อมูลของหน่วยงานที่ดำเนินงานอยู่ในตลาดแรงงาน ซึ่งทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลง่ายขึ้นมากเมื่อการให้อนุญาตนั้นเชื่อมโยงกับข้อบังคับของการจัดหา

ข้อมูลที่สำนักงานจัดหางานเอกชนได้ดำเนินการอยู่ มีการรับประกันการดูแลตรวจตราการปฏิบัติตามกฎอย่างใกล้ชิดนั้นทำให้สามารถตรวจสอบบุคคลหรือกิจการที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบอาชีพนั้นๆ ได้ก่อน และยังคงจะช่วยลดภาระของปัญหาการสกัดกั้นกลุ่มที่นำส่งเสียไม่ให้เกิดเข้าประเทศ อย่างไรก็ตามระบบดังกล่าวก็มีข้อเสียอย่างมากอยู่เช่นกัน เมื่อกลับถูกมองว่ามีค่าใช้จ่ายสูงและการมีมาตรการที่เข้มงวดนั้นเปิดโอกาสให้หน่วยงานหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม โดยอ้างว่ากฎระเบียบนั้นไม่เหมาะสมและไม่สามารถปฏิบัติตามได้จริง อาจทำให้เกิดการระแวงสงสัยระหว่างสำนักงานจัดหางานเอกชนกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และบังคับให้รัฐต้องแสดงบทบาทเผด็จการอันเป็นบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือหากรัฐจะต้องโอนอ่อนผ่อนตามเพื่อหวังจะเป็นมิตรกับทุกฝ่าย และอาจทำให้บุคคลหรือสถานประกอบการเกิดความท้อแท้เบื่อหน่าย ซึ่งส่งผลต่อการวางแผนการลงทุนระยะยาว โดยเฉพาะเมื่อการอนุญาตจะต้องมีการต่ออายุในทุกๆ ปี

ในทศวรรษก่อน กฎหมายภายในประเทศและระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐดำเนินการตรวจตราโดยเข้มงวดให้หน่วยงานต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ จากการต่ออายุใบอนุญาตทุกๆ ปี การควบคุมในรูปแบบนี้มีมีความสำคัญน้อยลงกว่ารูปแบบอื่น การเสนอจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นเป็นมาตรการที่อาจจะเป็นประโยชน์ในสถานการณ์เฉพาะของกรณีหลีกเลี่ยงการกระทำที่ผิดแบบชัดเจน แต่อาจไม่จำเป็นในกรณีอื่นๆ เนื่องจากกลไกตลาดได้ทำให้ค่าธรรมเนียมต่างๆ อยู่ในระดับที่เป็นที่ยอมรับได้สำหรับลูกค้าอยู่แล้ว นอกจากนี้การต่อใบอนุญาตปกติได้ทำให้หน่วยงานตกอยู่ในตำแหน่งที่มีความล่อแหลม และทำให้การลงทุนที่จำเป็นเพื่อปรับวิธีการดำเนินการให้ดีขึ้นนั้นชะลอลงลง ในขณะที่เดียวกันหลักการของการต่ออายุรายปีนั้นก็ขัดกับเงื่อนไขของความเชี่ยวชาญในวิชาชีพและความน่าเชื่อถือ

เห็นได้ชัดว่า ตลาดที่ยังไม่เติบโตเต็มที่นั้นมักจะประสบกับภาวะผู้ค้ากำไรเกินควร และการมีกลุ่มผู้เสี่ยงโชคค้ากำไรอยู่นั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎข้อบังคับมากกว่าตลาดอื่นๆ และรัฐบาลเองจะต้องบังคับใช้บทบัญญัติในการให้อนุญาต

ต่อเนื่องต่อไป ในทางกลับกันเมื่อตลาดที่เริ่มเติบโตได้อย่างเต็มที่ พร้อมกับมีความสามารถในการควบคุมด้วยตนเอง วิธีการเช่นนั้นอาจจะไม่จำเป็นต้องมีข้อจำกัดที่มากมายนัก เมื่อกำหนดกฎระเบียบการอนุญาตไว้ดีแล้ว เงื่อนไขของการรับใบอนุญาตและการต่ออายุก็ไม่ว่าควรที่จะกำหนดตายตัวเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แต่ควรมีความยืดหยุ่นที่จะปรับเปลี่ยนได้ตามแนวทางของตลาด การอนุญาตจะต้องค่อยๆ ลดแ่งมุ่มของข้อจำกัดต่างๆ ลง และลดเหลือเพียงข้อจำกัดเพียงให้สำนักงานจัดงานเอกชนนั้นต้องดำเนินการจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งนัยยะของการจดทะเบียนนี้มีแ่งมุ่มของผลอันจะเกิดขึ้นในสองด้าน ส่วนหนึ่งเพื่อให้เราสามารถระบุตัวสำนักงานจัดหางานนั้นๆ ได้ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการแสดงนัยยะของการยอมรับกฎระเบียบที่มีอยู่ได้อีกด้วย

บทที่ 4 ข้อตกลงทวิภาคี ว่าด้วยการนำเข้าแรงงานระหว่างประเทศ

บทนี้จะกล่าวถึงปัญหาพื้นฐานทั่วไปที่ควรให้ความสำคัญ ในการจัดการ และแก้ไขข้อตกลงด้านการจ้างงานระดับปฏิบัติการแบบทวิภาคี ซึ่งสอดคล้องกับ สถานการณ์ของประเทศที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ

โดยที่ไม่ว่ารัฐบาลจะรับผิดชอบเรื่องการจ้างแรงงานต่างชาติเพียงผู้เดียว หรือรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานอื่นก็ตาม ประเด็นที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาเพื่อหาข้อสรุป เมื่อข้อตกลงร่วมดังกล่าว นั้นมี จุดมุ่งหมายเพื่อการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานย้ายถิ่นขนาดใหญ่ที่เข้ามา เพื่อฝึกงาน แรงงานย้ายถิ่นที่มีสัญญาจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรม งานภาคการ บริการ หรือสำหรับแรงงานย้ายถิ่นที่มีการจ้างงานตามกฎหมาย โดยที่มีรูปแบบของ ข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างละเอียดอยู่ในบทแนบท้ายของ ILO (R.86) ที่ถึงแม้ว่า จะเก่ามากแล้วแต่ก็ยังใช้ได้จนถึงทุกวันนี้

หัวข้อต่อไปนี้เป็นแค่ส่วนหนึ่งของข้อคำถามที่ควรต้องมีคำตอบ ดังนี้

(1) หน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดการ - กระทรวงหรือ หน่วยงานไหนจะรับผิดชอบหน้าที่อะไรบ้างในประเทศที่ส่งออกและนำเข้าแรงงาน กระทรวงหรือหน่วยงานในประเทศใดๆ ก็ตาม ควรที่จะต้องจัดตั้งสำนักงานใน ประเทศอื่นหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นฝ่ายใดจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเรื่องสถานที่

(2) การแลกเปลี่ยนข้อมูล - ควรที่จะมีการส่งข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสภาพ การทำงานและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งข้อมูลเรื่องระบบค่าจ้าง ประกันสังคม การเสียภาษี รวมถึงข้อมูลที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานมากนัก เช่น ข้อมูล

เกี่ยวกับทางด้านวัฒนธรรม ลัทธิความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น ของระหว่างประเทศที่นำเข้าแรงงานกับประเทศส่งออกแรงงานด้วยหรือไม่

(3) แรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมาย - ต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสถานภาพของแรงงานย้ายถิ่นที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายหรือไม่ ถ้าต้องการจัดการเช่นนั้นแล้วจะมีเงื่อนไขอย่างไร พวกเขาควรจะถูกส่งกลับประเทศหรือไม่ แล้วประเทศต้นทางนั้นๆ มีพันธะผูกพันที่จะต้องรับพวกเขากลับเข้าประเทศอีกครั้งหนึ่งด้วยหรือไม่

(4) การแจ้งตำแหน่งงานว่าง - ประเทศผู้ส่งออกแรงงานจะรับรู้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งงานว่างในประเทศต่างๆ ได้อย่างไร และการแจ้งนั้นจะต้องระบุรายละเอียดทักษะของผู้สมัครงานที่ต้องการ โอกาสในการจ้างงานเงื่อนไขอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และระยะเวลาที่ต้องการรับสมัครงานนั้นๆ หรือไม่ ควรจะมีการกำหนดอายุทั่วไปสำหรับการสมัครงานประเภทไร้ฝีมือ หรืองานประเภทที่มีคุณวุฒิสูงหรือไม่ หรือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หรือหลักแห่งความเสมอภาค

(5) รายชื่อผู้สมัคร - ประเทศที่ส่งออกแรงงานทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานซึ่งประสงค์และสามารถออกไปทำงานในต่างประเทศได้อย่างไร แล้วรายชื่อนั้นควรมีรายละเอียดอาชีพที่ต้องการทักษะฝีมือหรือประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา และประเภทของงานที่ต้องการทำหรือไม่ รวมถึงควรจะต้องระบุสถานภาพสมรสด้วยหรือไม่

(6) การคัดเลือกก่อน - เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกแรงงาน (หรือสำนักงานจัดหางานเอกชนของประเทศนั้นๆ) จะต้องดำเนินการคัดเลือกก่อน จากรายการชื่อผู้สมัครให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานที่ว่างหรือไม่ แล้วผู้สมัครงานควรมีประวัติที่ขาวสะอาดและไม่มีคดีความติดตัวด้วยหรือไม่

(7) การคัดเลือกรอบสุดท้าย - เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้รับแรงงานต่างชาติ (หรือกลุ่มนายจ้างหรือภาคเอกชนของประเทศนั้นๆ) จะต้องตัดสินรอบสุดท้ายว่าใครที่ควรจะได้รับอนุญาตให้ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน

(8) การระบุเงื่อนไขโดยนายจ้าง - กลุ่มนายจ้างหรือตัวแทนหน่วยงานของพวกเขาส่งสามารถร้องขอเพื่อเสนอชื่อบุคคลที่ต้องการ เช่น ผู้ที่เคยถูกว่าจ้างในคราวก่อนหน้านี้ หรือผู้ที่เคยเป็นเพื่อนหรือญาติของแรงงานที่รู้จักกันได้หรือไม่

(9) การตรวจสอบทางการแพทย์ - ควรที่จะมีการตรวจสอบสุขภาพของผู้สมัครงานอยู่ในขั้นตอนการคัดเลือกด้วยหรือไม่ หน่วยงานทางการแพทย์ของประเทศไหนควรจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบนั้น แล้วใครจะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายดังกล่าว การก่อกวนสาธารณสุขนั้นจะใช้เป็นเหตุผลสำคัญประกอบไม่ให้ผู้สมัครรายนั้นย้ายถิ่นออกจากประเทศหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นใครจะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินว่าอย่างไร จึงจะถือว่าเป็นอันตรายต่อด้านสาธารณสุขของประเทศที่นำเข้าแรงงาน เฉพาะเพียงประเทศผู้นำเข้าแรงงานหรือควรจะเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย

(10) เอกสารในการเข้าประเทศ - บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง วีซ่า หรือเอกสารอื่นๆ อะไรบ้างที่จำเป็นต้องใช้ในการย้ายถิ่น

(11) ใบอนุญาตทำงานและพักอาศัย - แรงงานย้ายถิ่นจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตการทำงานและพักอาศัยและทำงานในประเทศที่รับแรงงานเข้ามาหรือไม่ ใครเป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น ควรที่จะมีใบอนุญาตเพียงหนึ่งเดียวหรือหลายๆ ส่วนมาประกอบ ควรจะมีการออกใบอนุญาตก่อนการเดินเข้าประเทศ หรือแรงงาน (นายจ้างหรือภาคเอกชน) จะต้องรับผิดชอบในการไปขออนุญาตภายหลังจากเดินทางเข้าประเทศแล้ว และเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตนั้นควรมีอะไรบ้าง

(12) การนำส่งแรงงาน - การนำส่งแรงงานประเภทไหนที่ควรจะนำมาใช้โดยทั่วไป ใครควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น และถ้าแรงงานจะต้องเดินทาง

กลับประเทศทั้งก่อนและหลังการหมดอายุของสัญญาการจ้างงาน ใครควรที่จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพวกเขา

(13) สัญญาการจ้างงาน - สัญญาจ้างงานทั่วไปหรือตัวแบบของสัญญาจ้างงานจะต้องแนบไว้ข้างท้ายไปกับข้อตกลงด้วยหรือไม่ ควรจะต้องจัดทำเป็นหลายๆ ภาษา รวมทั้งภาษาที่แรงงานย้ายถิ่นเข้าใจด้วยหรือไม่ นายจ้างภายในประเทศและแรงงานต่างชาติควรจะทำสัญญาจ้างงานก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานหรือไม่ ข้อตกลงนั้นควรจะระบุข้อกำหนดด้านระยะเวลาปกติของสัญญาจ้างงานตามฤดูกาล หรือประเภทงานปกติทั่วไปด้วยหรือไม่ ควรจะกำหนดแนวการปฏิบัติโดยทั่วไปสำหรับการต่ออายุสัญญาจ้างงาน และต้องมีเงื่อนไขประกอบอย่างไรถ้านายจ้างต้องการที่จะสิ้นสุดการเป็นคู่สัญญาการจ้างงาน หรือกรณีการล้มละลายก่อนที่จะสิ้นสุดสัญญาได้หรือไม่ แล้วมีมาตรการเพื่อจัดการกับกรณีที่นายจ้างพบว่าลูกจ้างไม่เหมาะสมกับงานภายหลังจากที่ได้มาถึงแล้วอย่างไร

(14) เงื่อนไขการจ้างงาน - ข้อตกลงการจ้างงานควรที่จะระบุว่าเงื่อนไขของแรงงานต่างชาตินั้นเหมือนกับแรงงานในประเทศหรือไม่ เช่น เรื่องค่าแรงขั้นต่ำ หรือข้อตกลงร่วมกันที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับเรื่องการทำงานช่วงกะงานกลางคืนของสตรี ชั่วโมงทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดที่ได้รับค่าจ้าง และการสิ้นสุดการจ้างงาน

(15) การจัดการข้อโต้แย้ง ข้อร้องทุกข์ - ข้อตกลงควรตระหนักว่าแรงงานต่างชาติควรอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับแรงงานในประเทศ ควรจะมีสิทธิที่จะเสนอข้อร้องทุกข์เกี่ยวข้องตามความสัมพันธ์ในฐานะระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือเงื่อนไขการจ้างงานตามกระบวนการที่เหมาะสมภายในองค์กร หรือตามกระบวนการที่มีอยู่ในข้อตกลงร่วมกัน และพวกเขาควรมีสิทธิที่จะฟ้องศาลแรงงาน หรืออำนาจการพิจารณาของศาลอื่นของประเทศนั้นๆ ได้หรือไม่

(16) สิทธิในการจัดการและต่อรอง - เพื่อให้กับแรงงานต่างชาติ เช่นเดียวกับกรณีสภาพแรงงานภายในประเทศ เมื่อไม่สามารถที่จะป้องกันตนเอง

จากนายจ้างและองค์กรที่ไร้ศีลธรรมได้ หากเป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยการย้ายถิ่นแบบทวิภาคีที่ได้เน้นย้ำถึงหลักการที่ว่า แรงงานไม่ว่าจะจะเป็นแรงงานประเภทใดก็ตาม ควรมีสสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กรที่พวกเขาเลือกเอง แม้ว่าจะไม่มีการอนุญาตไว้ก่อนหน้านี้ ได้หรือไม่

(17) สวัสดิการสังคม - ข้อตกลงควรระบุไว้ว่าแรงงานต่างชาตินั้นควรได้รับสิทธิการคุ้มครองตามแบบแผนของสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ โดยให้การช่วยเหลือพวกเขาอย่างเท่าเทียมกันกับแรงงานในประเทศ พร้อมกับการได้รับผลประโยชน์ทดแทนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจตั้งข้อตกลงด้านสวัสดิการสังคมแยกไว้ต่างหากในกรณีที่มีปัญหาพิเศษเรื่องสิทธิระหว่างช่วงเวลาที่ได้มา เงื่อนไขการรักษาสิทธิที่ได้มานั้น และการตอบแทนผลประโยชน์นั้นรวมไปถึงเมื่อออกนอกประเทศแล้วได้หรือไม่ หรือเรื่องนี้ควรมีจะมีแนวการดำเนินการที่แตกต่างออกไป

(18) การส่งเงินกลับ - ข้อตกลงด้านการย้ายถิ่นควรจะวางหลักการและข้อจำกัดในการส่งเงินรายได้และเงินออมของแรงงานย้ายถิ่นหรือไม่

(19) การจัดหาที่พำนักอาศัย - ใครจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการจัดหาที่พำนักอาศัยเมื่อแรงงานย้ายถิ่นไปยังประเทศที่นำเข้าแรงงาน แรงงานต่างชาติดเหล่านี้สมควรจะได้รับสิทธิในการเข้าร่วมโครงการอาคารสงเคราะห์ของรัฐเมื่อเดินทางเข้าประเทศเลยหรือไม่

(20) การย้ายถิ่นของครอบครัว หรือการรวมตัวกันของครอบครัว - หลักการหรือเงื่อนไขข้อไหนบ้าง ซึ่งควรใช้สำหรับแรงงานต่างชาติที่ให้เดินทางเข้ามาพร้อมกับคู่สมรส บุตร และบุคคลติดตามอื่นๆ

(21) องค์กรสวัสดิการ หรือองค์กรทางศาสนา - องค์กรทางด้านสวัสดิการ หรือองค์กรทางศาสนาของประเทศที่จัดส่งแรงงานนั้นควรที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าถึงกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นในประเทศที่นำเข้าแรงงานหรือไม่ องค์กรที่เกี่ยวข้องของประเทศนำเข้าแรงงานควรจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่อันเป็นไปตามเงื่อนไขตามสัญญาทั่วไปหรือไม่

(22) คณะกรรมการร่วมกัน - โดยทั้งสองประเทศควรจะต้องตกลงกันเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อการตรวจตราดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลง และเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆไป ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นระหว่างเวลาที่บังคับใช้ตามสัญญาจ้างงานนั้นๆ หรือไม่

(23) อายุการทำงาน และการต่อสัญญา - ข้อตกลงดังกล่าวควรกำหนดไว้ให้ใช้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จนถึงสิ้นสุดของสัญญาไปหรือไม่ หรือมีการต่อสัญญาโดยอัตโนมัติถ้าไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพิกถอนสัญญาจ้างงานดังกล่าว

(24) อำนาจในการตัดสินใจ - ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงนั้นๆ ประเด็นดังกล่าวนี้นี้ควรจัดการภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นหรือไม่ หรือควรจะได้รับการจัดการโดยอนุญาโตตุลาการ หรือกระบวนการของศาลภายนอกเขตอำนาจศาลของทั้งสองฝ่าย

บทที่ 5 การดำเนินนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติ

ในส่วนบทนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นตลาดแรงงาน ว่าควรจะอนุญาตให้นายจ้างจัดจ้างแรงงานต่างชาติที่ยังอยู่ต่างประเทศ แรงงานที่ทำงานให้กับนายจ้างคนอื่นในประเทศอยู่ก่อนแล้ว ผู้ที่ว่างงาน หรือผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจได้อย่างไรและเมื่อไร

สาระสำคัญของระบบตลาดแรงงานย้ายถิ่นนั้น เริ่มตั้งแต่วิธีการประเมินความต้องการของนายจ้างต่อแรงงานต่างชาตินั้นมีวิธีการอย่างไร (รูปการณืทั่วไปของปัญหานี้ได้เกริ่นนำไว้แล้วในบทที่ 2) ซึ่งปัญหาที่เจ้าหน้าที่ด้านการจัดหางานต้องพบเป็นประจำนั้น คือว่าควรที่จะยินยอมตามข้อเสนอแนะหรือควรที่จะปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว และลำดับต่อมา คือการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินความต้องการใช้แรงงานต่างชาติ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมีการบังคับใช้เกณฑ์ดังกล่าวโดยผ่านกระบวนการที่เหมาะสม

5.1 การกำหนดโควตาและข้อจำกัดต่างๆ

ระบบการเข้าประเทศเพื่อมาทำงานนั้น มีทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงานชาวต่างชาติ แรงงานย้ายถิ่นที่มีสัญญาจ้างงาน หรือแรงงานย้ายถิ่นตามฤดูกาล ซึ่งสามารถจัดการได้โดยการดำเนินการตามนโยบายปลายเปิด (open-ended policy) เพื่อการอนุญาตให้นายจ้างในประเทศนั้นนำเข้าแรงงานต่างชาติเสมือนเป็นการผ่านการทดสอบที่สำคัญยิ่งครั้งหนึ่ง ในกรณีที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกในช่วงทศวรรษ 1960 และในรัฐอาหรับช่วงทศวรรษ 1970 เกี่ยวกับกรณีแรงงานตามพันธะสัญญา โดยระบบจะสามารถดำเนินการได้ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดและข้อจำกัดของจำนวนแรงงาน กลุ่มเป้าหมาย อัตรากำลังแรงงานสูงสุด การจัดสรรโควตา ฯลฯ

ได้หรือไม่ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นประเด็นเดิมๆ และกล่าวถึงไว้เหมือนๆ กันตลอดทั้งคู่มือ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องสะท้อนให้เห็นความแตกต่างทางด้านธรรมเนียมปฏิบัติหรือความสะดวกของการบริหารงานในแต่ละประเทศต่างๆ และแน่นอนมีมาตรการที่เหมือนๆ กันเพื่อปกป้องแรงงานในประเทศ โดยรวมแล้วประกอบด้วย 2 ส่วน คือ จำนวนแรงงานไร้ฝีมือดังกล่าวจะถูกกำกับไว้ตามการจัดประเภทของแรงงาน และมีการกำหนดจำนวนความต้องการแรงงานสูงสุด หรือการกำหนดสัดส่วนของแรงงานไว้ในแต่ละประเภทงาน

โควตามีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีของโควตา คือการมีกรอบที่ชัดเจนสำหรับนักวางแผน ผู้บริหาร นายจ้าง และภาครัฐ ซึ่งภาครัฐมักจะไม่ค่อยพึงพอใจกับการเข้ามาของแรงงานต่างชาติเหมือนกัน กับกรณีของนายจ้างและนักการเมือง แต่สำหรับประชาชนทั่วไปแล้วจะมีความมั่นใจมากขึ้นถ้าได้ทราบข้อจำกัดของการนำเข้าแรงงาน ถึงแม้ประชาชนจะไม่เห็นด้วยกับจำนวนแรงงานนั้นก็ตาม ทั้งนี้จำนวนหรือเปอร์เซ็นต์ของแรงงานจะเป็นเครื่องวัดหรือเกณฑ์ระดับที่บ่งบอกความสามารถของการควบคุมได้ การไหลเข้ามาของแรงงานจากต่างประเทศนั้นสามารถจำกัดหรือยุติได้ เมื่อถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งอาจนำมาตรวัดประเภทอื่นๆ มาใช้ควบคู่กัน เพื่อให้การเข้าประเทศเป็นไปตามตามเป้าหมาย

ข้อเสียของโควตา คือตลาดแรงงานขาดความยืดหยุ่น ทั้งนี้จำนวนแรงงานจะเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกของตลาด ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจนั้นๆ และอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายไปในอีกทิศทางหนึ่งๆ ได้บ่อยครั้งของการเพิ่มขึ้นหรือลดลง รัฐอาจจะเตรียมการสำหรับกรณีนั้นๆ โดยสำรองสิทธิไว้ด้วยการเก็บโควตาไว้ส่วนหนึ่ง หรืออนุญาตให้หักจากยอดของจำนวนแรงงานที่เหลือได้ในปีต่อมา

ในแต่ละระดับของโควตาการนำเข้าแรงงานนั้น ใครควรจะเป็นกลุ่มเป้าหมายของโควตาในระบบที่ขับเคลื่อนโดยนายจ้าง การกำหนดโควตานี้สามารถทำได้ในแต่ละระดับ ดังนี้

- ระดับประเทศ ในระดับนี้การกำหนดโควตาง่ายที่สุดแต่ก็อาจจะเป็นตัวเลือกที่ไม่น่าพอใจที่สุด โดยนายจ้างจะสามารถเข้าถึงอุปทานแรงงานต่างชาตินั้น พื้นฐานของหลัก “มาก่อนได้ก่อน” จนกว่าโควตาจะถูกใช้หมดไปสำหรับฤดูกาลนั้น หรือปีนั้นๆ ข้อจำกัดหนึ่งของวิธีการกำหนดโควตาในโลกเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น คือ โควตาอาจมีแนวโน้มที่จะต่ำกว่าอุปสงค์แท้จริงต่อแรงงานต่างชาติ หน่วยงานจัดงานหรือด้านคนเข้าเมืองจึงอาจจะถูกมอบหมายให้มีภาระหน้าที่ซึ่งควรจะทำ คือ การกระจายสิทธิตามหลักเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์จุลภาคและมหภาค โดยที่การแบ่งสรรปันส่วนดังกล่าวนั้นควรเป็นไปตามกลไกตลาดมากกว่าให้พวกข้าราชการเป็นผู้กำหนด ถ้าเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐไม่ควรรับผิดชอบเรื่องการแบ่งสรรปันส่วนประเทศที่รับแรงงาน ทั้งนี้ก็ควรพิจารณาว่าแรงงานต่างชาติยังไม่ควรได้รับสิทธิที่จะแสดงตนเป็นตัวแทนเสรีในตลาดแรงงาน เช่น การฉกฉวยโอกาสอย่างที่พบเห็นทั่วไปหรือไม่ แรงผลักดันของกลไกตลาดอาจดึงดูดแรงงานต่างชาติไปสู่ภาคส่วนที่มีกระบวนการผลิตจำนวนมาก เนื่องจากสถานประกอบการสามารถจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่า พร้อมกับมีสภาพการทำงานที่ดีกว่า ระบบการจัดสรรที่ขับเคลื่อนโดยตลาดนั้นดำเนินการภายใต้แผนการเข้าเมืองแบบถาวรนั้นขัดแย้งกับเกณฑ์ของนโยบายการย้ายถิ่นที่มุ่งหมายเพียงเพื่อการนำเข้าแรงงานตามฤดูกาล หรือแรงงานตามสัญญาจ้างงาน และยิ่งจะเป็นไปไม่ได้หากเป็นการย้ายถิ่นมาเพื่อการฝึกงาน

- ระดับภูมิภาคหรือเขตการปกครอง แต่ละโควตาของภูมิภาคควรที่จะจัดการเรื่องโควตาให้เหมาะสมกับความสำคัญทางเศรษฐกิจ หรือตามจำนวนประชากรของแต่ละเขต โควตาแต่ละกลุ่มอาจจะสะท้อนข้อเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคมของในแต่ละภาคหรือเขต เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ นั่นคือภาคหรือเขตที่เสียเปรียบอาจจะได้รับการสนับสนุนให้ได้โควตาอย่างไม่สมสัดส่วน นายจ้างควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโควตา และการรวมทุกภาคหรือเขตเข้าด้วยกันก็จะเป็นโควตาสำหรับทั้งประเทศ

- ระดับภาคการผลิตทางเศรษฐกิจ นั้นสามารถกำหนดโควตาเป็นจำนวน X ของแรงงานต่างชาติในภาคเกษตรกรรม สำหรับรอบปีการจ้างงานในการเกษตร จำนวน Z สำหรับอุตสาหกรรมหลัก ฯลฯ ประโยชน์ของการตั้งเป้าหมายในแต่ละภาคส่วนที่แตกต่างกันทางเศรษฐกิจนั้น เพื่อให้การเข้ามาของแรงงานย้ายถิ่นอาจจะช่วยสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการทางเศรษฐกิจได้อย่างใกล้เคียง รูปแบบของโควตาดังกล่าวนี้ไม่ได้ถูกกำหนดตามความสัมพันธ์กับความสำคัญทางเศรษฐกิจของแต่ละภาคส่วน ไม่มีการกำหนดไว้แม้กระทั่งตอนที่ประเทศกำลังประสบกับภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง โควตาช่วยตอบสนองความต้องการที่ต่างกันไป โดยให้การสนับสนุนบางภาคส่วนเป็นพิเศษ และหากมีการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นสาเหตุของการนำเข้าแรงงานโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับรองโควตาการนำเข้าแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นกลไกการควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดโควตาให้แต่ละภาคส่วนซึ่งมีประเภทยานที่คนในชาติไม่ต้องการทำ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ภาคส่วนเหล่านี้แตกต่างไปตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

- ระดับประเภทอาชีพที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นที่เกรงกันว่าในหลายๆ อาชีพ เช่น อาชีพทางกฎหมายและบัญชีนั้นจะถูกกลืนไปโดยแรงงานต่างชาติ และอาจสูญเสียผลประโยชน์การที่ดีซึ่งหายไป เนื่องด้วยการจ่ายค่าธรรมเนียบแรงงานต่างชาตินั้นมีการจัดเก็บเฉพาะรายมากกว่าการจ่ายตามสัญญาโดยรวม ซึ่งเป็นอาชีพเสรีและไม่ได้มีเพียงแค่อาชีพเดียว อาจมีแนวโน้มที่จะกดดันรัฐบาลให้กำหนดโควตาในจำนวนที่น้อย หรืออาจมีการเรียกร้องในเรื่องความเท่าเทียมกันในการจ้างงานตามคุณสมบัติของแรงงานต่างชาติ ซึ่งได้เข้ามาทำงานจากการติดต่อด้วยเพื่อนร่วมงานต่างชาติด้วยตนเอง ส่วนนี้จะมีแรงกดดันให้รัฐบาลให้มีความเอื้อเพื่อต่อกลุ่มของพวกเขาเป็นพิเศษ

- ระดับของกิจการและนายจ้างเป็นรายกรณี เป็นทางเลือกที่สามารถทำได้ง่าย แต่อาจจะไม่ค่อยสอดคล้องกับเศรษฐกิจทั้งระบบมากนัก โดยที่การกำหนดโควตานี้ๆ ให้มีจำนวนตัวเลขที่แน่นอน ซึ่งการกำหนดจำนวนดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์และเหมาะสมต่อกิจการขนาดเล็กมากกว่าขนาดใหญ่ เพราะจะเกิดปัญหาอุปสรรคที่น้อยกว่าในการที่จะเลือกใช้วิธีการจัดสรรตามสัดส่วน หรือขีดจำกัดเปอร์เซ็นต์ที่สูงขึ้น อันเนื่องจากการที่เปอร์เซ็นต์เดิมที่ใช้กับแรงงานทุกรายของกิจการนั้นไม่ได้ทำให้พวกเขาพอใจเลย ทุกรายต่างก็สามารถจ้างแรงงานต่างชาติ X เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่มีใครถูกบังคับให้ใช้ตามจำนวนทั้งหมดที่ได้จัดสรรมา นายจ้างที่ขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงอาจจะใช้โควตาอย่างเต็มจำนวน ขณะที่รายอื่นๆ อาจจะไม่ใช้เต็มจำนวน และผลเสียของการจัดสรรโควตาให้กับเจ้าของกิจการแต่ละราย หรือการจัดสรรโดยขนาดของกิจการนั้นมีจำนวนแรงงานต่างชาติมากเป็น 2 เท่า ซึ่งนำมาสู่ปัญหาสำคัญ ข้อแรก มักทำให้เกิดการกักตุนแรงงานต่างชาติในกิจการที่ไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติ ข้อที่สอง มักทำให้โครงสร้างอุตสาหกรรม วิธีการจัดองค์กร และการจ้างงานที่ให้ผลิตภาพต่ำในกิจการที่มักจะใช้โควตาเต็มจำนวน และจะคงอยู่ในรูปแบบเดิมไม่เปลี่ยนแปลง เหตุผลในที่นี้อาจไม่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างชาติมากนัก แต่การเข้าถึงอุปทานแรงงานต่างชาติโดยไม่มีอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความจริงที่ว่าโควตาชนิดนี้มักจะเปิดกว้างมากกว่ามีข้อจำกัดนั้นต่างหากที่เป็นเหตุผลแท้จริง

เหล่านี้ทำให้ประเด็นที่ว่าโควตาสำหรับแรงงานย้ายถิ่นตามสัญญา หรือผู้เชี่ยวชาญจะคำนวณอย่างไร หรือจะถูกกำหนดขึ้นอย่างไร เมื่อมีกระแสความต้องการแรงงานในกิจการบางประเภทที่โดดเด่นขึ้น ผู้สนับสนุนการวางแผนแรงงานนั้นจำเป็นต้องมีการประเมินภาวะการขาดแคลนแรงงานไว้ล่วงหน้า การประเมินนั้นก็ยังไม่สามารถไว้วางใจได้ว่าจะตรงกับปัญหา ตรงประเด็น เข้ากับความจริงบนพื้นฐานของทั้งประเทศหรือไม่ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า การประเมินนั้นไม่สามารถ

เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้กำหนดนโยบายซึ่งการตัดสินใจของพวกเขาจะคาดการณ์การพัฒนาที่คาดหวังได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การคาดการณ์ดังกล่าวนี้จะครอบคลุมได้อย่างทั่วถึง ถ้าหากเน้นแค่เพียงแต่ละภาคส่วน ท้ายที่สุดแล้ว นักวิจัยและผู้จัดการฝ่ายบุคคลในบริษัทขนาดกลางและขนาดใหญ่อาจจะต้องทำการประเมินความต้องการใช้แรงงานนั้น และถ้าหากผลการประเมินมีความคลาดเคลื่อน งานและบริษัทของพวกเขาจะประสบปัญหาได้

อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะส่วน หรือทั้งประเทศ ต่อการวางแผนด้านอุปสงค์และอุปทานของกำลังคน แม้ว่าจะมีการอ้างเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นก็อาจไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ เนื่องด้วยเกิดภาวะการพัฒนาที่คลุมเครือ หรือไม่ได้คาดการณ์ไว้ทั้งกับตลาดแรงงานและตลาดสินค้า ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจึงไม่ควรเชื่อมั่นในการคาดการณ์มากนักในการตัดสินใจเรื่องขนาดโควตาแรงงาน แต่จะเป็นการง่ายกว่าหากจะกำหนดโควตาผ่านแนวทางแบบล่างขึ้นบน (bottom-up) เช่น ในประเทศออสเตรเลียที่ให้องค์กรนายจ้างและลูกจ้างเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ ได้มาร่วมเจรจากันในแต่ละปีว่าควรจะได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาเท่าไร (ดูกล่องข้อความที่ 2) วิธีการดังกล่าวจะได้แรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมมาก แต่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้นั้นคือ เมื่อหุ้นส่วนทางสังคมจะคิดว่าจำนวนที่รัฐบาลกำหนดอาจสูงเกินไป สำหรับเหตุผลที่ไม่ใช่มิติทางเศรษฐกิจ และอาจจะไม่สามารถที่จะลดจำนวนลงได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากแรงผลักดันทางการเมือง รัฐบาลอาจจะสร้างเงื่อนไขด้วยข้อกำหนดทางกฎหมาย โดยมีสิทธิที่จะตรึงโควตาส่วนหนึ่งเอาไว้ และเสนอปัญหานั้นให้กับรัฐสภาเป็นผู้ตัดสินใจลำดับสุดท้าย

ในความเป็นจริงการจัดทำโควตาขึ้นอยู่กับกระบวนการต่อรองทางการเมืองที่มุ่งหมายไปที่จำนวนทั้งหมด ซึ่งอาจจะมีเหตุผลประกอบการตัดสินใจได้ดีกว่าประเภทอื่น และในจำนวนทั้งหมดนั้นถูกแบ่งออกระหว่างเขตหรือภาค หรือภาคส่วน ซึ่งตรงกับความต้องการ อันเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติและวิถีคิดทางการเมือง

นักวิเคราะห์ประมาณการณ์และนักวางแผนด้านกำลังคนควรที่จะมีแนวทางการพิจารณาในเรื่องการแจกแจงโควตามากกว่าจะพิจารณาจำนวนทั้งหมด ที่สำคัญไปกว่านั้นนายจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมีหลักประกันว่าความต้องการของพวกเขาได้สะท้อนออกมาป็นีหรือในปีที่กำลังจะถึงด้วยสำนึกความรับผิดชอบร่วมในการจัดสรรโควตา และเพื่อป้องกันการจ้างงานและการเข้าประเทศที่ผิดกฎหมาย

ในระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจนั้น การบริหารการนำเข้าแรงงานจะถูกจัดการโดยหน่วยงานส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น กรณีสวีตเซอร์แลนด์นั้นมีการบริหารการนำเข้าแรงงานที่ยอดเยี่ยมมาก ด้วยสะท้อนมาจากความต้องการของหน่วยงานเหล่านี้เท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้จัดการตามการบริหารแบบกระจายอำนาจนั้นมีการจัดการระบบการดำเนินการได้อย่างน่าเชื่อถือที่สุด สวีตเซอร์แลนด์ได้ทดลองมาหลายปีด้วยการกำหนดโควตาในหลายแบบและพบว่าบางแบบใช้ได้ดีกว่าแบบอื่นๆ โดยกลองข้อความที่ 4 มีบทสรุปประสบการณ์ของประเทศสวีตเซอร์แลนด์ไว้

แนวโน้มที่ตามมาในรูปแบบการแบ่งระบบโควตานี้ทำให้ฝ่ายที่มีส่วนสำคัญเกิดความพึงพอใจ และมีภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมเพิ่มยิ่งขึ้นแม้ว่าเพิ่งมีการนำเอาระบบโควตามาใช้เป็นครั้งแรก ด้วยว่าเพื่อต้องการควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศหรือเพื่อลดจำนวนลง นั้นจำเป็นต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนของชาวต่างชาติที่เดินทางกลับภายในปีหนึ่งๆ อันเพื่อที่จะกำหนดจำนวนของแรงงานเข้ามาใหม่ในจำนวนที่ไม่เกินระบบโควตา ในอีกด้านหนึ่งแรงงานที่จะเข้ามาใหม่อาจได้รับการอนุญาตให้เข้ามาเป็นรายวัน รายสัปดาห์หรือรายเดือน หลังจากที่แรงงานต่างชาติเดินทางกลับนั้นอาจทำให้สต็อกแรงงานต่างชาติต่ำกว่าระดับความต้องการของตลาดแรงงาน

กล่องข้อความที่ 4

สวิตเซอร์แลนด์: การกำหนดโควตาหลายแบบ

ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและระบบการนำเข้าแรงงานแบบเสรีของ สวิตเซอร์แลนด์ ทำให้มีแรงงานอพยพพลัดถิ่นเข้ามาเพิ่มขึ้น กระทั่งในต้นทศวรรษ 1960 ได้มีความพยายามที่จะทำให้กำลังแรงงานต่างชาติอยู่ในระดับคงที่ ช่วงแรกมีการเรียกช่องทาง ศีลธรรมเกิดขึ้นโดยองค์การนายจ้างและรัฐบาลสหพันธรัฐแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมา รัฐบาลได้เบนเข็มไปใช้โควตาที่กำหนดตามฐานของภาคธุรกิจ โดยกำหนดว่าแรงงานรวม ทั้งหมดของบริษัทไม่ควรเกินจำนวนของแรงงาน (แรงงานสวิตเซอร์แลนด์บวกกับแรงงาน ต่างชาติ) ในปีก่อน และต้องไม่เกิน 95 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนแรงงานดังกล่าว แต่ทว่าจำนวน แรงงานต่างชาติก็ยังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เหตุผลหนึ่งก็คือ การกำหนดขีดจำกัดในแต่ละบริษัทนั้น ไม่ได้ทำให้เกิดผลสอดคล้องตามที่ต้องการในทั้งประเทศ บริษัทที่ไม่ได้จ้างแรงงานต่างชาติ สามารถดึงแรงงานในชาติมาทำงานด้วยได้มากเท่าที่ต้องการ และแรงงานที่ลาออกจาก บริษัทเหล่านี้จะถูกแทนที่โดยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาใหม่ได้มากถึงระดับ 95 เปอร์เซ็นต์ หากแม้ว่าในปัจจุบันความต้องการของบริษัทที่จ้างแรงงานต่างชาติจะลดลงไป บริษัทเหล่านี้ ก็ยังคงประสงค์ที่จะเก็บแรงงานต่างชาติเหล่านี้ไว้เฉยๆ ยิ่งไปกว่านั้นการใช้วิธีการดังกล่าวนี้ ได้มีข้อกำหนดซึ่งเป็นข้อยกเว้นในหลายๆ อย่างไว้ล่วงหน้า โดยอ้างอิงตามงานวิจัยที่สำคัญๆ หรืองานวิชาการที่เผยแพร่อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะนั้น ได้มีการตรวจสอบจากการนำ มาตรการนี้ไปปฏิบัตินั้นพบว่า มาตรการดังกล่าวไม่สามารถที่จะควบคุมแรงงานต่างชาติได้

ในช่วงทศวรรษ 1950 - 1960 รัฐบาลได้นาระดับเพดานการว่าจ้างแบบ 2 เท่า ซึ่ง ขึ้นอยู่กับในแต่ละประเภทกิจการ วิธีนี้จะรักษาการควบคุมแรงงานทั้งหมดในบริษัท (สวิตเซอร์แลนด์บวกกับแรงงานต่างชาติ) และเพิ่มระดับขีดจำกัดในส่วนของแรงงานต่างชาติ ซึ่งนายจ้างจะต้องลดจำนวนแรงงานต่างชาติลง 5 เปอร์เซ็นต์ในปีแรก ในปีที่ 2 อีกจำนวน 3 เปอร์เซ็นต์ และในปีที่ 3 อีกจำนวน 2 เปอร์เซ็นต์ พร้อมกับเงื่อนไขของข้อยกเว้นซึ่งถูกกำหนด ไว้อย่างรัดกุมยิ่งขึ้นด้วย ทั้งนี้จากระบบดังกล่าว ปรากฏว่ามีความเข้มงวดมากขึ้นไป และไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการผลิต ค่าจ้างถูกผลักให้สูงขึ้นตามสถานการณ์เงินเฟ้อ การขยาย บริษัทได้รับผลกระทบจากข้อจำกัดนั้น เช่นเดียวกันในระดับภูมิภาคที่ชะลอความ เจริญเติบโตและอยู่ในช่วงเริ่มฟื้นตัว ขณะที่ในภาคส่วนที่อาศัยแรงงานต่างชาติจำนวนมาก

และไม่ได้กำหนดสัดส่วนอย่างเคร่งครัดนั้นจะได้รับผลกระทบมากที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นอีกครั้งหนึ่งที่มีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาที่แก้ได้ยาก

ในปี ค.ศ.1970 ความขัดแย้งระหว่างความจำเป็นทางเศรษฐกิจกับผลประโยชน์ทางการเมืองในการทำให้แรงงานต่างชาติลดจำนวนลงนั้นนำมาสู่การกำหนดโควตาแรงงานต่างชาติสำหรับทั้งประเทศ โดยมีการแบ่งสรรตามประเภทของงานและในแต่ละภูมิภาค อันหมายถึงในระดับเมือง (canton) ซึ่งคือหน่วยการปกครองของสวิตเซอร์แลนด์ ให้มีส่วนรับผิดชอบการบริหารจัดการด้านการจ้างแรงงานต่างชาติ

การกำหนดโควตาทั้งหมด นั้นไม่สามารถนำมาใช้กับการย้ายถิ่นเพื่อฝึกอาชีพ และประเภทงานที่ระบุไว้จำนวนมาก ซึ่งไม่อาจจะกล่าวถึงได้ทั้งหมดในที่นี้ และยังครอบคลุมถึงประเภทหลักๆ ของการอนุญาตด้านการจ้างงาน 2 ประเภท คือใบอนุญาตทำงาน 1 ปี และใบอนุญาตทำงานตามฤดูกาล โดยใบอนุญาตทำงาน 1 ปี นั้นโดยทั่วไปสำหรับแรงงานฝีมือชั้นสูงและสามารถต่ออายุได้ แต่จะต้องมีการตรวจสอบตำแหน่งว่างก่อน ส่วนใบอนุญาตทำงานตามฤดูกาลนั้นถูกกำหนดโดยภาคเศรษฐกิจ (โควตาย่อย 115,000 คน สำหรับงานก่อสร้างปกติ และ 21,000 คน สำหรับอุตสาหกรรมการโรงแรมและจัดเลี้ยง รวมถึง 16,000 คน สำหรับงานอื่นที่แรงงานตามฤดูกาลได้รับการว่าจ้างเป็นประจำนั้นส่วนนี้งานหลักๆ ส่วนใหญ่แล้วเป็นงานในภาคเกษตร)

ในระยะ 2 - 3 ปีต่อมา ได้มีโควตาประเภทที่ 3 เพิ่มเข้ามา คือใบอนุญาตพำนักราชยะยะสั้นและอนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราวให้กับกลุ่มคนหลากหลายประเภทที่นายจ้างสนใจเป็นพิเศษ (เช่น บุคลากรด้านสุขภาพที่มีความสามารถสูง แรงงานก่อสร้างไร้ฝีมือ นักศึกษาแลกเปลี่ยนจากต่างชาติที่ช่วยทำงานบ้านแลกกับที่พัก) โดยการอนุญาตนั้นครอบคลุมการจ้างงานมากกว่า 4 เดือนขึ้นไปแต่ไม่เกินกว่า 18 เดือน โดยทั่วไปแล้วต่ออายุไม่ได้

แนวคิดโควตาต่อระบบการนำเข้าแรงงาน ในปี ค.ศ.1970 ประกอบด้วยมาตรการย่อย 2 มาตรการที่นำมาใช้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา มาตรการแรกคือการสำรองนอกโควตา (ใบอนุญาต 1 ปี 3,000 ใบ) โดยที่รัฐบาลจะดำเนินการมาตรการดังกล่าวออกมาในสถานการณ์เฉพาะ ส่วนอีกมาตรการหนึ่งหรือเรียกว่าโควตาอีกประเภทหนึ่งนั้นจะกล่าวถึงยอมรับตามจำนวนที่มีการยืนยันไว้แน่นอนแล้ว (จำนวน 50 เปอร์เซนต์ในเวลานั้น) จนกว่าจะมีการทบทวนสถานการณ์โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดเงื่อนไขของข้อตกลง

ในจำนวนเปอร์เซ็นต์หรือจำนวนเต็มที่ใช้ประโยชน์ โดยจะมีการปรึกษากับองค์กรนายจ้าง และลูกจ้างเป็นหลักสำคัญหากเมื่อรัฐบาลจะตัดสินใจเรื่องโควตาในปีหน้า และในส่วนของ การจัดสรรตามประเภทการอนุญาตซึ่งตัวแสดงหลักในขั้นนี้คือ ตัวแทนของฝ่ายปกครองของ ระดับภูมิภาค ซึ่งเกี่ยวข้องในการบริหารหรือหลายประเภทที่มีองค์กรนายจ้างลูกจ้าง เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน พร้อมกับมีความเข้าใจต่อแนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ของรัฐบาลมากกว่า ทำให้ผู้มีอำนาจในแต่ละเมืองนั้น มักมีการโต้เถียงอย่างรุนแรงเพื่อการ รักษาสิทธิหรือเพิ่มขอบเขตอำนาจของพวกเขา ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของเมือง ผู้มีอำนาจ ของเมืองอาจเรียกตัวแทนกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างมาร่วมพิจารณาการจัดสรรโควตาของ เมืองให้ในแต่ละเขตหรือกิจการ เพื่อที่จะทำให้นายจ้างทราบและแน่ใจได้ว่าจะมีแรงงาน ต่างชาติจำนวนเท่าไรในปีที่กำลังจะมาถึง

ระบบโควตาแบบนี้จำเป็นต้องได้รับการทบทวนโดยตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ไป ถึงแม้ว่าเกณฑ์ทางเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลต่อการพิจารณาเพดานการนำเข้าแรงงานสูงสุด ของทั้งประเทศ และถือว่ามีความสำคัญเหนือกว่าเกณฑ์ทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อความ ต้องการแรงงานนั้นไม่น้อยเลยในแต่ละเมือง ซึ่งเป็นแนวโน้มให้โควตาทั้งหมดขยายตัวขึ้น อย่างไรก็ดีตาม เกณฑ์ทางเศรษฐกิจถูกนำมาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางเลือกของวิธีการ จัดสรรส่วนแบ่งเกี่ยวกับการอนุญาตทำงาน 1 ปี การอนุญาตทำงานตามฤดูกาล และการ อนุญาตทำงานระยะสั้นให้กับแต่ละเขตการปกครอง ข้อมูลทางสถิติที่เชื่อถือได้นั้นจะมี บทบาทสำคัญของเกณฑ์การคัดเลือกขั้นสุดท้าย ซึ่งเป็นการให้ความรู้และเพื่อประกอบการ อธิบายเกณฑ์บางเกณฑ์ที่ได้นำมาใช้ โดยอ้างอิงจากข้อมูลการอนุญาตจ้างงานตามฤดูกาล

โควตาการจ้างงานต่างชาติตามฤดูกาลนั้นประกอบด้วย 3 โควตาย่อย สำหรับ อุตสาหกรรมการก่อสร้าง งานภาคเกษตร และกิจการโรงแรม สถานบันเทิง ส่วนแบ่งของแต่ละ เขตการปกครองคำนวณได้ดังนี้

- โควตาย่อยสาขาการก่อสร้างสะท้อนส่วนแบ่งของเขตการปกครองในจำนวนรวม ของแรงงานชาวสวิตเซอร์แลนด์และชาวต่างชาติ ในภาคส่วนนี้
- โควตาย่อยสาขาการเกษตร ใช้หลักการเดียวกันกับสาขาการก่อสร้าง
- โควตาย่อยสาขาการอุตสาหกรรม การโรงแรมและบันเทิง ตัวชี้วัดประกอบที่ได้รับการ พัฒนาขึ้นสะท้อนถึงจำนวนลูกจ้าง (สวิตเซอร์แลนด์รวมกับแรงงานต่างชาติ) ใน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อาทิ จำนวนเตียงที่ติดตั้ง จำนวนเตียงที่มีการเข้าพักจริง

(หลายโรงแรมมีช่วงปิดมากกว่า 1 ครั้ง ในช่วงนอกฤดูกาลท่องเที่ยว) และจำนวนคืนที่นักท่องเที่ยวพักอยู่ในแต่ละเขตการปกครอง เช่นเดียวกับอัตราส่วนของแรงงานตามฤดูกาลในสวนชาวต่างชาติที่เข้ามาใหม่ต่อจำนวนแรงงานต่างชาติตามฤดูกาลรวม ซึ่งสะท้อนความจริงว่า บางโรงแรมของภูมิภาคเปิดได้แค่ 1 ฤดูกาล ขณะที่โรงแรมแห่งอื่นๆ เปิด 2 ฤดูกาล ผลที่เกิดขึ้นนั้นจะถูกประเมินโดย 2 ตัวแปร อันแรกค่านึงถึงความจริงว่า เขตการปกครองเฉพาะสามารถตรวจตราแรงงานตามเขตแดนจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาเพื่อหางานได้อย่างอิสระ อีกส่วนหนึ่งประเมินการพึ่งพาจากการว่าจ้างตามฤดูกาลที่แตกต่างกันของแต่ละเขตการปกครอง โดยการคำนวณเป็นสัดส่วนตามฤดูกาลในการจ้างงานทั้งหมด

ข้อดีของการใช้ข้อมูลทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงานมากกว่าการยอมรับอิทธิพลทางการเมืองหรือเกณฑ์ความเสมอภาค ซึ่งคงมีความเป็นนามธรรมเมื่อต้องมีการจัดสรรโควตาทั้งหมดไปให้แก่แต่ละภาคส่วนหรือประเภทงาน ด้วยเพราะการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงควรจะต้องจัดสรรแบ่งใหม่บนพื้นฐานของความเป็นจริง

เมื่อกล่าวถึงการรับแรงงานต่างชาติในประเภทงานที่กำหนดไว้ หรือกลุ่มค่าจ้างเป็นเงินเดือนอื่นๆ อาทิ การทำธุรกิจส่วนตัวอื่นๆ การย้ายตามคำสั่งบริษัทนั้น (ภายในหรือภายนอกกิจการระหว่างประเทศ) การกำหนดโควตาดังกล่าวไม่ได้เป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์หรือเหมาะสมตนัก หากเมื่อมีความต้องการทางด้านผู้เชี่ยวชาญ นักธุรกิจ หรืองานบริการเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นก็เป็นการยากที่จะคาดการณ์และเสนอแนะ เพราะด้วยเหตุผลของความต้องการแรงงานประเภทนี้ของนายจ้างในแต่ละรายนั้นแตกต่างกันมาก (ยกตัวอย่าง เปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานในงานอุตสาหกรรมการผลิต หรือระหว่างการผลิตปลูกร้อยละจำนวนมาก) ซึ่งจะสามารถเชื่อมั่นในกลไกตลาดเพื่อช่วยในการตัดสินใจว่าควรจะได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามามากเท่าใดภายในช่วงเวลาที่กำหนด

การย้ายถิ่นแบบตามโครงการ นั้นก็ยากเช่นกันที่จะบังคับให้อยู่ภายในโควตาโดยตรง ด้วยเหตุผลคือ การดำเนินโครงการใดๆ นั้นใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่แตกต่างกัน ขณะที่ผู้บริหารของประเทศที่รับแรงงานอพยพนั้นอาจจะพึงพอใจกับ

บริษัทต่างชาติที่มีแรงงานต่างชาติน้อยกว่าบริษัทอื่นๆ รวมถึงนายจ้างในประเทศหรือผู้ริเริ่มโครงการอาจมีความพึงพอใจกับบริษัทต่างชาติในระดับที่แตกต่างกันทั้งในด้านเหตุผลทางต้นทุนการผลิตหรือประสิทธิภาพการผลิต หรืออาจด้วยเพราะบริษัทนั้นได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะทำโครงการให้เสร็จเร็วกว่าบริษัทอื่น

5.2 การจัดการทดสอบตำแหน่งงานว่าง

เจ้าหน้าที่นำเข้าแรงงานที่ได้รับคำร้องจากนายจ้างให้หาแรงงานในตำแหน่งงานที่กำหนด แรงงานย้ายถิ่นตามสัญญา หรือแรงงานตามฤดูกาล จะต้องคำนึงถึงเรื่องเกณฑ์ กระบวนการ หรือการตรวจสอบที่สะท้อนระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างแน่นนอน และสำนักงานจัดหางานของรัฐในแต่ละประเทศนั้นอาจใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่ดีที่สุด โดยที่หนังสือคู่มือนี้มีเพียงแค่ทางเลือกทั่วไปเล็กน้อยที่จะสามารถนำมาใช้โดยสากล หากแต่ยังไม่สามารถกำหนดทางเลือกอื่นๆ ที่พร้อมจะนำมาใช้ได้เลย

ทางเลือกหนึ่งคือ การกำหนดช่วงเวลาในระหว่างรอการนำเข้าแรงงานนั้นควรมีการกระจายข่าวสารเรื่องตำแหน่งงานว่างภายในประเทศ ด้วยเป้าหมายเพื่อค้นหาว่ามีแรงงานในประเทศที่เหมาะสมและว่างงานอยู่หรืออยากเปลี่ยนงานสนใจงานดังกล่าวนี้หรือไม่ การโฆษณาตำแหน่งงานว่างควรที่จะจำกัดขอบเขตอยู่ในเฉพาะภาคส่วนและอาชีพหรือไม่นั้น ไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญ แต่ทั้งนี้การตัดสินใจขึ้นอยู่กับขนาดและสถานการณ์ของประเทศ

ทางเลือกอื่นอาจจะเป็นการร้องขอหลักฐานจากนายจ้างว่า ตำแหน่งงานนั้นถูกเสนอให้แก่แรงงานที่มีอยู่ภายในประเทศ เมื่อในท้ายที่สุดหากไม่ดำเนินการตามอาจไม่ได้รับการรับรองสิทธิ และคาดว่าจะก่อให้เกิดแรงบีบคั้นอย่างมากต่อนายจ้าง ซึ่งไม่เพียงแต่การจัดหาแรงงานจากตลาดแรงงานภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นเงื่อนไขพอเพียงที่จะดึงดูดให้เลือกจ้างแรงงานในท้องถิ่น แม้ว่าจะไม่ค่อยจะน่าสนใจเท่าไร แต่มีความเป็นไปได้ที่จะใช้แรงงานเหล่านี้มาทดแทนตำแหน่งงาน

ที่ว่างอยู่ หากไม่มีเงื่อนไขอื่นที่พิสูจน์ให้เห็นด้วยพยานหลักฐานอื่นๆ แล้ว สำนักงานจัดหางานควรต้องปฏิเสธการร้องขอเพื่อการจ้างแรงงานต่างชาติของนายจ้าง

อย่างไรก็ดียังมีเงื่อนไขอื่นๆ เช่น ควรมีการร้องขอนายจ้างให้ขึ้นเงินเดือน X เปอร์เซ็นต์ ยกตัวอย่าง ถ้านายจ้างเสนอตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือเงินเดือนที่ต่ำสุด ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะทั่วไปของข้อตกลงร่วมนั้น กรณีของแรงงานในท้องถิ่นที่มีอยู่นั้นน่าจะสนใจเข้าทำงานในตำแหน่งดังกล่าว ถ้าหากอัตราค่าจ้างนั้นมีการปรับขึ้นได้อย่างเป็นน่านสนใจ

ความเป็นไปได้อื่นๆ ก็อาจจะรวมทางเลือก 2 ทาง หรือ 3 ทางเข้าด้วยกัน ถ้าการทดสอบตำแหน่งงานว่างดูไม่เป็นผล นายจ้างจึงจะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานย้ายถิ่น การทดสอบตลาดแรงงานในเชิงปฏิบัติที่ยู่ยากซับซ้อนมากที่สุด คือแบบที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา ซึ่งกล่าวโดยสรุปไว้ในกล่องข้อความที่ 5

กล่องข้อความที่ 5

สหรัฐอเมริกา: การทดสอบตลาดแรงงานที่คัดสรรแล้ว

หน่วยงานด้านแรงงานของสหรัฐอเมริกาได้จัดทำทดสอบตำแหน่งว่างก่อนการรับชาวต่างชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานหรือเข้ามาทำงานชั่วคราว การตรวจสอบตลาดแรงงานในกรณีของการเข้าประเทศอย่างถาวร ซึ่งมีรายละเอียดมากและนำมาสรุปไว้เป็นลำดับแรก ดังนี้

การรับแรงงานต่างชาติเข้ามาแบบถาวร

กฎหมายตรวจคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา ระบุไว้ว่านายจ้างในประเทศที่ต้องการจ้างชาวต่างชาติจะต้องผ่านการทดสอบภายในสหรัฐอเมริกาก่อนที่จะได้รับสิทธิ (ซึ่งเรียกว่า ใบรับรอง) ที่จะจ้างแรงงานต่างชาติ ถ้าไม่มีชาวอเมริกันคนใดสามารถทำงานนั้นหรือไม่เหมาะสมที่จะทำงานนั้นได้ และถ้ามีการรับเอาแรงงานต่างชาติมาจ้างงานแล้วจะต้องไม่ทำให้ค่าจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานชาวอเมริกันนั้นต้องตกต่ำลง เพื่อให้การดำเนินการตามคำร้องซึ่งมีเข้ามาจำนวนมากเป็นไปด้วยดี กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนไว้ 2 ประการดังนี้

แผน ก. อาชีพที่กำหนด เช่น นักกายภาพบำบัดและพยาบาล หรือคนต่างชาติที่มีความสามารถพิเศษในด้านศิลปะและวิทยาศาสตร์ โดยมีข้อกำหนดไว้ก่อนหน้านี้ว่า นายจ้างไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการขอรับสิทธิรับรองการจ้างงาน เพราะอาชีพเหล่านี้มีอุปทานอยู่ค่อนข้างมากในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามแรงงานต่างชาตินั้นต้องผ่านเกณฑ์คุณสมบัติขั้นพื้นฐานของอาชีพนั้นๆ ก่อนที่จะสามารถเข้ามาในประเทศ หรือเข้าทำงานในโรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ฯลฯ

แผน ข. รวมอาชีพจำนวนมากที่ต้องการทักษะความชำนาญ หรือมีการฝึกอาชีพ ยังมีจำนวนน้อย และมีแรงงานชาวอเมริกันจำนวนมากที่พร้อมจะทำงานประเภทนี้

ในส่วนอาชีพที่ไม่ได้อยู่ในทั้งแผน ก. และแผน ข. จำเป็นต้องมีเอกสารยืนยันจากนายจ้างว่ามีความพยายามอย่างจริงจังที่จะจัดจ้างแรงงานชาวอเมริกัน รวมทั้งได้มีการนำเสนอข่าวสารผ่าน

ก. หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ

ข. หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ท้องถิ่น หรือจุลสารจัดหางาน

ค. สำนักงานจัดหางาน สหภาพแรงงาน มหาวิทยาลัยเอกชน

นายจ้างจะต้องยึดมั่นในอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มชนท้องถิ่น ข้อบังคับเหล่านี้ถูกออกแบบเพื่อประกันว่าการจ้างแรงงานย้ายถิ่นจะไม่ส่งผลกระทบกับค่าจ้างและสภาพการทำงานต่างๆ ในท้องถิ่นนั้นๆ

โดยทั่วไปนายจ้างมีเวลาที่จะติดต่อแรงงาน และรายงานผลการคัดสรรภายในระยะเวลา 45 วัน ความล้มเหลวในการติดต่อแรงงานที่ต้องใช้ความพยายามมากกว่าปกติในการติดต่อหาผู้สมัคร ถือเป็นอุปสรรคที่ทำให้ถูกปฏิเสธการขอใบรับรองสิทธิการจ้างงานได้

นายจ้างสามารถปฏิเสธแรงงานชาวอเมริกันได้ แต่เพียงด้วยเหตุผลตามกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับประเภทงานเท่านั้น การทดสอบว่าแรงงานนั้นมีคุณสมบัติที่เหมาะสมก็คือการทดสอบว่าเขาสามารถที่จะทำงานตามขั้นพื้นฐานของงานนั้นได้โดยไม่ต้องผ่านการฝึกอบรม ดังนั้นแล้วนายจ้างไม่ควรที่จะปฏิเสธแรงงานอเมริกันที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ด้วยเหตุจากการที่มีชาวต่างชาติที่มีคุณสมบัติดีกว่า

ข้อเสนอแนะของนายจ้างอาจไม่จำเป็นต้องอธิบายลักษณะงานพร้อมกับข้อบังคับของงานนั้นๆ เช่น ข้อบังคับพิเศษสำหรับอาชีพนั้้น ถ้านายจ้างไม่มีเอกสารอย่างเพียงพอว่าข้อบังคับนั้นเกิดจากความจำเป็นทางธุรกิจ “ความจำเป็นทางธุรกิจ” ไม่ได้รวมถึง

ความชอบหรือความสะดวกของนายจ้างหรือลูกค้า แต่หมายถึงความจำเป็นที่ถ้าไม่มีการบังคับใช้แล้วจะทำให้ธุรกิจได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน นายจ้างจะต้องจัดทำเอกสารด้านความจำเป็นทางธุรกิจออกมาเป็นภาษาอื่นนอกจากภาษาอังกฤษด้วย

นายจ้างอาจจะยื่นอุทธรณ์ต่อการปฏิเสธคำขอใบรับรองแรงงานโดยสำนักงานจัดหางานในช่องทางของศาลปกครองได้

การรับรองตามแผน ข. นั้นเข้มงวดมากกว่ากระบวนการปกติ โดยภายใต้แผน ข. นายจ้างจะต้องดำเนินงานทุกอย่างตามปกติ และต้องแสดงว่าเขาไม่ประสบความสำเร็จในการคัดสรรคนเข้าทำงานนั้นในอดีตที่ผ่านมา

การรับแรงงานต่างชาติเข้ามาแบบชั่วคราว

กระบวนการที่เน้นการจ้างงาน 6 กระบวนการได้ถูกนำมาใช้โดยกระทรวงแรงงานของสหรัฐอเมริกาในการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการชั่วคราว รวมทั้งแรงงานภาคเกษตร (H-2A) หรือ นอกภาคเกษตร (H-2B) พยาบาล (H-1A) แรงงานในอาชีพพิเศษ และนางแบบอาชีพ (H-1B) ลูกเรือที่ต้องทำงานเป็นเวลานาน (D) และนักเรียนที่มีการทำงานโดยไม่เกี่ยวกับการเรียน (F-1) (โดยตัวอักษรและตัวเลขในวงเล็บนั้นระบุถึงแสดงถึงส่วนของกฎหมายการเข้าเมืองและประเภทวีซ่าของสหรัฐอเมริกา) บางกระบวนการนั้นถูกจำลองแบบมาจากโปรแกรมการรับรองแรงงานถาวร ในกระบวนการอื่นถูกออกแบบเป็นกระบวนการพิสูจน์ตรวจสอบ และภายใต้กระบวนการพิสูจน์ตรวจสอบนั้นนายจ้างจะต้องทำให้ถูกต้องตามกระบวนการเกี่ยวกับการคัดสรร การฝึกอบรมแรงงานอเมริกัน ค่าจ้างหรือเงื่อนไขในการทำงาน การพิสูจน์ตรวจสอบจะถูกทบทวนอีกครั้งหนึ่งโดยสำนักงานจัดหางานของรัฐเพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ การฝ่าฝืนการพิสูจน์ตรวจสอบที่เกิดขึ้น เช่น กรณีกับแรงงานภาคเกษตรจะทำให้นายจ้างถูกแยกออกไปจากโปรแกรม (H-2A)

โปรแกรมของเจ้าหน้าที่พยาบาลที่ไม่ได้ถูกจัดเป็นผู้ย้ายถิ่น (H-1A) นั้นโดดเด่นในแง่ของข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 ในเรื่องการส่งเสริมสุขภาพของสหรัฐอเมริกา โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา ที่ต้องการจ้างเจ้าหน้าที่พยาบาลชาวต่างชาติเป็นการชั่วคราว โดยจะต้องพิสูจน์ได้ว่า

- หน่วยงานนั้นไม่มีการไล่ออกซึ่งเจ้าหน้าที่พยาบาลที่จดทะเบียนออกในปีที่แล้ว
- การให้บริการด้านสุขภาพจะเกิดปัญหา ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่พยาบาลต่างชาติเข้ามาช่วยเหลือด้านสุขภาพ

- นายจ้างอาจจะต้องจ่ายค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราโดยทั่วไปให้กับแรงงานต่างชาติ
- หน่วยงานนั้นจะดำเนินการตามขั้นตอนที่ออกแบบมาเพื่อการคัดสรรและจัดจ้างเจ้าหน้าที่พยาบาลชาวอเมริกันไว้ อย่างน้อยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน 2 ขั้นเป็นประจำ เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พยาบาล การฝึกอบรมด้านพยาบาลให้กับบุคคลภายนอก การจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูง และเสนอผลประโยชน์อื่นพิเศษเพิ่มเติม
- สำนักงานตรวจสอบจะมีเก็บไว้ที่หน่วยตรวจสอบซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- มีประกาศถึงเอกสารข้อมูลที่ได้รับการรับรอง พร้อมส่งให้กับสหภาพแรงงาน เพื่อในกรณีที่เจ้าหน้าที่พยาบาลเป็นตัวแทน หรือเพื่อแจ้งให้ทราบหากไม่ได้เป็นสมาชิก

5.3 การจัดการแผนแรงงานย้ายถิ่นตามฤดูกาล

อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่กล่าวเปรียบเทียบถึงแผนการจ้างงานตามฤดูกาล ในส่วนแบบแผนขั้นแรกก่อนที่จะพัฒนามาสู่การอธิบายด้วยขอบเขตและข้อจำกัดของแบบแผนในลักษณะของงานที่เรียกว่า “งานปกติ” เพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ดีขึ้น โดยปกติแล้วงานตามฤดูกาลจะอยู่ในภาคเกษตรกรรม การท่องเที่ยว ร้านอาหาร และสถานบันเทิง และอุตสาหกรรมก่อสร้าง สำหรับในประเทศที่ไม่สามารถทำงานระยะยาวได้เนื่องจากสภาพภูมิอากาศ

ในประเทศที่ไม่มีแผนการจ้างงานตามฤดูกาลสำหรับแรงงานต่างชาติมาก่อน ตำแหน่งงานว่างของนายจ้างควรที่จะมีการตรวจสอบก่อนและถ้าตรวจสอบแล้วเห็นว่าควรให้มีการจ้างแรงงานย้ายถิ่น สำนักงานจัดหางาน นายจ้างหรือหน่วยงานจัดหาแรงงานที่ดำเนินการแทน เพื่อจัดหาผู้สมัครที่เหมาะสมและนำไปยังสถานที่ทำงานของเขา แรงงานควรได้รับสัญญาที่ระบุเงื่อนไขและสภาพการทำงานที่อยู่อาศัย ฯลฯ เมื่อหมดฤดูกาลทำงานแรงงานก็ควรเดินทางกลับประเทศ อาจจะมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการขนส่งและการตรวจสอบทางการแพทย์ และการเข้ามาพำนักอาศัยนั้นควรเป็นบทบาทภาคส่วนใด ระหว่างนายจ้าง ตัวแทนจัดหาแรงงานและตัว

แรงงานต่างชาติ หรือเป็นไปตามข้อตกลงการย้ายถิ่นแบบทวิภาคี ซึ่งหากถ้าไม่มีกรณีตกลงไว้เช่นนั้น กลไกความร่วมมือเชิงนโยบายของประเทศอาจจะต้องตัดสินใจว่าจะวางกฎระเบียบควบคุมปัญหาในเรื่องการเข้าประเทศ การออกใบอนุญาตทำงาน การส่งเงินกลับประเทศ และอื่นๆ จะมีว่อย่างไร

ถ้าหากการตรวจสอบตำแหน่งว่างแล้วพบว่าตำแหน่งงานนั้นว่างอยู่อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานหลายปี การตรวจสอบควรที่จะเข้มงวดน้อยลง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานหรือหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง อาจจะต้องคิดหากระบวนการที่ง่ายขึ้นเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้นายจ้างในการเข้าถึงการจ้างแรงงานต่างชาติ

รูปแบบการจ้างแรงงานตามกฎหมาย ควรได้รับการจัดการดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากแรงงานย้ายถิ่นเข้าใจดีว่าพวกเขาจะไม่ได้รับการอนุญาตให้อยู่ต่อหลังจากที่การจ้างงานตามกฎหมายได้สิ้นสุดลง และถ้าแรงงานต่างชาติยังคงอยู่ต่ออย่างผิดกฎหมาย ประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่นจะต้องตัดสินใจว่าจะจัดการกับกรณีนั้นๆ อย่างไร

5.4 ความสมเหตุสมผลในการนำเข้าแรงงานตามกฎหมาย

แผนการนำเข้าแรงงานตามกฎหมายเพิ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจและช่วยลดต้นทุนทางสังคม โดยเฉพาะถ้ามีการบริหารจัดการอย่างเข้มงวด ซึ่งอาจจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ดึงดูดใจให้งานอุตสาหกรรม งานบริการ หรืองานภาคเกษตรแบบปกตินั้นสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้นโยบายดังกล่าวอาจเป็นไปได้ทั้งที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ รวมถึงมีข้อจำกัดทางสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน การค้นพบประเด็นดังกล่าวซึ่งทำให้ทราบข้อเท็จจริงสำหรับประเด็นการวิเคราะห์อันเป็นประโยชน์ต่อไป

ประเภทของการจ้างงานตามกฎหมายนั้นตามนโยบายให้หมายความว่าอย่างไร รัฐบาลสามารถตัดสินใจในประเด็นนั้น เนื่องจากมีการขาดแคลนแรงงาน

อย่างต่อเนื่องในภาคการผลิตหรือกิจการขนาดเล็กจึงควรที่จะมีการรับแรงงานจากต่างประเทศ ในส่วนของแผนการตามฤดูกาลนั้นเพื่อนำแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศในช่วงเวลาที่เหมาะสม และให้พวกเขาต้องออกจากประเทศภายหลังจากถึงช่วงเวลาที่จะบรู๊ไว้ก่อนหน้านี้ ตามกล่งข้อความที่ 6 ให้การอธิบายนโยบายดังกล่าวและรวมโครงสร้างทางนโยบายที่กล่าวถึงในบทก่อนๆ มาตามลำดับ พร้อมกับแยกแยะความแตกต่างระหว่างหน่วยงานประสานงานทางนโยบาย และหน่วยงานบริหารจัดการ ซึ่งหน่วยงานหลังนี้ ถูกเรียกสั้นๆ ว่า “การบริการภาครัฐ”

ปัญหาเรื่องประเภทงานตามฤดูกาลของนโยบายสำหรับงานปกตินั้น โดยทั่วไปแล้วมี 2 ประเด็นสำคัญ คือความไม่มีประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐกิจและเรื่องของอัตราค่าใช้จ่ายของต้นทุน และมีการเพิกเฉยต่อสิทธิของผู้ย้ายถิ่นในการเรียกร้องค่าชดเชยอย่างสมเหตุสมผลตามสิทธิของพวกเขา

5.4.1 ข้อสงสัยทางเศรษฐกิจ

การนำเข้าแรงงานตามฤดูกาลสำหรับงานปกติ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในด้านการขนส่ง การตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์ การจัดเตรียมเอกสารทางราชการ และที่มีข้อสงสัยมากที่สุด คือการทำความคุ้นเคยและฝึกงานในตำแหน่งงานที่จะเข้าทำ ซึ่งมีอยู่บ่อยๆ ครั้งและเป็นการสิ้นเปลืองสำหรับนายจ้างที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อตำแหน่งงานเดิมๆ ในหลายครั้ง เพราะแรงงานย้ายถิ่นจะต้องเดินทางกลับประเทศของพวกเขา ซึ่งเป็นเหตุผลหลักว่าทำไมนายจ้างชาวยุโรปตะวันตกในทศวรรษ 1950 และ 1960 จึงขอให้รัฐบาลอนุญาตให้เก็บแรงงานย้ายถิ่นไว้ และขอให้ขยายการอนุญาตให้พำนักอาศัยและการขออนุญาตจ้างงานต่อไปเรื่อยๆ ประเด็นสำคัญของการคำนวณต้นทุน-กำไรตามฤดูกาลจึงไม่จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากนายจ้างที่ผลิตสินค้าผ่านงานปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อมีการอนุญาตให้แค่บางภาคส่วน หรือนายจ้างบางคนสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ทำให้ตลาดแรงงานถูกบิดเบือนไป โดยที่ภาคการ

ผลิต เขตพื้นที่ หรือนายจ้างเหล่านั้นจะได้เปรียบกว่าคนอื่นๆ ความช่วยเหลือจากนโยบายดังกล่าวนี้อาจไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับภาคการผลิต เขตพื้นที่ นายจ้างอื่นๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ภาคการผลิต เขตพื้นที่ นายจ้างบางส่วน ดึงแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศอย่างไม่ได้สัดส่วน นั่นจะสะท้อนถึงความต้องการแรงงานที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีการตัดสินใจทางนโยบายและกลไกของหน่วยงานอาจจะลำเอียงช่วยเหลือบางภาคส่วนของสังคมมากเป็นพิเศษ

5.4.2 ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน

ประเด็นสาระสำคัญตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล ในกรณีแรงงานที่ทำงานพิเศษ งานระยะสั้น งานตามโครงการหรืองานตามฤดูกาล นั้นสามารถได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมเพียงแคบางส่วนและเพียงชั่วคราวเท่านั้น และไม่อาจได้รับตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้เลย อะไรบ้างคือสิทธิที่เป็นปัญหาเหล่านั้น โดยหลักแล้วสิทธิดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับ

- การมีอิสรภาพในการเคลื่อนย้ายในประเทศที่ว่างจ้างและมีอิสระในการเลือกที่อยู่อาศัย
- การเข้าถึงการแนะแนวอาชีพ การให้คำปรึกษา การจัดหาตำแหน่งงาน และการฝึกทักษะอาชีพจากหน่วยงานในประเทศได้เช่นเดียวกัน
- การมีอิสระในการเลือกงาน

เนื่องด้วยการมีอิสระในการเลือกงานนั้นไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่ก็ไม่ถึงกับขัดแย้งเสียทีเดียว อันเกี่ยวข้องกับทางปฏิบัติตามบริบทของแผนงานเพื่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในการว่าจ้างงานต่างชาติ โดยมีกรกล่าวถึงรายละเอียดของประเด็นดังกล่าวไว้ในหัวข้อ 6.2 เรื่องการเข้าถึงการจ้างงานอื่นๆ นอกเหนือจากงานที่ถูกว่าจ้าง

5.5 กระบวนการขั้นพื้นฐานในการจ้างงานแรงงานย้ายถิ่น

ข้อคำถามถึงระบบที่เหมาะสมในการจัดจ้างชาวต่างชาติเพื่อทำงานปกติที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล ระบบที่เหมาะสมควรเป็นระบบที่ตอบสนองความต้องการทั้งประเทศ แทนที่จะสนใจเฉพาะบางภาคส่วนหรืออาชีพใดเป็นพิเศษ บนพื้นฐานของการตรวจสอบตำแหน่งงานว่างที่เข้มงวด และการปฏิบัติกับแรงงานย้ายถิ่นตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ถ้าระบบทดสอบตำแหน่งงานว่างทำให้มีแรงงานย้ายถิ่นเข้ามามากขึ้นเกินกว่าที่กลไกความร่วมมือทางนโยบายจะเห็นว่าเหมาะสมด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม เกณฑ์ของระบบทดสอบก็ควรเข้มงวดมากยิ่งขึ้น หรือจำนวนของการรับแรงงานต่างชาติเข้าประเทศในแต่ละปีก็ควรที่จะจำกัดด้วยโควตาการนำเข้าแรงงาน

เมื่อระบบนั้นถูกนำมาใช้ได้ 2-3 ปี แรงงานย้ายถิ่นบางคนอาจต้องว่างงาน และเกิดกลุ่มผู้พึ่งพิงขึ้นในประเทศ รวมถึงกลุ่มที่อยู่ในวัยทำงาน และหากยังมีการนำเข้าแรงงานนานปีขึ้นเท่าไร จำนวนคนต่างชาติที่ว่างงานและแรงงานที่ไม่ใช่คนในชาติที่เข้ามาพำนักอาศัยเฉยๆ ก็จะมีมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ

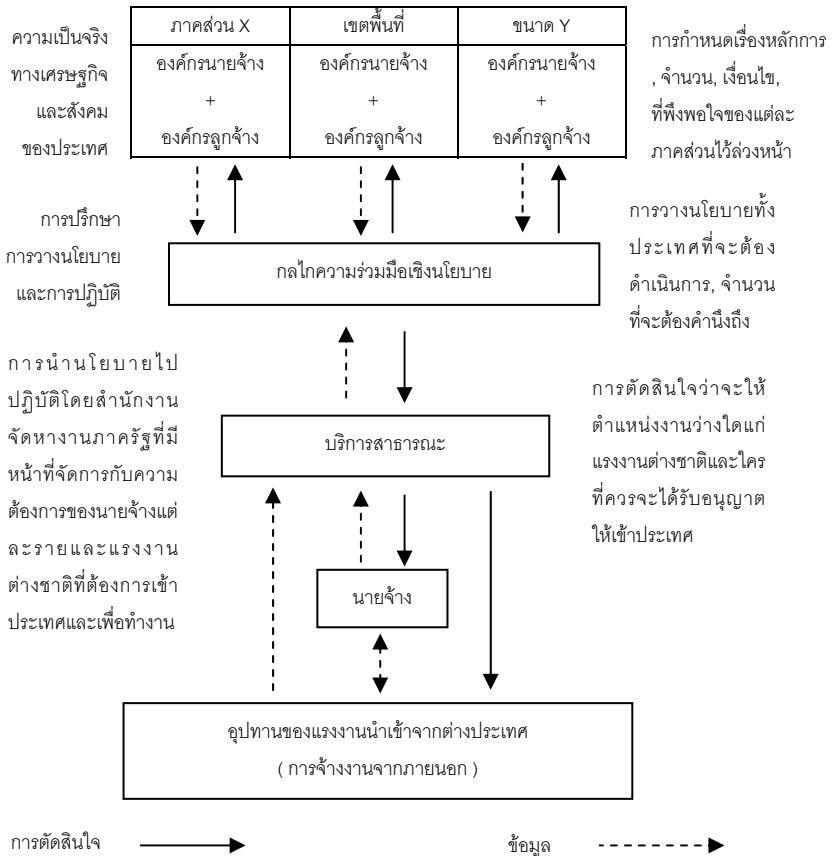
การพิจารณาด้านต้นทุนเสนอว่า หน่วยงานจัดหางานของประเทศปลายทาง ไม่ควรที่จะคิดแค่การนำชาวต่างชาติเข้าประเทศเมื่อนายจ้างต้องการ แต่ควรจะคิดใช้อุปทานแรงงานต่างชาติที่มีอยู่แล้วในประเทศด้วย ซึ่งแรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็จะคุ้นเคยกับประเทศดีอยู่แล้ว และถ้าหากพวกเขาต้องว่างงาน พวกเขาก็ควรจะได้รับสิทธิเหนือกว่าชาวต่างชาติในประเทศ เช่นเดียวกับแรงงานในประเทศ

กฎหมายและกฎระเบียบของประเทศอาจจะต้องมีการแก้ไขให้เป็นไปตามนั้น เพื่อให้สิทธิแก่แรงงานต่างชาติในการเข้าถึงบริการจัดหางาน ได้รับการอำนวยความสะดวกในด้านการฝึกอาชีพ และการฝึกอบรมทักษะการทำงานที่นอกเหนือจากลักษณะงานที่ถูกว่าจ้างตั้งแต่แรก เกณฑ์ทางเศรษฐกิจสังคมนั้นควรเชื้อให้แรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำงานในตำแหน่งว่างก่อนกลุ่มแรงงานที่ยังอาศัยอยู่ในต่างประเทศ

กล่องข้อความที่ 7 เสนอโครงร่างกว้างๆ เกี่ยวกับนโยบายนำเข้าแรงงาน และบางส่วนกล่าวไว้ในกล่องข้อความที่ 6 โดยสรุปถึงแนวทางที่สำนักงานจัดหางานจะสามารถจัดทำนโยบายที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างไร

กล่องข้อความที่ 6

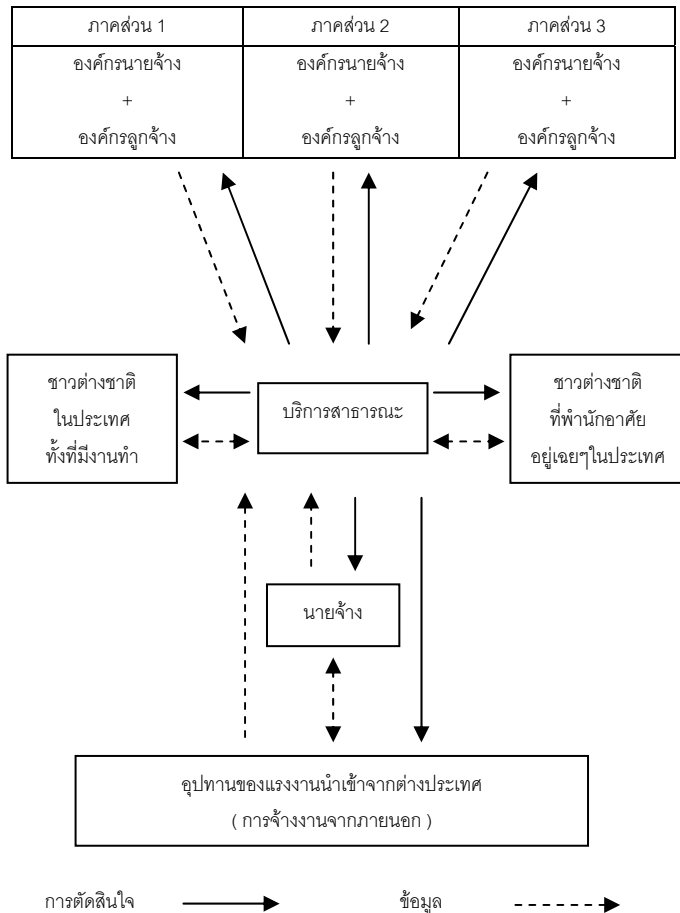
นโยบายจ้างงานตามฤดูกาลสำหรับภาคส่วนการผลิต เขตพื้นที่ หรือตามขนาดของกิจการ*



* โดยไม่คำนึงถึงบทบาทของตัวแทนภาคเอกชน และรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กล่องข้อความที่ 7

การดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการจ้างแรงงานย้ายถิ่น รวมทั้งกลุ่มที่พำนักราชอาณาจักรอยู่ในประเทศแล้ว*



* โดยไม่คำนึงถึงบทบาทของตัวแทนภาคเอกชน และรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่าง

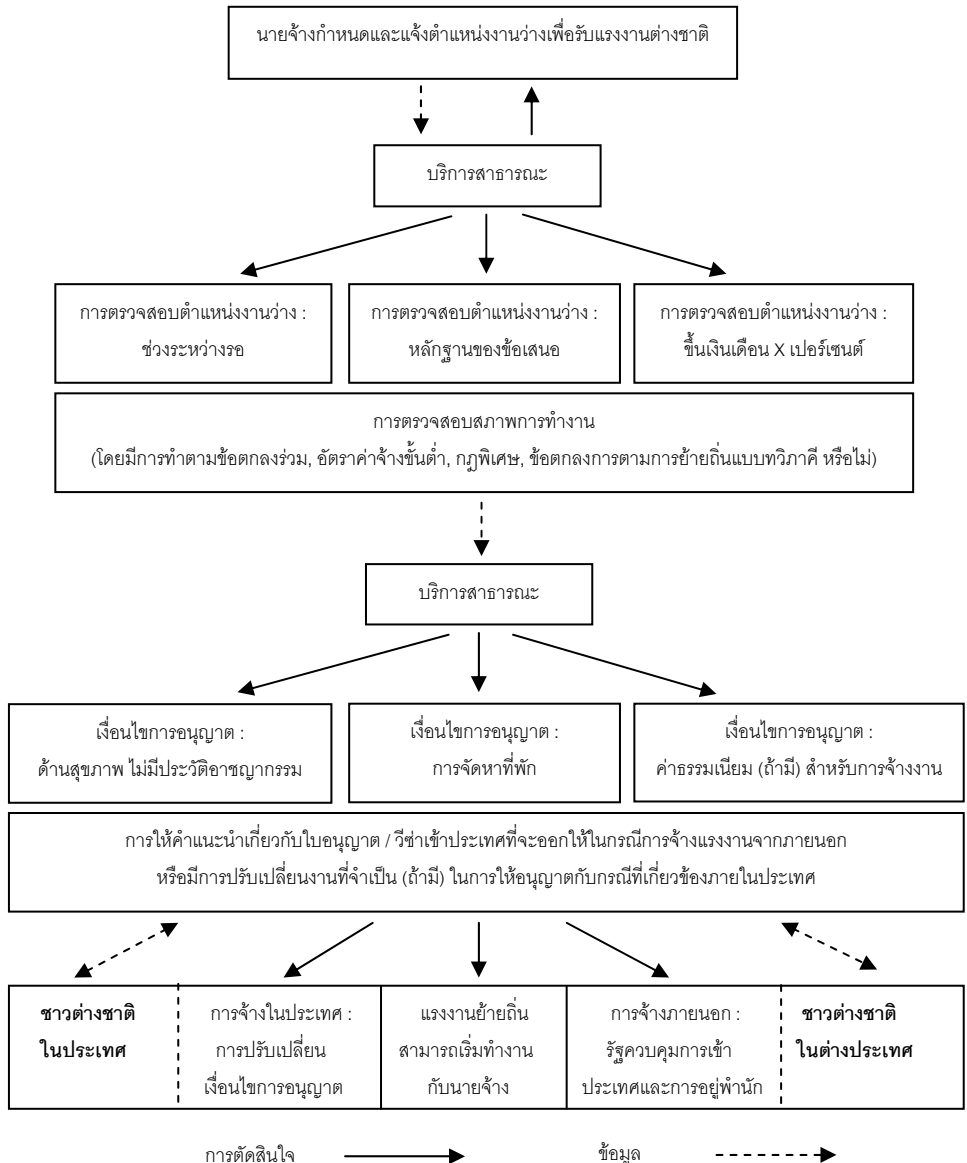
5.6 สรุปพัฒนาการของกระบวนการอนุญาตนำเข้าแรงงาน

ในสถานการณ์ซึ่งมีแรงงานต่างชาติจำนวนมาก แผนการจ้างงานชั่วคราวโดยทั่วไปจะบังคับให้พวกเขาต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานหรือต้องมีการทดสอบตำแหน่งงานว่างก่อน และถ้าหากพวกเขาต้องการที่จะเปลี่ยนอาชีพหรือเปลี่ยนนายจ้างได้อย่างมีอิสระในการเลือกงานจนกว่าพวกเขาจะพึงพอใจในการจ้างงานนั้นๆ การทดสอบตำแหน่งงานว่างและเกณฑ์การอนุญาตอื่นๆสำหรับพวกเขานั้นอาจจะเหมือนกันกับผู้ย้ายถิ่นที่ถูกคัดเลือกภายนอกประเทศ ซึ่งพวกเขาอาจถูกพิจารณาว่าไม่เหมาะสม เช่น การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมอีกครั้งในกรณีเกี่ยวข้องกับพวกเขา ทั้งเรื่องการร้องขอหลักฐานความเหมาะสมด้านที่พักอาศัย หรือหากเมื่อพวกเขาถูกคัดออกจากระบบการจ้างงาน ในกรณีที่ไม่ผ่านการตรวจรับรองทางการแพทย์ ซึ่งทั้งนี้กลไกความร่วมมือทางนโยบายและหน่วยงานร่วมมือทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการในด้านนี้ ควรที่จะตระหนักกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น เพื่อนำเอามาตรการเท่าที่จำเป็นมาบังคับใช้เท่านั้น

กล่องข้อความที่ 8 เกี่ยวกับแผนผังการตัดสินใจที่สำนักงานจัดหางานรับผิดชอบอยู่ โดยเปรียบเทียบระหว่างแรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นกับแรงงานย้ายถิ่นที่ต้องการจัดจ้างมาจากต่างประเทศ โดยมีการนำเสนอในรูปของแผนภูมิ โดยทำให้มองเห็นชุดของการตัดสินใจที่แตกต่างกัน 2 ชุด ได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องในการทดสอบความมีเหตุผลต่อการจ้างแรงงานต่างชาติของนายจ้าง กับกลุ่มที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบเงื่อนไข ความจำเป็นในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่และ/หรือประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติ ซึ่งไม่ว่าชุดการตัดสินใจทั้ง 2 ชุดดังกล่าวนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดิมหรือเพียงหน่วยงานเดียวหรือไม่นั้น ให้ถือว่าเป็นภารกิจภายในประเทศที่ต้องถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

กล่องข้อความที่ 8

กระบวนการอนุญาตจ้างแรงงานสำหรับคำร้องของนายจ้าง



5.7 วิซ่าและใบอนุญาตการทำงาน

การเข้ามาของคนต่างชาติเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพื่อการอยู่พำนักอาศัย นั้นต้องมีมาตรการในการควบคุมอย่างเหมาะสม 3 หัวข้อกว้างๆ ประกอบด้วย 1) การรับเข้าประเทศสำหรับผู้ที่จะเข้ามาครั้งแรก 2) ใบอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกิจการส่วนตัวหรือแรงงานที่ได้รับเงินเดือน และ 3) ใบอนุญาตให้พักอาศัย ซึ่งเป็นส่วนที่จำเป็นและต้องการนอกเหนือจาก 1) หรือ 2) และเนื่องจากยังไม่มีรูปแบบเกี่ยวกับเรื่องการใช้ถ้อยคำทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงจะมีการใช้คำเป็นการเฉพาะในหนังสือคู่มือนี้ รวมทั้งคำว่า “การอยู่” “การพำนักอาศัย” ยกเว้นคำว่า “วิซ่า” จะใช้ในแค่เชิงที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตราการข้ามพรมแดน และการเข้าหรือการรับเข้าประเทศ

วิซ่า ถูกออกให้กับผู้ที่เข้าประเทศเป็นครั้งแรก เพื่อแสดงหลักฐานไว้ว่ามีตำแหน่งงานรออยู่ วิซ่าการเข้าประเทศอาจมอบให้สำหรับแรงงานเป็นรายๆ หรือกลุ่มแรงงานประเภทเดียวกัน (วิซ่ากลุ่ม) หรือเจ้าของกิจการที่เคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดน (ซึ่งอาจเรียกว่า “วิซ่าตามสัญญา”) ทั้งวิซ่ากลุ่มและวิซ่าตามสัญญานั้นไม่ใช่เครื่องมือที่จำเป็นในมาตรการควบคุมคนเข้าเมืองของประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นแต่ทั้ง 2 อย่างนี้เป็นเครื่องมือเชิงบริหารที่เป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้การเคลื่อนย้ายที่ซึ่งต้องมีการควบคุมบุคคลนั้นไม่ให้ถูกมองว่าเกินความไม่จำเป็นหรือเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก

ในส่วนผู้ติดตามที่มาพร้อมกัน หรือส่วนที่ติดตามมาที่หลังกับแรงงานย้ายถิ่นนั้นก็จำเป็นต้องมีวิซ่าเข้าประเทศ เพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของการเข้าประเทศเป็นครั้งแรกของพวกเขา อันจะช่วยเป็นหลักประกันแก่พวกเขาให้ได้ว่าจะไม่ประสบปัญหาในการติดต่อกับหน่วยงานทางราชการ และเมื่อพวกเขาอยู่ในประเทศและต้องการบ้านพักอาศัย การเข้าโรงเรียน ฯลฯ ก็ควรได้รับสิทธิดังกล่าวเมื่อพวกเขาสามารถแสดงได้ว่าเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

หน่วยงานใดจะเป็นผู้ออกวีซ่าเข้าประเทศในกรณีที่แตกต่างกันเหล่านี้ ในหลาย ๆ ประเทศใช้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศจะรับผิดชอบจัดการทั้งปัญหาเชิงกระบวนการและปัญหาหลักๆ ซึ่งอาจเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศปฏิบัติงานที่ซึ่งไม่ได้มีการเตรียมการมาก่อน แต่สามารถได้รับการฝึกอบรมเพื่อทำงานนี้ได้ รวมถึงทางเลือกที่ดีกว่าอาจเป็นการส่งมอบหน้าที่ให้กับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล หรือสำนักงานพิเศษ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดหางานมีภาระหน้าที่ประจำในการประเมินข้อเรียกร้องของแรงงานที่เดินทางมาจากต่างประเทศ การออกใบอนุญาตสำหรับดำเนินกิจกรรมในประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่น และหน่วยงานส่วนใดที่สามารถจัดการกับข้อเรียกร้องของผู้ติดตามแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับการฝึกอบรมทางด้านวัฒนธรรมเพิ่มเติม ถ้าเห็นควรมีความจำเป็น

การควบคุมการเข้าประเทศนั้นง่ายกว่าการสร้างกรอบความคิดเพื่อการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติซึ่งยุ่งยากกว่า ด้วยเพราะเมื่อเข้าสู่ระเบียบทางราชการความยุ่งยากจะนำมาสู่ความไม่พึงพอใจ คำถามแรกที่ทุกประเทศจะต้องตอบในบริบทนี้คือ นายจ้างในประเทศเท่านั้นที่จะเป็นผู้ถือใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างชาติ 1 คน หรือ X คน หรือทั้งนายจ้างและแรงงานต่างชาติจะต้องมีใบอนุญาตที่เหมาะสม รวมถึงนายจ้างหรือแรงงานต่างชาติกลุ่มใดที่จำเป็นหรือไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตบ้าง

ในระบบการนำเข้าแรงงานที่ขับเคลื่อนโดยการจ้างงาน นั้นเป็นเรื่องปกติที่จะให้สิทธิในการจ้างงานแก่นายจ้าง โดยสามารถจำกัดระยะเวลาการจ้างงานตามใบอนุญาตของนายจ้างได้ บนพื้นฐานตามฤดูกาลหรือประจำปี และสามารถออกใบอนุญาตประจำปีหรือในระยะเวลาที่นานกว่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนการต่ออายุใบอนุญาต ทั้งกับกลุ่มแรงงานต่างชาติที่เข้ามาเป็นครั้งแรกและกับกลุ่มแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศก่อนแล้ว ทั้งนี้การอนุญาตให้นายจ้างต่างชาติที่ขึ้นกับนายจ้างตามหลักการแล้ว ไม่ควรเฉพาะเจาะจงในเรื่องที่พำนักอาศัยของแรงงาน

ต่างชาติ ณ ปัจจุบันนั้น ไม่ว่าบุคคลนั้นอยู่ภายในประเทศหรือยังอยู่ต่างประเทศ ส่วนการออกใบอนุญาตการจ้างงานเนื่องจากกรณีที่นายจ้างไม่สามารถจัดหาแรงงานในประเทศที่มีอยู่เข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ว่างได้นั้น เมื่อพิจารณาด้านค่าใช้จ่ายและประเด็นเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมแล้ว นายจ้างควรหาแรงงานต่างชาติที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศก่อนแล้ว และกำลังค้นหางานในตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ หากในกรณีดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือคาดว่าจะไม่อาจเกิดขึ้นได้เท่า นั้น นายจ้างจึงจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติจากภายนอกประเทศเข้ามาได้

การให้สิทธิการจ้างงานแก่นายจ้างนั้นทำให้บริษัทที่ต้องการแรงงานย้ายถิ่นสามารถควบคุมแรงงานต่างชาติได้อย่างเหนียวแน่น แต่นั่นกลับเป็นข้อเสียของการทำให้รูปแบบการจ้างแรงงานต่างชาติในภาคอุตสาหกรรม อาชีพหรืองานในกิจกรรมอื่นๆ ของกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นที่ถูกว่าจ้างในครั้งแรกนั้นถูกผูกขาดไว้เช่นเดิมเสมอ ซึ่งนายจ้างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเหล่านั้นจะพยายามใช้ข้อเสียของการจัดสรรงานในอดีตมาใช้อ้างว่าได้เคยผ่านการทดสอบตำแหน่งว่างมาแล้ว แม้ว่าจะไม่ได้มีความต้องการแรงงานต่างชาติอย่างแท้จริงในช่วงเวลาต่อมา เพียงแต่เพราะเห็นว่าเป็นช่วงที่ดึงดูดใจให้มีการจ้างเพิ่มแรงงานต่างชาติในสถานประกอบการ แต่ในทางกลับกันนายจ้างผู้ซึ่งไม่เคยจ้างแรงงานต่างชาติกลับต้องประสบกับการขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง อาจเป็นเพราะไม่ได้แรงงานต่างชาตินั้นเนื่องด้วยโควตาการนำเข้าแรงงานถูกใช้หมดไปแล้ว หรือด้วยเพราะส่วนผู้บริหารแรงงานในประเทศมีความเป็นกังวลต่อการเพิ่มจำนวนประชากรต่างชาติ ดังนั้นการออกใบอนุญาตจ้างแรงงานที่ออกให้กับนายจ้างอาจจะทำให้จำนวนแรงงานย้ายถิ่นในประเทศเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และถือเป็นอุปสรรคต่อความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน ซึ่งความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานนั้นเป็นผลสำคัญที่เกิดจากการนำเข้าแรงงาน และทางเดียวที่จะป้องกันการจ้างแรงงานต่างชาติอย่างไม่เป็นธรรม คือการตรวจทานเพื่อตรวจสอบตำแหน่งว่างอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีกรณีที่นายจ้างยื่นคำร้องมาว่าพวกเขามีงานที่ไม่สามารถจัดหาแรงงานในประเทศมาเข้าทำงานได้

ข้อดีของระบบการออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานแก่นายจ้างนี้ส่วนหนึ่งคือผู้บริหารแรงงานในประเทศนั้นสามารถตรวจสอบได้ว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งสะดวกและง่ายดายนกว่าระบบที่ออกใบอนุญาตให้กับแรงงานย้ายถิ่น การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างนั้นอาจส่งผลให้การจ้างแรงงานแบบผิดกฎหมายและสภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานเป็นไปได้ยากขึ้น

ในประเทศที่เลือกวิธีการออกใบอนุญาตแก่นายจ้าง โดยที่แรงงานต่างชาตินั้นไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตทำงานแยกต่างหาก ทั้งในส่วนของระบบของโควตาการนำเข้าแรงงานต่างชาตินั้นเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่ม หรือระบบที่แรงงานต่างชาตินั้นได้วีซ่าเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสม และถ้านายจ้างได้รับใบอนุญาตจ้างแรงงานแล้วก็ควรจะต้องมีการดำเนินการเช่นนี้ควบคู่กันไปด้วย หากว่าถ้าส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์นั้นบังคับให้แรงงานต่างชาตินั้นต้องมีใบอนุญาตทำงานเสียก่อน เพื่อให้ได้สิ่งซึ่งแรงงานต่างชาตินั้นต้องการนั้นคือใบอนุญาตเพื่ออยู่หรือพำนักอาศัย ทั้งนี้ใบอนุญาตการทำงานนั้นสามารถจำกัดช่วงระยะเวลาเพื่อการควบคุมแรงงานตามฤดูกาล อาจจะเป็นช่วงระยะเวลา 12 เดือนหรือ 14 เดือน หรือช่วงระยะเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ถ้าใบอนุญาตของนายจ้างนั้นมีการจำกัดระยะเวลาด้วยเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ไม่จำเป็นเลยที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติที่ทำงานในสัญญาจ้างงานตามโครงการอยู่แล้ว ในที่นี้เป็นภาระหน้าที่ที่นายจ้างต่างชาติจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ และนายจ้างควรได้รับใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งการอนุญาตในการให้ที่พักอาศัยแก่แรงงาน เช่นเดียวกันแรงงานควรต้องได้ใบอนุญาตเข้าประเทศเป็นการชั่วคราวก่อน หรือการอนุญาตพำนักอาศัยในประเทศตามช่วงที่มีการดำเนินโครงการ จึงไม่ค่อยสมเหตุผลเท่าไรที่ย้อนกลับขั้นตอนเพื่อการทดสอบว่าแรงงานต่างชาติทุกๆ คน ที่เข้าทำงานนั้นอยู่ในตำแหน่งงานที่แรงงานในประเทศสามารถทำได้หรือไม่

การใช้เจ้าหน้าที่และงบประมาณเพื่อควบคุมการออกใบอนุญาตภายในประเทศนั้นมีการใช้อย่างสิ้นเปลือง เช่นเดียวกันในสถานการณ์ที่ยุ้งยากและ

เป็นไปได้ว่าจะไม่สัมฤทธิ์ผล ในการกำหนดแบบอย่างของการออกใบอนุญาตหรือการระงับใบอนุญาต จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าควรที่จะลดจำนวนการออกใบอนุญาต จากข้อขัดข้องเพียงเล็กน้อยหรือข้อขัดแย้งอันเกิดขึ้นทั้งกับกรณีของแรงงานปกติหรือแรงงานตามฤดูกาลนั้นก็คาดการณ์ได้ว่าควรต้องมีการออกใบอนุญาตแค่เพียงใบเดียวตราบที่สิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นข้อกังวลต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานต่างชาติ โดยให้ทั้งนายจ้างและแรงงานต่างชาติได้ถือครองใบอนุญาตไว้ หรือมีความเป็นไปได้อีกอย่างหนึ่งคือ การออกใบอนุญาตเพื่อการอยู่หรือพำนักอาศัยแก่แรงงานต่างชาตินั้นควรที่จะรวมการอนุญาตให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจรวมไว้ในใบอนุญาตดังกล่าวด้วย

การจำกัดกิจกรรมของแรงงานต่างชาติภายหลังการจากเดินทางเข้าประเทศแล้วนั้นถือเป็นมาตรการที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และอาจจะเป็นการกีดขวางการทำงานของกลไกตลาดแรงงาน โดยระบบตลาดนั้นสามารถจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ ในมุมมองนี้การทดสอบตำแหน่งงานว่างจึงเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานจัดหางานให้สิทธิการจ้างแรงงานต่างชาติแก่นายจ้าง เนื่องด้วยว่าไม่สามารถจัดหาแรงงานในประเทศได้ แรงงานต่างชาติ (ซึ่งแยกออกจากส่วนที่ย้ายถิ่นเข้าแบบถาวร) เหล่านั้นสามารถถูกเชื้อเชิญให้ทำงานเฉพาะในตำแหน่งที่ว่างซึ่งได้รับตรวจสอบแล้ว แรงงานต่างชาติเหล่านั้นอาจถูกร้องขอให้เดินทางกลับประเทศของตน หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันเหมาะสมและต้องลาออกจากการนี้ แม้ว่าจะได้รับอนุญาตให้รับเข้ามาแล้วในตามขั้นตอนข้างต้นแล้วก็ตาม

ภายใต้ระบบโควตาแรงงานต่างชาติจำนวนหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับจำนวนการอนุญาตจ้างงานที่คาดการณ์ไว้ในปีนั้นๆ สามารถเข้ามาในประเทศได้โดยไม่ต้องถูกผูกมัดตามกฎหมายที่ให้ทำงานเฉพาะกับนายจ้างได้รับอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างชาติไว้เท่านั้น ซึ่งถ้าหากว่าแรงงานต่างชาติเหล่านั้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่องานได้มากกว่ากลุ่มที่ต้องรอผ่านการทดสอบตำแหน่งว่าง นั่นก็จะเป็นการดีต่อภาคเศรษฐกิจอย่างมาก

แน่นอนที่ว่าหากไม่ใช่ปัจจัยเชิงเศรษฐกิจแล้วอาจจะทำให้ประเทศนั้นอยากที่จะตั้งข้อบังคับเกี่ยวกับอิสระในการเลือกทำงานของแรงงานต่างชาติ ถึงอย่างน้อยที่สุดก็ในช่วงระหว่างปีแรกๆ ที่พวกเขาเข้ามาอยู่ อันเป็นไปตามข้อตกลงสากลในขอบเขตและขีดจำกัดของการควบคุมนั้น ซึ่งกล่าวไว้อย่างชัดเจนในบทที่ 6 หัวข้อ 6.2.3 โดยสะท้อนมาจากข้อสงสัยในเรื่องการอนุญาตภายใต้บริบทระหว่างความต้องการของตลาดกับความจำเป็นในการปกป้อง โดยอ้างอิงถึงกรณีของอุตสาหกรรมก่อสร้างของประเทศกำลังพัฒนาขึ้นมากล่าวถึงอีกครั้งหนึ่ง

การควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานต่างชาตินั้นสามารถทำได้โดยการออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานแก่นายจ้างเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว และตามหลักการแล้วแรงงานต่างชาติไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงานหรือพักอาศัย หากว่าพวกเขาได้เข้าตามจุดประสงค์ของการเข้าประเทศแล้ว โดยการตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศนั้นจึงขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระตามเงื่อนไขของวีซ่าการเข้าประเทศและใบอนุญาตของนายจ้าง ถ้ามีเหตุผลที่ให้แรงงานต่างชาติจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตหลังการเดินทางเข้าประเทศแล้ว ก็ควรมีระบบการจัดการที่ดีซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการอยู่พำนักอาศัยไว้ด้วย

ผู้รับเหมาชาวต่างชาติและแรงงานของพวกเขา อาจจะต้องได้รับการจัดการที่แตกต่างออกไป โดยอย่างแรก คือความถูกต้องตามกฎหมายของบริษัทต่างชาติที่ทำสัญญากับบริษัทภายในประเทศ อาจต้องการการพิสูจน์ตรวจสอบเพื่อใช้เป็นหลักประกันว่าผู้ประกอบการต่างชาติเหล่านั้นจะปฏิบัติตามข้อปฏิบัติภายในประเทศ การควบคุมความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงทำงาน อัตราค่าจ้าง และการตรวจสอบอื่นๆ อันเป็นไปตามความต้องการจ้างแรงงานในระบบโควตา และเพื่อรับประกันว่าแรงงานนำเข้าของเจ้าของกิจการต่างชาติเหล่านั้นจะสามารถปรับตัวได้ภายในขีดจำกัดซึ่งได้มีการแจ้งไว้ให้ทราบล่วงหน้า

ในข้อดีส่วนที่สองนั้น แรงงานย้ายถิ่นของบริษัทต่างชาติต้องมีวีซ่าเข้าประเทศ (นอกจากว่าพวกเขาไม่ได้มาจากประเทศที่ไม่ต้องใช้วีซ่า) และมีเจ้าของ

กิจการที่เป็นผู้รับผิดชอบสัญญา ในมุมมองทางเศรษฐกิจ วีซ่ากลุ่มและใบอนุญาตพำนักอาศัยพร้อมทำงานนั้นดูจะมีประสิทธิภาพ ด้วยเพราะมีความยืดหยุ่นและสะดวกมากที่สุด ทางเลือกอาจเป็นแบบ 1 วีซ่า และ 1 ใบอนุญาต สำหรับแรงงานต่างชาติแต่ละคน โดยมีการกำหนดระยะเวลาที่จำกัด โดยวิธีการถ่วงน้ำหนักนี้สอดคล้องกับขั้นตอนที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศ

5.8 ค่าธรรมเนียม

5.8.1 ค่าธรรมเนียมเชิงบริหาร

มีค่าธรรมเนียม 2 ประเภทที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงาน ส่วนแรกคือ ค่าธรรมเนียมเชิงบริหารที่สำนักงานจัดหางานจะเก็บจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ อันเป็นกลไกสะสมต้นทุนเชิงบริหาร ค่าธรรมเนียมควรที่จะสะท้อนค่าใช้จ่ายมาจากส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเกี่ยวข้องในการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องนายจ้าง การดำเนินการทางเอกสารในหลายๆ ขั้นตอน การจัดตั้งสำนักงานจัดหางานที่อาจตั้งภายในประเทศหรือในต่างประเทศ รัฐบาลอาจกำหนดค่าธรรมเนียมในการกำหนดระดับสัญลักษณ์ (เหมือนในบางประเทศทำเพื่อออกพาสปอร์ตให้กับคนในชาติ) หรืออาจกำหนดค่าธรรมเนียมในระดับที่คำนวณได้จริง และควรละเว้นจากการใช้ต้นทุนต่อคนที่เกินจริง เพื่อไม่ทำให้ค่าธรรมเนียมเชิงบริหารเหล่านี้ดูคล้ายว่าเป็นภาษีที่จัดเก็บกับนายจ้าง หรือเสมือนเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษ

แรงงานต่างชาติเหล่านั้นควรจะได้รับการยกเว้นการจ่ายค่าธรรมเนียมเชิงบริหารที่เกี่ยวข้องกับการรับเข้าประเทศ หรือการอนุญาตทำงาน ดังที่กำหนดใน ILO (C.97) ดังนี้

สมาชิกของอนุสัญญาฉบับนี้ให้การรับรองว่าจะคงไว้ซึ่งหรือทำให้แน่ใจได้ว่าจะมีการบริการที่ให้ความช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นเกี่ยวกับการจ้างงานและข้อมูลต่างๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสมเพียงพอ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้นให้คงอยู่ต่อไป (ข้อ 2)

นอกจากนั้น ILO (C.143) ยังกำหนดว่า ในกรณีของการไล่ออกคนงานหรือ ครอบครัวย้ายถิ่น ซึ่งพวกเขาไม่ควรที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นๆ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แต่ควรเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องแรงงานย้ายถิ่น หรือนายจ้างของพวกเขาอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น หมายความว่าไม่ควรให้แรงงานย้ายถิ่นต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว

5.8.2 ต้นทุนทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลสามารถบังคับให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาตินั้นต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายเชิงบริหาร เช่น เพื่อเป้าหมายเชิงเศรษฐกิจ ค่าธรรมเนียมเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนทั้งหมดที่นายจ้างต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของแรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาใหม่ อย่างน้อยที่สุดคือต้นทุนที่จะเพิ่มขึ้นตามอัตราแรงงานต่างชาติที่เพิ่มเข้ามาในกำลังแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามกลไกตลาดแม้ว่าจะถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐก็ตาม

ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ถูกออกแบบเพื่อที่จะลดระดับความเข้มงวดกดดันของเจ้าหน้าที่ซึ่งพิจารณาอนุญาตแก่นายจ้างภายในประเทศ ในกรณีต่อไปนี้

(ก) การจ้างแรงงานต่างชาติทั่วไป นายจ้างอาจจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในรูปแบบเดียวกันทุกคน เพื่อสะท้อนถึงจำนวนของแรงงานต่างชาติที่เกี่ยวข้อง โดยระดับของค่าธรรมเนียมนั้นอาจมีหลากหลายตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมโดยรวม รายได้ที่ได้จัดเก็บจากค่าธรรมเนียมเหล่านี้ อาจกลายเป็นงบประมาณของรัฐและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรืออาจนำไปใช้กับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น เช่น การฝึกทักษะแรงงานท้องถิ่นซึ่งเป็นนโยบายของไต้หวันและประเทศจีน ตั้งแต่ปี ค.ศ.1992

(ข) การจ้างงานกับผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศครั้งแรกในประเทศที่รัฐบาลมีมาตรการต่อกลุ่มนายจ้างหลักเลี้ยงการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย และเพื่อนำแรงงานต่างชาติเหล่านี้ไปสู่แหล่งจ้างงานในประเทศที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งอาจจะทำได้โดย

การกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นแตกต่างกันในแต่ละเชื้อชาติ หรือด้วยวิธีการกำจัดกลุ่มแรงงานในเชื้อชาติที่ไม่ต้องการ และเพื่อเลือกให้ได้กลุ่มแรงงานในเชื้อชาติที่ต้องการ

(ค) การจ้างแรงงานที่ไม่มีทักษะหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน โดยเหตุผลของการใช้มาตรการนี้อาจเป็นไปเพื่อลดความต้องการจ้างแรงงานไร้ฝีมือของนายจ้าง หรือเพื่อแนะนำไม่ให้นายจ้างใช้แรงงานกลุ่มดังกล่าว ด้วยมีคนบางกลุ่มที่เกรงว่าอุปทานแรงงานประเภทนี้หากไม่ได้มีการตรวจสอบนั้น อาจจะทำให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นมีการเจริญเติบโตที่ช้าลง โดยประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก อาทิเช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮ่องกง และจีน ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอันเนื่องด้วยเป้าประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ตัวอย่างเช่น ในสิงคโปร์ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายเดือน 140 ดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อแรงงานต่างชาติทุกรายที่มีใบอนุญาตในสถานประกอบที่มีรายได้น้อยกว่า 1,500 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน และค่าธรรมเนียมสำหรับแม่บ้านชาวต่างชาติประมาณ 120 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน ต่อมาในปี ค.ศ.1991 ค่าธรรมเนียมของนายจ้างของสถานประกอบการได้เพิ่มขึ้นเป็น 300 ดอลลาร์สิงคโปร์ ค่าธรรมเนียมสำหรับแม่บ้านเพิ่มเป็น 250 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับแรงงานก่อสร้างและอยู่ต่อเรือ และกลุ่มแรงงานมีฝีมือนั้นจะถูกจัดเก็บในอีกอัตราหนึ่ง โดยที่อัตราสำหรับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือนั้นจะถูกจัดเก็บสูงกว่า

(ง) การจ้างแรงงานต่างชาติในภาคกิจการ X ในกิจการที่มีขนาดเฉพาะหรือในเขต Y การแบ่งออกเป็นภาคฯ ซึ่งได้ยกตัวอย่างไว้แล้วในการอ้างอิงนโยบายของประเทศสิงคโปร์ในข้างต้น อันเกี่ยวกับการกำหนดให้การจ้างแรงงานต่างชาตินั้นถือให้ต้องมีต้นทุนที่สูง สำหรับในกิจการที่ประกอบการด้วยจำนวนแรงงานซึ่งน้อยกว่าที่กำหนด หรือในกิจการที่อยู่ในภาคกิจการที่ระบุนั้นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สำคัญงานจัดหางานสามารถดำเนินการได้ โดยมีกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นตามที่เห็นควร หรือกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นโดยสะท้อนจากอัตราผลกำไรของนายจ้าง หรือค่าจ้างถูกจ้างรวมถึงเกณฑ์ทางเศรษฐกิจอื่นๆ

ประเภทของค่าธรรมเนียมที่ (ไม่) กระตุ้นอีกประเภทหนึ่ง ถูกนำมาใช้ที่ไต้หวันและจีน โดยนายจ้างท้องถิ่นไม่เพียงที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการคุ้มครองปกป้องแรงงานท้องถิ่นเท่านั้น แต่นายจ้างเหล่านี้ยังต้องฝากเงินจำนวน 26,000 ดอลลาร์ไต้หวันใหม่ เพื่อเป็นหลักประกันไว้ว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้ต้องเดินทางกลับออกไป หลังจากกำหนดของระยะเวลาการจ้างงาน 2 ปี โดยเงินฝากนั้น (โดยเท่ากับ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ.1994) จะได้คืนแก่นายจ้างเมื่อแรงงานต่างชาติเหล่านั้นได้เดินทางกลับประเทศไปแล้ว

ปัญหาหนึ่งที่พบบั้กับค่าธรรมเนียมเชิงบริหารและเชิงเศรษฐกิจนั้น ค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะถูกส่งต่อไปให้กับแรงงาน โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเป็นกังวลเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของกลไกราคาตามปกติในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้รัฐบาลควรระวังเกี่ยวกับการที่นายจ้างอาจมีการส่งต่อต้นทุนที่เพิ่มขึ้นไปยังแรงงานต่างชาติโดยตรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็จะส่งผลให้มีการส่งเงินกลับบ้านที่น้อยลงและอาจมีรายได้น้อยกว่าที่กลุ่มแรงงานอื่นๆ ที่ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม นั้นจะขัดกับหลักสากลที่ว่าการทำงานเท่ากันก็ควรได้รับค่าตอบแทนเท่าๆ กัน และอาจจะทำลายเป้าประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายรัฐ ซึ่งทำให้การจ้างแรงงานต่างชาตินั้นแพงกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่ไม่ได้มาจากการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวจากรัฐ

ข้อควรระวังอีกอย่างหนึ่งนั้นคือ นายจ้างอาจหลีกเลี่ยงช่องทางของทางราชการ และเลือกการจัดจ้างแรงงานต่างชาติแบบผิดกฎหมาย ในด้านนั้นหน่วยงานภาครัฐจะต้องคอยตรวจตราดูแล โดยใช้ผู้ตรวจการด้านแรงงานร่วมกับวิธีการอื่นใดก็ตามที่เหมาะสม รวมถึงการมีบทลงโทษทั้งในเชิงบริหาร และบทลงโทษการปรับเงิน

หนึ่งในประเทศที่ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจสู่ระบบตลาดนั้นคือรัสเซีย โดยได้วางหลักการพื้นฐานในการจ้างและใช้แรงงานต่างชาติที่แก้ไขประเด็นปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียม โดยนโยบายช่วงเริ่มแรกของประเทศนั้นมักจะถูกร่างขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างค่าธรรมเนียมเชิงบริหารกับเชิงเศรษฐกิจซึ่งได้ถูกกล่าวถึงในภายหลัง เมื่อได้นำนโยบายมาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

กล่องข้อความที่ 9

รัสเซีย: การจ้างและการใช้แรงงานต่างชาติ

ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลรัสเซียเพื่อการดึงดูดแรงงานต่างชาติ พร้อมๆกับการรับประกันสิทธิของพลเมืองชาวรัสเซียในการเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่างอยู่ และเพื่อปฏิบัติตามกรอบของพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 1598 ประกาศเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ.1993 "ในการควบคุมตามกรอบของกฎหมายในช่วงของการปฏิรูปทางรัฐธรรมนูญในรัสเซีย" โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

2. ควรจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสอบเพื่อจัดจ้างชาวต่างชาติจากนายจ้าง ซึ่งค่าธรรมเนียมนั้นควรจะเท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ตามกฎหมายรัสเซียต่อลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างชาติหนึ่งคน โดยเงินกองทุนที่จัดเก็บมาได้จะนำไปเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินต่อไป

3. ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างชาติในประเทศที่ถูกว่าจ้างโดยนายจ้าง ภายใต้โควตาการจ้างแรงงานต่างชาตินั้น ควรจะออกใบอนุญาตให้โดยไม่คิดค่าธรรมเนียม

4. นายจ้างจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายรัสเซีย หากมีการจ้างชาวต่างชาติโดยไม่ได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องเหมาะสม

พลเมืองต่างชาติที่เข้ามาในรัสเซียด้วยวีซ่าประเภทท่องเที่ยวจะดำเนินการกิจกรรมทางวิชาชีพ และเป็นผู้ที่ถูกว่าจ้างอย่างผิดกฎหมายเรียกว่าด้วย "การจ้างงานและการใช้ประโยชน์แรงงานต่างชาติในรัสเซีย" อาจต้องถูกส่งกลับจากรัสเซียโดยกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

5. นายจ้างที่จะจัดจ้างชาวต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้อยู่พำนักรถไฟเป็นการชั่วคราวในรัสเซียได้นั้นจะต้องเป็นไปตามช่วงที่พระราชกฤษฎีกานี้ประกาศใช้ และควรดำเนินการให้สอดคล้องกับระเบียบว่าด้วย "การจ้างและการใช้ประโยชน์แรงงานต่างชาติในรัสเซีย" ภายในช่วงเวลา 3 เดือน

6. พระราชกฤษฎีกานี้ควรจะถูกส่งไปยังสภารัสเซีย เพื่อพิจารณาตราเป็นกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้ปรากฏเป็นพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2146 ประกาศเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1993

5.9 การตรวจตราและข้อมูลทางสถิติ

รัฐบาลควรให้ความสนใจนโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นใช้ได้ผลหรือไม่ และจะต้องจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรบุคคลในระดับใดบ้างเพื่อการดำเนินการ หรือเพื่อการพัฒนาปรับเปลี่ยนวิธีการให้ดีขึ้น รัฐบาลต้องมีการตรวจตราในจำนวนของแรงงาน ประเภทของแรงงาน และช่วงระยะเวลาของการพำนักราชการของแรงงานต่างชาติ เช่นเดียวกับผลอันเกิดจากการรับแรงงานต่างชาติ ทั้งเรื่องสภาพการทำงาน การดำเนินชีวิตของแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดหางานซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักในภารกิจงานส่วนนี้ และอื่นๆ นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องประเมินว่าจะปรับนโยบายให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ดังนั้นแล้วจึงจำเป็นต้องมีข้อมูลทางสถิติ ข้อมูลการประเมิน และผลของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลทางสถิติ อาจได้มาจากกระบวนการเชิงการบริหารจัดการในส่วนของข้อมูลบันทึกการเดินทางเข้าประเทศ การตรวจสอบตำแหน่งว่าง การอนุญาตให้นายจ้างจัดจ้างแรงงานเหล่านั้น และอื่นๆ โดยวัตถุประสงค์เหล่านี้เพื่อให้ผู้บริหารจะต้องมีการจัดเก็บข้อมูลทางสังคม ข้อมูลประวัติส่วนตัว ข้อมูลเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา และวันที่เดินทางเข้าประเทศ หรือวันที่ขึ้นทะเบียนกับตลาดแรงงาน หรือการขึ้นทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ด้านการอยู่อาศัย และยังรวมถึงข้อมูลการจดทะเบียนการว่างงานและข้อมูลการขึ้นทะเบียนของสถานศึกษาหรือการเคหะ เหล่านี้คือข้อมูลพื้นฐานซึ่งเป็นประโยชน์ที่สามารถใช้ร่วมในการประเมินนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติได้อย่างรอบด้านยิ่งขึ้น

รัฐบาลอาจต้องการทราบรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะรูปแบบและผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายที่มากกว่าการได้รับเพียงข้อมูลเชิงบริหาร ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องใช้การสำรวจที่ออกแบบเป็นพิเศษที่มีเป้าประสงค์เพื่อการสำรวจประชากรต่างชาติ นายจ้างของแรงงานต่างชาติ หรือกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การออกแบบสำรวจจากผู้เชี่ยวชาญนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญที่ควรต้องมีการดำเนินการ

การสำรวจสำมะโนประชากรเพื่อสร้างฐานความเข้าใจและการมีข้อมูล ซึ่งอาจไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากแต่กลับมีข้อจำกัด เพราะประเด็นที่สำคัญๆ อันเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาตินั้นอาจจะถูกกลบโดยประเด็นอื่นๆ และด้วยเพราะการสำรวจสำมะโนประชากรนั้นมีช่วงระยะเวลาในการจัดทำที่เว้นช่วงระยะห่างค่อนข้างนาน การสำรวจสำมะโนประชากรแบบกว้างๆ จึงเป็นการยากที่ข้อมูลที่ได้จะครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย

ไม่ว่าการตรวจตราของรัฐบาลและระบบข้อมูลทางสถิติจะขึ้นอยู่กับแหล่งข้อมูลเชิงบริหาร หรือแบบการสำรวจ หรือรวมกันทั้ง 2 อย่างนั้น ก็ควรมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่า ข้อมูลเหล่านั้นครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดและเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้ การดำเนินการจึงควรประสานกันด้วยหน่วยงานตัวแทน 2 - 3 แห่ง ซึ่งเกี่ยวข้องในการรวบรวมและดำเนินการข้อมูลเชิงบริหารหรือสำรวจ พร้อมกับควรมีบทสรุปและข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาภายใต้ความร่วมมือที่เข้มข้นในครั้ง นี้ และ仍将ช่วยหลีกเลี่ยงความสับสนและการจัดทำข้อมูลซ้ำ

บทที่ 6 แนวนโยบายหลังรับแรงงานย้ายถิ่นเข้าประเทศในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์สำคัญของเนื้อหาในบทนี้ คือการพยายามนำเสนอแนวทางในการจัดการและดูแลแรงงานย้ายถิ่นว่าควรได้อย่างไร ภายหลังจากที่มีการรับแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศมาแล้ว

โดยเนื้อหาบางส่วนของบทนี้ได้ถูกกล่าวถึงในบทก่อนๆ มาแล้ว แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นจึงต้องมีการขยายความในรายละเอียดให้เพียงพอ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย และฝ่ายผู้บริหารมีความเข้าใจในแนวทางอย่างชัดเจนที่สุด ส่วนในเรื่องสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างถูกกฎหมายนั้นจะมีกล่าวไว้ในส่วนของบทที่ 8 ต่อไป

ส่วนเนื้อหาประเด็นหลักต่อจากนี้ คือการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจพิเศษของรัฐ สิทธิของแรงงานย้ายถิ่นอย่างเท่าเทียมในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และการเป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ โดยความสมดุลดังกล่าวนี้ได้ถูกกล่าวถึงไว้ในรายงานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อันเป็นความสมดุลและมั่นคงที่ประเทศรายได้สูงและประเทศที่รายได้กลาง-ต่ำ สามารถนำมาใช้ได้เหมือนกัน ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงแค่แรงผลักดันมาจากแนวคิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงแรงผลักดันมาจากบทลงโทษทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ด้วยจากการที่แรงงานย้ายถิ่นถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เกิดปัญหาต่อสภาพจิตใจหรือเป็นโรคอื่นๆ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานที่อาจต่ำกว่าในส่วนแรงงานย้ายถิ่นที่ถูกปฏิบัติที่ดีอย่างเพียงพอ นอกจากนี้การมีวิธีการปฏิบัติที่ไม่โปร่งใส ในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศอาจจะทำให้ประเทศนั้นมีชื่อเสียงในทางไม่ดี ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เกิดมีการจลาจล หรือการประท้วงเกิดขึ้นโดยตรง

การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่นถูกกฎหมาย หรือที่เลวร้ายยิ่งกว่านั้นคือ การเลือกปฏิบัติที่มีต่อแรงงานย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งก็ดูเหมือนว่าจะเป็นที่น่าดึงดูดสำหรับนายจ้างบางคน รวมถึงบางส่วนของสังคมในบางช่วงเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีความขัดกันระหว่างความเชื่อมั่นพื้นฐานเกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนในทางเศรษฐกิจและสังคม กับผลกระทบย้อนกลับมาสู่กลุ่มแรงงานในประเทศ ทั้งในเรื่องของระดับรายได้และสภาพการทำงานกำลังจะถูกบ่อนทำลายจากแรงงานย้ายถิ่นที่ถูกจ้างอย่างผิดกฎหมาย โดยตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ประเภทอาชีพ ขนาดของสถานประกอบการที่แตกต่างกันนั้นเอื้ออำนวยให้มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และด้วยการพึ่งพานั้นยังทวีความเข้มข้นมากขึ้นในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ซึ่งรูปแบบการพัฒนาถูกจุดดุดลากไปอย่างรวดเร็ว ในทำนองเดียวกันเมื่อกลุ่มแรงงานทักษะสูงสามารถถึงระดับเงินเดือนของกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่ำกว่าให้สูงตามขึ้นมาได้ การปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติไร้ฝีมืออย่างไม่เท่าเทียมนั้นก็ย่อมสามารถถึงระดับค่าจ้างของแรงงานในประเทศที่อยู่เหนือกว่าพวกเขาให้ลดต่ำลงมาได้เช่นกัน และผลที่สุดแล้วการจ้างกลุ่มแรงงานต่างชาติแบบผิดกฎหมายเหล่านี้ก็จะเป็นปัญหาต่อการทำงานของคนในชาติ ยิ่งไปกว่านั้นคือรูปการณ์ที่ต้องทนต่อสภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานและรูปแบบของความผิดกฎหมายเหล่านี้จะบ่อนทำลายหลักการยึดถือการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบของพลเมืองโดยรวมอีกด้วย

6.1 ความเท่าเทียมด้านการจ้างงาน การฝึกอาชีพ และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ILO (C.143) บังคับให้รัฐสมาชิกทุกรัฐ

การดำเนินงานตามนโยบายของชาติ ในการที่จะส่งเสริมและรับประกันด้วยวิธีการที่เหมาะสม อย่างมีความเสมอภาคด้านโอกาสและการปฏิบัติด้านการจ้างงานและอาชีพ สำหรับบุคคลที่เป็นแรงงานย้ายถิ่น หรือสมาชิกครอบครัวของพวกเขาที่อาศัยอยู่อย่างถูกกฎหมาย

ILO (R.151) ระบุว่าแนวโน้มนโยบายดังกล่าวนี้ต้องครอบคลุมอะไรบ้าง โดยแรงงานย้ายถิ่นนั้นต้องได้รับความเสมอภาคด้านโอกาสและการถูกปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- ก) การเข้าถึงการให้คำแนะนำทางอาชีพและบริการจัดหางาน
- ข) การเข้าถึงการฝึกอาชีพและการจ้างงานที่พวกเขาเลือกเอง บนพื้นฐานความเหมาะสมส่วนบุคคลในการฝึกงานและการทำงานนั้น
- ค) โอกาสความก้าวหน้าสอดคล้องกับลักษณะส่วนบุคคล ประสบการณ์การทำงาน ความสามารถและความขยันของพวกเขา
- ง) ความมั่นคงปลอดภัยในการจ้างงาน การเสนองานทางเลือก และมีการฝึกอบรมงาน
- จ) ค่าตอบแทนการจ้างงานที่มีอัตราเท่าเทียมกัน
- ฉ) สภาพการทำงาน รวมถึงชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุดประจำปีที่ได้รับค่าจ้าง ความปลอดภัยในอาชีพและมาตรการตรวจดูแลรักษาสุขภาพ เช่นเดียวกับมาตรการประกันสังคม สวัสดิการและผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

ทั้งนี้ตามอนุสัญญาของสหประชาชาติ มาตราที่ 25 (1) นั้นได้กำหนดระเบียบไว้อย่างละเอียดยิ่งไปกว่านั้น โดยระบุไว้ว่า แรงงานย้ายถิ่นทั้งหมด ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ควรได้รับ

การปฏิบัติที่น่าพึงพอใจไม่น้อยไปกว่าที่ปฏิบัติกับพลเมืองของรัฐที่จ้างงาน ทั้งในด้านของค่าตอบแทนและสภาพการจ้างงานอื่นๆ

พร้อมนี้มาตราที่ 25 (2) ยังเพิ่มเติมว่า จะเป็นการไม่ถูกต้องที่จะบิดเบือนสัญญาการจ้างงาน ที่ผิดไปจากหลักการในของเรื่องความเท่าเทียมในการปฏิบัติ

ทั้งนี้คงไม่เพียงพอแค่ต่อการให้สิทธิแก่แรงงานย้ายถิ่นที่จะต่อต้านรัฐหรือนายจ้าง ด้วยการให้พวกเขาสามารถอ้างถึงสิทธิเหล่านี้ได้ถ้าหากพวกเขาเชื่อว่าถูกละเมิด แต่ยังรวมถึงกระบวนการจัดการกับข้อข้องใจและข้อโต้แย้งอื่นๆ ที่ควรจะต้องเปิดกว้างสำหรับพวกเขา ในเงื่อนไขเดียวกันกับวิธีการที่ใช้กับแรงงานในประเทศ

และแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ควรได้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมการของประเทศนั้น โดยความเท่าเทียมในทางกฎหมายเหล่านี้ ถือเป็นหนึ่งในสิทธิที่กล่าวอ้างไว้ใน ILO (C.97) อนุสัญญาของสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ.1990 ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการความเสมอภาคซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัวที่ได้ย้ายถิ่นตามเข้ามา

ในส่วนแรงงานย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายนั้นมักมีแนวโน้มที่จะดื้อรั้นการใช้สิทธิของพวกเขาในกระบวนการยุติธรรมทั้งในศาลแพ่ง ศาลปกครอง หรือศาลแรงงาน เนื่องจากพวกเขาเกรงกลัวว่าจะต้องเปิดเผยสถานะของตนเองแล้วอาจจะต้องนำไปสู่การถูกส่งกลับประเทศ ซึ่งส่วนนี้ก็อาจช่วยเหลืออะไรไม่ได้มากนัก ถ้าหากรัฐบาลประเทศนั้นยังมีการดำเนินนโยบายที่เข้มงวดต่อแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ยกเว้นว่าจะมองหองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่สามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกลาง อาทิเช่น สหภาพแรงงาน สมาคมที่ให้การช่วยเหลือแรงงานย้ายถิ่น หรือกลุ่มทนาย เป็นต้น

6.2 การเข้าถึงการจ้างงานอื่นๆ นอกเหนือจากงานที่ถูกว่าจ้าง

อันประกอบด้วย 2 ประเด็นที่นโยบายนำเข้าแรงงานที่ดีนั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อแรงงานย้ายถิ่นที่ถูกจ้างงานปกติทั่วไป ประเด็นแรกเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนงานเมื่อแรงงานย้ายถิ่นนั้นมีความประสงค์เปลี่ยนงาน ประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับกรณีที่แรงงานย้ายถิ่นต้องเสียตำแหน่งงานไป ด้วยเพราะสาเหตุจากภาวะเจ็บป่วย หรือด้วยเพราะนายจ้างเองยกเลิกการจ้างงานหรือสิ้นสุดการจ้างงานจากการเลิกกิจการ ทั้งนี้ตามกฎหมายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศนั้นก็ไม่ได้แยกแยะทั้ง 2 กรณีออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งหมายความว่าในทั้ง 2 กรณีนี้จะต้องกล่าวอาจให้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายทั้ง 2 ประการนั้นได้

6.2.1 การขอเปลี่ยนงานโดยแรงงานย้ายถิ่น

เนื่องจากแรงงานย้ายถิ่นได้รับสิทธิให้สามารถเข้าถึงหน่วยงานจัดหางานของรัฐได้ โดยพวกเขาสามารถร้องขอให้ถูกบรรจุในตำแหน่งงานอื่นเมื่อใดก็ได้ แม้กระทั่งในวันแรกที่พวกเขามาถึง เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิเสธการใช้บริการแก่พวกเขาได้ แต่อาจจะสามารถดึงพวกเขาให้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือกลุ่มอาชีพเฉพาะได้ หากว่ารัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะไว้ โดยที่แรงงานย้ายถิ่นเหล่านั้นจะต้องพึงเดินทางเข้าประเทศได้ไม่นาน

ILO (C.143) ในปี ค.ศ.1975 ได้กำหนดข้อจำกัดการจ้างงานที่สามารถใช้กับแรงงานย้ายถิ่น โดยสมาชิก (รัฐ) อาจมีแนวดำเนินการได้ตามนี้

- ก) ให้การจ้างงานเป็นไปอย่างอิสระ พร้อมกับรับประกันสิทธิในการเคลื่อนย้ายให้กับแรงงานย้ายถิ่น โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าแรงงานย้ายถิ่นดังกล่าวนั้น พำนักอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมายภายในเขตแดนเพื่อการทำงานตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ไม่เกิน 2 ปี หรือเป็นไปตามกฎระเบียบหรือกฎหมายนั้น หากได้กำหนดระยะเวลาไว้น้อยกว่า 2 ปี ก็ให้แรงงานเหล่านั้นทำงานตามสัญญาแรกให้เสร็จสิ้นก่อน

.....

- ค) ควบคุมการเข้าถึงประเภทงานหรือกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้อย่างจำกัด อันเพื่อประโยชน์ของรัฐ

ภายใต้บทบัญญัตินี้ แรงงานย้ายถิ่นสามารถอ้างสิทธิในการหางานที่แตกต่างจากงานแรกที่ได้ภายใต้สัญญาจ้างงานแรก หรือในระหว่าง 2 ปีแรกของการเข้ามาทำงานในประเทศนั้น อย่างไรก็ตาม ILO (C.143) ไม่ได้ระบุถึงสิทธิในการพำนักอยู่ในประเทศนั้นหลังจากครบระยะเวลา 2 ปี หรือภายหลังจากที่สัญญาจ้างงานฉบับแรกสิ้นสุดลง

เจ้าหน้าที่รัฐควรตรวจตราการเปลี่ยนงานอย่างมีความเข้าใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ได้คู่การจ้างงานที่เหมาะสมอย่างดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะมี

แนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพในการผลิตได้มากกว่า ในสถานการณ์ปกติเมื่อนายจ้างที่ปรารถนาจะต่อสัญญาจ้างงานกับแรงงานต่างชาตินั้นต้องแสดงออกให้ได้ อย่างสมเหตุสมผลว่าได้ประสบกับภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่อง และเพื่อต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจ้างงานและฝึกงานที่พวกเขาต้องใช้กับผู้เข้ามาใหม่ทุกคน และเมื่อได้มีการทดสอบความเหมาะสมของแรงงาน และเชื่อมั่นได้ว่าถ้าแรงงานเหล่านี้จะต่อสัญญาจ้างงาน ในด้านของตัวแรงงานที่ซึ่งสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมนั้นๆ ได้แล้ว อันจะเป็นประโยชน์ข้อได้เปรียบเมื่อเทียบกับทางเลือกที่จะรับกลุ่มแรงงานที่จะเข้ามาครั้งแรก แต่ถ้าหากจำเป็นต้องจากไปเมื่อสิ้นสุดสัญญาก็พร้อมที่จะถูกแทนที่ด้วยแรงงานต่างชาติรายอื่น ซึ่งแรงงานเหล่านี้ก็จะต้องเริ่มต้นการดำเนินชีวิตด้วยความยากลำบาก トラบเท่าที่จะสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานประกอบการและสังคมที่เกี่ยวข้องได้

กล่องข้อความที่ 10

การจ้างงานโดยอิสระตามข้อตกลงของสหประชาชาติ

ตามข้อตกลงของสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1990 นั้นต้องการที่จะปรับปรุงเนื้อหาให้มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นกว่าข้อตกลงของ ILO ปี ค.ศ.1975 ตามมาตรา 52 นั้นมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ (ยกเว้นแรงงานตามโครงการและแรงงานจ้างพิเศษ)

1. แรงงานย้ายถิ่นในรัฐที่มีการจ้างงานจะมีสิทธิในการเลือกกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนโดยอิสระ อันเป็นไปตามข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้
2. สำหรับแรงงานย้ายถิ่นในรัฐที่มีการจ้างแรงงานนั้น อาจจะมี
 - ก) การจำกัดการเข้าถึงประเภทงาน บทบาทหน้าที่ การบริการหรือลักษณะกิจกรรม ด้วยจำเป็นเพื่อการปกป้องผลประโยชน์แห่งรัฐ และด้วยกรอบกฎหมายภายในประเทศนั้น
 - ข) การจำกัดการเลือกกิจกรรมที่ให้ค่าตอบแทนโดยอิสระ ซึ่งต้องสอดคล้องกับการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อการรับทราบตาม

คุณสมบัติทางวิชาชีพที่ได้มีการนำเข้ามาจากนอกประเทศ

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องพยายามที่จะเตรียมการจัดหาแรงงานที่มีคุณสมบัตินั้นๆ ไว้ด้วย

3. สำหรับแรงงานย้ายถิ่นที่ใบอนุญาตทำงานมีจำกัดระยะเวลานั้น รัฐอาจจะ
 - ก) ให้สิทธิอิสระในการเลือกงานตามเงื่อนไขเมื่อเป็นแรงงานย้ายถิ่นที่เข้าประเทศเพื่อทำงานอย่างถูกกฎหมาย ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี
 - ข) จำกัดแรงงานย้ายถิ่นในการเข้าถึงกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนด้วยเป็นนโยบายที่ให้สิทธิกับแรงงานในชาติ โดยความศักดิ์สิทธิ์และอำนาจบังคับใช้ของกฎหมาย หรือข้อตกลงทวิภาคี พหุภาคี ทั้งนี้ข้อจำกัดดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อแรงงานย้ายถิ่นเหล่านั้นเข้าประเทศเพื่อทำงานอย่างถูกกฎหมาย ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี
4. รัฐควรจะกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานย้ายถิ่นซึ่งจะเข้ามาทำงานในประเทศนั้น ต้องได้รับการตอบรับการจ้างงานแล้วเสียก่อน อันหมายถึงมีการขึ้นบัญชีแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ว่าจ้าง โดยบัญชีแรงงานดังกล่าวควรมีทั้งในระหว่างช่วงการขอรับการอนุญาตจนถึงเมื่อแรงงานเหล่านั้นได้เข้าทำงานอย่างถูกกฎหมายแล้ว

มาตราที่ 52 ไม่ได้เป็นการห้ามรัฐบาลที่ต้องการมีข้อจำกัด ในส่วนของการกำหนดให้แรงงานที่ว่าจ้างมาจากต่างประเทศ เพื่อการเข้าทำงานในอุตสาหกรรมหรืออาชีพหนึ่งๆ นั้น มาตราดังกล่าวกำหนดข้อจำกัดแก่รัฐไว้ในระยะเวลาเพียง 2 ปีเพียงเท่านั้น แต่ทว่าหากวันแรกในปีที่ 3 ของแรงงานต่างชาติเหล่านั้นยังคงอยู่ในประเทศแล้ว พวกเขาจำเป็นต้องหางานประเภทอื่นๆ แล้วงานประเภทใดๆ ก็ตามอาจปฏิเสธที่จะจ้างแรงงานต่างชาติก็ได้ ถ้าหากมีการตรวจสอบตำแหน่งว่างแล้วมีแรงงานในชาติเต็มใจที่จะทำงานดังกล่าวนั้นอยู่แล้ว ถือเป็นแนวปฏิบัติได้ตลอดช่วงเวลานับตั้งแต่วันแรกจนครบระยะเวลาปีที่ 6 ที่แรงงานต่างชาติเข้ามาอยู่ อย่างไรก็ตาม ความเท่าเทียมของทั้งแรงงานชายและแรงงานหญิงต่างชาติ นั้นต้องให้สิทธิอย่างเท่าเทียมในตำแหน่งงานเช่นเดียวกับที่แรงงานในประเทศ

6.2.2 การเปลี่ยนงานโดยไม่สมัครใจ

กรณีนี้มีการจัดการตามกรอบระหว่างประเทศในหลายๆ แบบ ILO (C.97) ระบุถึง ประเด็นเรื่องการเจ็บป่วย หรือบาดเจ็บที่เกิดขึ้นหลังเข้าประเทศ ไว้ในมาตรา 8 แต่เนื่องจากบทบัญญัตินี้เกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่มีการตั้งถิ่นฐานร่วมด้วย จึงจะขอกล่าวข้ามไป โดยในส่วนของ ILO (C.143) ได้มีการระบุถึงคำสำคัญเหล่านี้ที่ครอบคลุมผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาเพื่อทำงานอย่างถูกกฎหมาย

- 1) แรงงานย้ายถิ่นไม่อาจถูกกล่าวหาว่าอยู่ในสภาพที่ผิดกฎหมาย จากการสูญเสียการจ้างงานของเขา ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ใบอนุญาตการอยู่อาศัย หรือใบอนุญาตทำงานของเขา จะถูกเพิกถอนตามไปด้วย
- 2) แรงงานย้ายถิ่นควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน กับแรงงานในประเทศ โดยเฉพาะในด้านหลักประกันความมั่นคงของการจ้างงาน การเสนอประเภทงานทางเลือก และการฝึกทักษะอาชีพ

ข้อตกลงสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1990 มีการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้เช่นกัน ในเรื่องเกี่ยวกับการปราศจากอคติกับเงื่อนไขการตรวจสอบการพำนักอาศัย หรือใบอนุญาตทำงานและสิทธิตามมาตรา 25 และ 27 ของข้อตกลง ซึ่ง ณ ปัจจุบัน แรงงานย้ายถิ่นควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานในประเทศ ด้านต่างๆ ดังนี้

- ก) การป้องกันการถูกไล่่ออก
- ข) การช่วยเหลือคนว่างงาน
- ค) การเข้าถึงแผนงานภาครัฐเพื่อป้องกันการว่างงาน
- ง) การเข้าถึงงานทางเลือก ในกรณีที่สูญเสียงาน หรือสิ้นสุดกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนอื่น ตามมาตรา 52 ของข้อตกลง

ดังนั้น เหล่านี้ถือเป็นข้อสรุปสากลว่า ถ้าหากแรงงานย้ายถิ่นที่สูญเสียการจ้างงานไป แรงงานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องออกจากประเทศโดยทันที ซึ่งควรถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานปกติของประเทศนั้นๆ

6.2.3 ประเด็นอื่นๆ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมก่อสร้าง

ตามที่ได้เสนอไว้ในบทนำและกล่าวถึงไว้คร่าวๆ ตามหัวข้อ 5.7 (เกี่ยวกับใบอนุญาต) การจ้างแรงงานต่างชาติที่จะต้องต่อสู้กับความตึงเครียดระหว่างความต้องการความยืดหยุ่นในการจ้างงานของนายจ้าง การปกป้องดูแลที่ถูกจ้างต้องการและความสะดวกในเชิงการบริหารจัดการ ความตึงเครียดเหล่านี้เกิดขึ้นมากสุดใน ก) บริษัทหรือกิจการขนาดเล็ก ซึ่งเป็นลักษณะของกิจการส่วนมากในกลุ่มประเทศยากจนและในกลุ่มประเทศที่มีฐานะปานกลาง และ ข) บริษัทหรือกิจการที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีงานเข้ามาไม่ต่อเนื่อง อาทิ งานก่อสร้างซึ่งถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของงานประเภทนี้ โดยอุตสาหกรรมการก่อสร้าง คล้ายกับงานเพาะปลูกตามฤดูกาลซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขทางกายภาพ อันทำให้ประเภทงานดังกล่าวจึงไม่น่าดึงดูดใจสำหรับแรงงานในท้องถิ่นที่ยังมีอายุน้อย มีระดับการศึกษาและคุณสมบัติทางวิชาชีพที่ต้องการ ดังนั้นภาวะการขาดแคลนแรงงานจึงเกิดขึ้น และทำให้แรงงานต่างชาติจึงถูกเรียกให้เข้ามาทดแทนในการทำงานนั้น ทั้งในอาร์เจนตินา ไชวอริโคสต์ กาบอง มาเลเซีย เวเนซุเอลา เป็นต้น

ปริมาณงานที่ไม่คงที่ของบริษัทเล็กๆ ทำให้เป็นปัญหา เพราะผู้บริหารงานภาครัฐมักกำหนดการออกใบอนุญาตทำงานที่มีการจำกัดระยะเวลา เช่น 12 เดือน และยังอาจมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพื้นฐานอีกด้วย ประเทศมาเลเซียถือเป็นตัวอย่างของปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เมื่อบริษัทก่อสร้างในมาเลเซียจะต้องมีการทำข้อตกลงกับหน่วยงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานและต้องจ่ายภาษีประจำปี จำนวน 420 ดอลลาร์สหรัฐต่อแรงงานไร้ฝีมือแต่ละคน ถึงแม้ว่าบริษัทจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้นานถึง 5 ปี แต่ทั้งนี้นายจ้างก็ไม่อาจมีงานทั้ง 12 เดือนให้กับแรงงานต่างชาติทุกคนที่ซึ่งพวกเขาทำสัญญาและจ่ายภาษีอยู่ ทั้งที่เป็นประเภทงานที่มีภาระงานที่สั้นกว่าและงานไม่ได้มีต่อเนื่อง

แรงงานต่างชาติควรที่จะสามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานและจ่ายค่าภาษีเองหรือไม่ ซึ่งน้อยคนนักที่จะมีประสบการณ์ที่แตกต่างในปัจจุบัน เช่นเดียวกับในกรณี

ของค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่ซึ่งนายจ้างต้องมีภาระจ่ายค่าธรรมเนียม ต้นทุนเหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะถูกส่งผ่านไปยังแรงงานโดยตรงมากกว่าส่งไปยังลูกค้า เมื่อเป็นเช่นนั้น แรงงานควรที่จะมีอิสระที่จะเคลื่อนย้ายไปตามเขตการก่อสร้าง หรือไปได้ทั่วประเทศ มากกว่าที่จะถูกผูกมัดอยู่กับนายจ้างรายเดียวหรือไม่ วิธีดังกล่าวอาจจะไม่ใช่แนวทางแก้ปัญหาที่เท่าเทียมมากขึ้นและช่วยให้เสียค่าใช้จ่ายที่น้อยลง เมื่อเทียบกับ ต้นทุนภายหลังจากถูกบังคับให้การกลับประเทศด้วยฝ่ายบริหาร (ที่จะตามมาด้วยการเข้าประเทศอีกครั้งหนึ่ง) การให้สวัสดิการช่วยเหลือการว่างงาน (จนกว่าบริษัทก่อสร้างต้องการจ้างแรงงานอีกครั้งหนึ่ง) หรือเป็นผลพวงของความเป็นจริงที่ว่ามีการย้ายถิ่นและการจ้างงานแบบผิดกฎหมายเกิดขึ้นมากมาย นั้นจริงหรือไม่

ในภาคก่อสร้างของมาเลเซียเหมือนกับในอาร์เจนตินาและอีกหลายประเทศ ที่นายจ้างและแรงงานย้ายถิ่นส่วนมากเลือกที่จะละเลยกระบวนการที่เป็นทางการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จากมุมมองของนายจ้างนั้นทั้งเป็นเรื่องง่ายและมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่า จึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างชาติแบบผิดกฎหมาย ด้วยว่า สัญญาจ้างงานและใบอนุญาตปกติเหล่านี้ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าแรงงานเหล่านี้จะอยู่กับนายจ้างไปตลอด ทักษะคติที่ไม่ยึดกฎระเบียบไว้อย่างเข้มงวดก็มีส่วนต่อการทำผิดกฎหมายซึ่งมีอยู่อย่างแพร่หลาย และผลที่ตามมาคือเป็นเรื่องง่ายที่แรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้จะเปลี่ยนงานเมื่อหากมีเงื่อนไขที่อื่นน่าดึงดูดใจมากกว่า การหลบหนีทำให้เกิดการละเมิดใบอนุญาตทำงานของพวกเขา แต่การทำงานอย่างลับๆ และการเปลี่ยนงานโดยไม่ขอใบอนุญาตกลับไม่ได้ทำให้เกิดปัญหานั้นแก่พวกเขา

ดังนั้นจึงน่าจะเป็นเหตุผลที่ดีที่จะชักจูงนายจ้างและแรงงานออกจากสภาพที่ผิดกฎหมาย โดยขึ้นตอนกระบวนการและการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน จึงควรไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานราชการที่มักให้ภาพสะท้อนการขาดแคลนแรงงานทางเศรษฐกิจหรือเฉพาะภาคส่วนมากกว่า แต่ควรที่จะเป็นความต้องการร่วมของฝ่ายผู้บริหารในการจัดให้กลุ่มประชากรต่างชาติเหล่านั้นอยู่ในกลุ่มประชากรประเภทพิเศษร่วมกันและให้คงอยู่เช่นนั้นตราบเท่าที่จะนานได้

6.2.4 คนทำงานบ้านควรถูกปฏิบัติต่างออกไปหรือไม่

แม่บ้าน คือแรงงานที่ทำความสะอาดห้อง เตรียมและเสิร์ฟอาหาร ล้างจาน ดูแลเด็กในบ้าน โดยทั่วไปเป็นหญิงสาวต่างชาติ โดยเข้ามาทำงานในตำแหน่งนั้นในประเทศที่มีฐานะปานกลางและฐานะสูงมากขึ้นๆ ทั้งที่เป็นแม่บ้านที่อาศัยอยู่ด้วย และไม่ได้อาศัยอยู่ด้วย มักเกิดปัญหาการข่มขืนกระทำชำเราเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เนื่องจากแม่บ้านไม่มีวิธีป้องกันตัวจากสตรีภายในบ้านที่มีอำนาจสั่งการ หรือจากชายที่จ้างจะหาเหตุหาเล่ห์ทางเพศกับพวกเธอ พร้อมกับการบริหารจัดการงานในหลายประเทศได้สร้างตลาดแรงงานที่มีเงื่อนไขที่เปิดช่องให้เกิดการกักขังพวกเธอได้อย่างสะดวกขึ้นด้วย ทั้งนี้แม่บ้านสามารถทำงานและอาศัยในบ้านที่เป็นส่วนตัวได้ แต่อาจจำต้องออกจากประเทศถ้าหากความสัมพันธ์กับนายจ้างอยู่ในระดับที่ถูกจ้างไม่สามารถทนอยู่ต่อไปได้

มีมาตรการทางนโยบายพื้นฐาน 2 ประการที่ขาดไม่ได้ในการลดการกระทำทารุณ และการจัดรูปแบบการกักขังโดยตลาดแรงงาน ทั้งบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ มาตรการแรก คือการขยายกฎหมายแรงงานของประเทศให้ครอบคลุมถึงแม่บ้านด้วย ซึ่งควรจะรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงศาลแรงงาน และศาลแพ่งด้วย

มาตรการที่ 2 นั้นอยู่รวมในส่วนสำคัญของมาตรการแรกแต่ควรที่จะแยกออกมา เพื่อจะเน้นเรื่องที่ว่า คนทำงานบ้านไม่ควรที่จะถูกแยกปฏิบัติต่างจากแรงงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนหรือเหตุผลทางเศรษฐกิจ แม่บ้านต่างชาติถึงแม้ว่าใบอนุญาตเข้าประเทศเพื่อมาทำงาน แต่กลับเป็นการผูกมัดพวกเขาไว้กับนายจ้างที่ซึ่งได้ระบุชื่อไว้กับทางการด้วยนั้น งานแม่บ้านจึงควรมีสถานะที่เปลี่ยนนายจ้างใหม่ กล่าวอีกอย่างหนึ่งนั่นคือ แม่บ้านไม่ควรที่จะถูกปฏิบัติต่างไปจากคนงานก่อสร้าง ผู้ควบคุมเครื่องจักร คนขับรถ ชาวเหมือง พนักงานล้างจาน และอาชีพอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน

6.3 การพำนักราชและ การส่งกลับประเทศแบบปกติ

การเปลี่ยนงานอย่างสมัครใจโดยแรงงานย้ายถิ่น การสูญเสียงานโดยไม่เต็มใจและการหมดอายุการอนุญาตพำนักราช หรือใบอนุญาตทำงาน นั้นทำให้เกิดข้อสงสัยว่า แรงงานต่างชาติเหล่านั้นควรที่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศหรือต้องเดินทางกลับประเทศของตน ซึ่งได้มีการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวนี้ไว้แล้วในส่วนก่อนหน้านี้ และในบทสุดท้ายนั้นจะได้กล่าวถึงเกี่ยวกับแรงงานผิดกฎหมาย ตั้งแต่ปัญหาในเรื่องการพำนักราช หรือกลับประเทศที่ต้องการการสำรวจโดยทั่วไป ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในส่วนนี้

6.3.1 ใบอนุญาตพำนักราช

ใบอนุญาตพำนักราช ควรที่จะออกให้กับแรงงานต่างชาติที่ได้รับการว่าจ้างอย่างถูกกฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่เป็นทางการหรือเสียค่าใช้จ่ายมากนัก ใบอนุญาตหลายๆ ชนิดอาจจะได้รับการออกแบบให้เหมาะสมตามประเภทของการย้ายถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งการจ้างงานเฉพาะ งานตามฤดูกาล และงานปกติทั่วไป

ประเด็นใดบ้างที่อาจไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีประเทศฐานระยได้ต่ำหรือปานกลางนั้นก็จะมีการนำเข้าแรงงานมาจากกลุ่มประเทศยากจน นั้นควรมีการจัดทำข้อพิจารณาด้านการเก็บรายได้ โดยให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการเข้าเมืองเป็นหลักสำคัญ โดยการขอให้แรงงานต่างชาติต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งเพื่อการออกใบอนุญาตพำนักราช แต่ทั้งนี้หากเป็นในส่วนของกลุ่มคนยากจนอาจไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารทางกฎหมาย พวกเขาเหล่านั้นอาจแทบไม่มีบ้านอยู่อาศัย และอาจมีชีวิตอยู่อย่างความสิ้นหวัง และหากเมื่อพวกเขาเลือกที่จะย้ายออกนอกประเทศ ก็คงจะเลือกช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่าย และก็จะกลายเป็นกลุ่มแรงงานผิดกฎหมายในที่สุด

เช่นเดียวกันกับขั้นตอนการจัดหาเอกสารที่ยุ่งยาก ซึ่งเอกสารหลักฐานนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการตรวจสอบแรงงานต่างชาติ และนั่นอาจทำให้เกิด

ปัญหากับแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ ด้วยเพราะพวกเขามักจะหลีกเลี่ยงและกลายเป็นกลุ่มคนผิดกฎหมาย ตามระเบียบของประเทศกابองซึ่งกฎระเบียบมีอยู่ว่า ในการที่จะได้ใบพำนักราชการ แรงงานต่างชาติในภาคธุรกิจเอกชนจะต้องแสดงใบรับรองจากสถานที่เกิด ทะเบียนบ้านจากกابอง ใบอนุญาตจากนายจ้าง และใบเสร็จสำหรับการจ่ายเงินประกันรับรองการกลับประเทศ นอกจากนี้เอกสารทั้ง 4 อย่างนี้แล้ว ยังต้องจ่ายเงิน 50,000 CFA francs (ประมาณ 100 ดอลลาร์สหรัฐ) ให้กับกระทรวงมหาดไทยในการออกใบอนุญาตการพักอาศัย พร้อมกับเงื่อนไขการต่ออายุ บัตรอนุญาตอาศัยอยู่ในประเทศอีก ซึ่งทั้งหมดในช่วงต้นนั้นทำให้เกิดแรงงานย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายจำนวนมากในประเทศกابอง

กล่องข้อความที่ 11

การสูญเสียการจ้างงาน และข้อเสนอแนะของ ILO (C.151)

อันเป็นข้อเสนอแนะที่กล่าวเสริมไว้ตามข้อตกลง ILO (C.143) ซึ่งได้ระบุมาตรฐานขั้นต่ำตามหลักสากลในย่อหน้า 31-34

31. แรงงานย้ายถิ่นที่สูญเสียงานควรได้รับเวลาเพียงพอที่จะหาแหล่งงานอื่น
32. 1) แรงงานย้ายถิ่นที่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อการเลิกจ้างควรที่จะได้มีเวลาอยู่รอฟังการตัดสินใจ 2) ถ้าการเลิกจ้างนั้นไม่มีเหตุผลอันควร แรงงานย้ายถิ่นควรจะได้รับสิทธิแบบเดียวกันกับแรงงานในชาติที่จะได้คืนตำแหน่งเดิม ได้รับค่าจ้างย้อนหลัง หรือ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เป็นผลมาจากการเลิกงานโดยไม่เป็นธรรม หรือการไต่สวนใหม่พร้อมสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย ถ้าเขาไม่ได้ตำแหน่งเดิมคืน เขาควรมีเวลาพอที่จะหาแหล่งงานใหม่
33. แรงงานย้ายถิ่นที่ถูกไล่ออกควรมีสถานที่ที่จะยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนและกระบวนการทางการบริหารจัดการหรือกระบวนการยุติธรรม ภายใต้เงื่อนไขที่มีอยู่ตามกฎหมายของประเทศ ขณะมีการยื่นอุทธรณ์นี้ควรให้ระงับการเลิกจ้างไว้ก่อน แรงงานย้ายถิ่นควรมีสถานที่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศ รวมถึงการได้รับการบริการทางการแปลภาษาด้วย

34. 1) แรงงานย้ายถิ่นที่ถูกให้ออกจากประเทศที่จ้างงานควรได้รับ

ก. ค่าตอบแทนการทำงาน

ข. เงินช่วยเหลือกรณีที่มีการบาดเจ็บจากการทำงาน

ค. สิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติภายในชาติ

(1) ค่าตอบแทนวันหยุดที่ยังไม่ได้ใช้

(2) การขอใช้เงินช่วยเหลือประกันสังคมที่ยังไม่ได้ให้ และส่วนที่ยังไม่ได้ให้สิทธิภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบหรือวิธีการจัดการระหว่างประเทศ โดยถ้าเงินช่วยเหลือประกันสังคมไม่ได้ให้สิทธิในสวัสดิการ ควรจะต้องมีความพยายามที่จะหาข้อสรุปตามข้อตกลงทวิภาคี หรือพหุภาคี ในการที่จะปกป้องสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น

2) แรงงานย้ายถิ่นควรได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับแรงงานในประเทศ ในด้านความช่วยเหลือทางกฎหมาย

6.3.2 มาตรการส่งกลับประเทศ

ในส่วนของการส่งกลับแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัว เมื่อสิ้นสุดการจ้างงานเนื่องจากการเจ็บป่วย หรือการบาดเจ็บที่ประสบเหตุขึ้นภายในช่วงเวลา 5 ปีที่เข้าประเทศ ตามข้อตกลง ILO (C. 97) ปี ค.ศ.1949 ประกาศไว้ว่า การส่งกลับประเทศแบบนั้น ไม่เป็นที่พึงปรารถนาสำหรับคนที่ถูกรับเข้ามาแบบถาวร (มาตรา 8) ข้อเสนอนี้ที่ 86 เสนอว่ารัฐบาลควร

ระวางการเคลื่อนย้าย (แรงงานย้ายถิ่นที่รับเข้ามาปกติ หรือผู้อาศัยใดๆ ก็ตาม) ในกรณีที่เขาได้สิ้นสุดสภาพการจ้างงานดังกล่าวนี้ ด้วยข้อสรุปที่ยังไม่ได้ถูกตัดสินระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ย่อหน้า 18 (2) ของข้อเสนอนี้กล่าวว่า

ข้อตกลงนั้นควรระบุว่า ควรมีการคำนึงถึงระยะเวลาที่แรงงานย้ายถิ่นผู้นั้นอาศัยอยู่ในประเทศด้วย โดยตามหลักการแล้ว ไม่ควรย้ายผู้ย้ายถิ่นคนใดก็ตามที่อาศัยมานานกว่า 5 ปี

ตามข้อตกลงสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1990 ยังคงครอบคลุมประเด็นเหล่านี้ และหัวข้ออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดเรื่องการกลับเข้ามาและการส่งกลับประเทศไว้อย่างละเอียด โดยสิ่งสำคัญประการแรก คือแรงงานย้ายถิ่นหรือสมาชิกครอบครัวของพวกเขา หรือแม้กระทั่งบุคคลที่ผิดกฎหมายไม่ควรที่จะถูกส่งกลับประเทศในทันที ในส่วนของผู้อพยพที่ผิดกฎหมาย ตามมาตรา 56 ระบุว่า พวกเขาอาจจะไม่ถูกส่งกลับประเทศ ยกเว้นว่ามีเหตุผลให้ยกเว้นไว้ตามที่ระบุในกฎหมายของประเทศนั้น ในมาตรา 56 ย่อหน้า 2 และ 3 เพิ่มเติมว่า

2) การส่งกลับประเทศไม่ควรที่จะถูกใช้เพื่อเป้าหมายที่จะพหุภคสิทธิ์ในการอยู่พำนักรักษา และการอนุญาตทำงานจากแรงงานย้ายถิ่นหรือสมาชิกครอบครัวของพวกเขา

3) ในการพิจารณาว่าจะส่งกลับแรงงานย้ายถิ่นหรือสมาชิกครอบครัวเขานั้นควรคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม และระยะเวลาที่บุคคลนั้นอยู่ในเงื่อนไขการจ้างงาน และช่วงระยะเวลาที่พำนักรอยู่ในประเทศด้วย

6.3.3 รูปแบบการส่งกลับประเทศ

มาตรการของประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่นอาจจะอยู่ในรูปแบบของการบังคับให้ผู้ที่จะเข้าประเทศนั้นต้องมีตัวโดยสารขากลับ หรือฝากเงินไว้เท่ากับค่าตัวโดยสารขากลับ สำหรับกรณีของประเทศคาบองตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนแล้วนั้น ตามกฎหมายฉบับที่ 5/86 ระบุว่า การส่งกลับชาวต่างชาติที่อายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปนั้น จะไม่ได้รับหลักประกันจากรัฐบาลคาบอง รัฐบาลของรัฐอื่นนั้นจะต้องจ่ายค่าประกันไว้ในช่วงที่มีการยื่นขอใบอนุญาตพำนักรักษาไว้ เพื่อการส่งกลับประเทศเดิม โดยค่าประกันนั้นจะเท่ากับราคาของตัวเครื่องบินขากลับชั้นประหยัดไปยังสนามบินที่ใกล้ประเทศต้นทางของพวกเขามากที่สุด ส่วนเงินอีกจำนวน 20 เปอร์เซนต์ของค่าประกันนี้ จะถูกกันเอาไว้เป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อค่าประกันหรือตัวโดยสารขากลับ และการออกหรือการต่ออายุใบอนุญาตพำนักรักษาถูกรวมยอด

ค่าใช้จ่ายเข้าด้วยกันแล้ว ก็ชัดเจนว่าจำนวนเงินที่เรียกเก็บจากแรงงานย้ายถิ่นเพื่อการได้สถานะทางกฎหมายในกาบองนั้นสูงเกินไป โดยราคาค่าตัวอยู่ที่ประมาณ 200,000 CFA francs สำหรับชาวเซาตูเม และมากกว่า 300,000 CFA francs สำหรับชาวเซเนกัลและชาวมาลี จำนวนนี้ต้องนำมาเปรียบเทียบกับรายได้ของแรงงานย้ายถิ่นต่อเดือน ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 60,000 และ 70,000 CFA francs ความขัดกันระหว่างข้อบังคับและระดับรายได้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ว่าทำไมแรงงานต่างชาติจึงไม่นิยมที่จะมีใบอนุญาตพำนักอาศัย และเลือกที่จะอยู่อย่างผิดกฎหมายมากกว่า

การบังคับให้มีตัวโดยसरขากลับ หรือฝากเงินไว้ในธนาคารในอัตราที่เท่ากันไม่ได้เป็นมาตรการที่ไร้เหตุผลเมื่อเราต้องการที่จะแน่ใจได้ว่า แรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้จะต้องกลับไปยังประเทศต้นทางของตนเมื่อสิ้นสุดภาระหน้าที่แล้ว และถือเป็นวิธีการที่เหมาะสมเฉพาะกับผู้สมัครงานที่มีฐานะดีไม่เดือดร้อน แต่กลับกลายเป็นสิ่งที่ขัดกันกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ เมื่อค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องนั้นยังค่อนข้างสูง ในกรณีดังกล่าวกลับส่งเสริมให้เกิดการลักลอบเข้าประเทศ การอยู่อาศัยและทำงานอย่างผิดกฎหมาย

ในความเป็นจริง กลุ่มแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายจะก่อปัญหาในเรื่องการกลับประเทศน้อย เนื่องจากพวกเขาอยู่ทำงานอย่างถูกต้องและมีใบอนุญาตพำนักอาศัยไว้ตามระเบียบ บุคคลเหล่านี้สะดวกต่อการที่จะระบุตัวและมีรายได้ปกติ ส่วนในการส่งกลับประเทศนั้นเป็นมาตรการที่เฉพาะกับประเทศรายได้ต่ำหรือปานกลาง ที่อาจผลักดันให้ต้องมีการพึ่งพากับการใช้แรงงานผิดกฎหมายมากขึ้น และทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ในเรื่องการค้นหาตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้พวกเขาจ่ายเงินในการกลับประเทศ

ในด้านการส่งกลับประเทศแบบปกติ ข้อตกลงสหประชาชาติ กล่าวไว้ว่า

1. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกัน ในการนำเอามาตรการเกี่ยวกับการส่งกลับประเทศของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัวอย่างมีระเบียบมาใช้ เมื่อพวกเขาตัดสินใจที่จะกลับประเทศ หรือใบอนุญาต

พำนักรอค้ายหรือใบอนุญาตทำงานหมดอายุ หรือเมื่อพวกเขาอยู่ใน
ภาวะการจ้างงานที่ไม่ปกติ

2. สำหรับแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัว หน่วยงานภาครัฐควรร่วมมือ
กันระหว่างรัฐเหล่านั้น เพื่อการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจสำหรับ
แหล่งอาศัยเพื่อการตั้งถิ่นฐานอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อที่จะส่งเสริมการ
รวมกลุ่มทางสังคม และวัฒนธรรมในรัฐดั้งเดิมอย่างมั่นคง

6.4 อิสรเสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคมอาชีพ

เมื่อกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของการจ้างงานแล้ว ส่วนสำคัญที่ควรต้อง
เกี่ยวข้องคือการตั้งสมาคมของแรงงานย้ายถิ่น ในอันที่จะส่งเสริมความสนใจ
ทางสังคม วัฒนธรรมหรือการเมืองไว้อีกส่วนหนึ่ง ขณะเดียวกันในด้านเสรีภาพของ
การจัดตั้งองค์กรเพื่อการเจรจาต่อรอง ปี ค.ศ. 1948 (C.87) และเสรีภาพในการ
เจรจาต่อรอง ปี ค.ศ. 1949 (C.98) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นได้กลาย
มาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ อันยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการ
ที่ห้ามการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานทางเชื้อชาติ หรือสถานภาพที่ผิดกฎหมายของ
แรงงานต่อการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานและการก่อตั้งสหภาพแรงงานแห่งนั้น

ตามย่อหน้าที่ 2 ของ ILO (R.151) ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แรงงานย้าย
ถิ่นควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านการใช้สิทธิของสหภาพแรงงาน และการมี
คุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับงานด้านธุรการในสหภาพแรงงาน รวมถึงหน่วยงาน
ตัวแทนแรงงานในสาขาอาชีพด้วย

6.5 สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นเรื่องการปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่นในด้านของ
สวัสดิการสังคมซึ่งกว้างออกไปนั้น ควรที่จะเน้นประเด็นที่แคบลงมาคือเรื่องการดูแล
สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งเป็นหัวข้อที่สำคัญทีเดียว

ในส่วนของการรักษาพยาบาลและการบริการทางการแพทย์ ILO (R.86) ได้กำหนดไว้ว่า

ในกรณีของแรงงานย้ายถิ่นภายใต้การจัดการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นกลุ่มที่สนับสนุนโดยรัฐบาลนั้น ควรจะได้รับความช่วยเหลือทางการแพทย์เช่นเดียวกับแรงงานในประเทศ

ILO (R.151) อ้างถึงหลักความเสมอภาคด้านโอกาสและการได้รับการปฏิบัติในด้านสภาพความเป็นอยู่ รวมถึงการอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพ ตามข้อตกลงสหประชาชาติได้ระบุถึงประเด็นนี้ไว้ดังนี้

แรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว ควรมีสวัสดิการได้รับการบริการทางการแพทย์ที่จำเป็นเร่งด่วนในการรักษาชีวิตของพวกเขา หรือหลักเลี้ยวที่จะกระทำอันตรายต่อสุขภาพพวกเขาบนพื้นฐานของการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานในประเทศ การรักษาทางการแพทย์ที่เร่งด่วนนั้นไม่ควรที่จะปฏิเสธแก่พวกเขาด้วยเหตุผลเพราะว่าการพำนักรอคายหรือจ้างงานเหล่านั้นผิดกฎหมาย

มาตรา 43 (1)(e) และ 45 (1)(c) ของข้อตกลงสหประชาชาติเพิ่มเติมว่า แรงงานย้ายถิ่นตามกฎหมายและสมาชิกครอบครัวควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับแรงงานในประเทศในด้านการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข

ประเด็นเรื่องความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ ปรากฏอยู่ใน ILO (R.151) ตามความในย่อหน้าต่อไปนี้

20. มาตรการที่เหมาะสมทั้งหมดควรที่จะนำมาใช้ในการป้องกันความเสี่ยงด้านสุขภาพที่มีต่อแรงงานย้ายถิ่น

21. 1) ควรที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า แรงงานย้ายถิ่นจะได้รับการฝึกอบรมและคำแนะนำด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่สัมพันธ์กับการฝึกปฏิบัติงาน หรือการเตรียมงานอื่นๆ

2) นอกจากนั้น แรงงานย้ายถิ่นควรได้รับข้อมูลที่เพียงพอด้วยภาษาถิ่นเกิดหรือภาษาที่คุ้นเคยในเรื่องหลักกฎหมาย กฎระเบียบและ

ข้อตกลงร่วมที่เกี่ยวกับการปกป้องแรงงานและป้องกันอุบัติเหตุ เช่นเดียวกับกฎข้อบังคับเรื่องความปลอดภัยและขั้นตอนการทำงานเฉพาะ ในทันทีหลังจากการเริ่มงานและในระหว่างชั่วโมงทำงานที่ได้รับค่าจ้าง

22. 1) นายจ้างควรดำเนินทุกมาตรการเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้แรงงานย้ายถิ่นได้เข้าใจข้อแนะนำ คำเตือน เครื่องหมายสัญลักษณ์และสัญญาณอื่นๆ อันเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอันตรายต่อสุขภาพ ในขณะทำงาน

2) การอบรมหรือข้อแนะนำที่จัดให้กับแรงงานอื่นทั่วไป นั้น อาจไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มแรงงานย้ายถิ่น เนื่องจากพวกเขายังขาด ความคุ้นเคยกับขั้นตอนกระบวนการ ทั้งด้วยข้อจำกัดทางภาษาหรือสาเหตุ อื่นๆ จึงควรมีการจัดทำมาตรการที่พิเศษเฉพาะ เพื่อให้มั่นใจว่าแรงงาน ย้ายถิ่นเหล่านี้เกิดความเข้าใจได้อย่างถ่องแท้

3) สมาชิก (รัฐ) ควรมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่นำหลักการใน ย่อหน้านี้ไปบังคับใช้ และถ้าหากนายจ้าง บุคคลอื่นหรือองค์กรที่ รับผิดชอบในด้านนี้ไม่สามารถควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ กฎระเบียบนั้นได้ ก็จำเป็นต้องได้รับโทษทั้งทางแพ่งและอาญา

6.6 การประกันสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้แยกประกันสังคมออกเป็น 9 สาขา ซึ่ง ประกอบด้วย 1) การรักษาพยาบาล 2) เงินช่วยเหลือการเจ็บป่วย 3) สวัสดิการด้านการคลอดบุตร 4) สวัสดิการทุพพลภาพ 5) สวัสดิการผู้สูงอายุ 6) สวัสดิการผู้รอดชีวิต 7) สวัสดิการผู้บาดเจ็บจากการทำงาน 8) สวัสดิการผู้ว่างงาน 9) สวัสดิการสำหรับครอบครัว

มาตรฐานประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจุดมุ่งหมาย เพื่อที่จะเป็นหลักประกันความเท่าเทียมในการปฏิบัติและมีประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่

จะสามารถทำได้ แต่ก็มีปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องเนื่องต่อการดำเนินนโยบายการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในด้านการประกันสังคม นั้นเกี่ยวข้องกับความเป็นจริงที่ว่าป็นระบบของการให้ความช่วยเหลือ แต่รัฐมักจะบังคับให้ลูกจ้างและนายจ้าง หรืออาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งส่งเงินจำนวนหนึ่งของรายได้ให้กับหน่วยงานประกันสังคม แต่ถ้าหากไม่สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามนี้ได้ ก็จะไม่มีความเท่าเทียมเกิดขึ้น

ความเสมอภาคถือเป็นหลักการสำคัญของ ILO (C.19) เมื่อปี ค.ศ.1925 ได้กำหนดหลักการนี้ให้ครอบคลุมถึงการบาดเจ็บจากการทำงาน หรือค่าประกันอุบัติเหตุด้วย ความเท่าเทียมในด้านนี้สำคัญอย่างมาก เนื่องจากช่วยสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบในส่วนของนายจ้าง ดังนั้นการป้องกันการบาดเจ็บจากการทำงาน ก็ถือเป็นความรับผิดชอบเช่นเดียวกับการรักษาพยาบาลฉุกเฉินที่ได้กำหนดไว้ตามข้อตกลงสหประชาชาติมาตรา 28 ซึ่งได้อ้างถึงไว้ก่อนหน้านี้แล้วนั้น ว่าควรมีการจัดให้กับแรงงานต่างชาติที่ทำงานให้นายจ้างในประเทศใดๆ ก็ตาม โดยไม่คำนึงถึงประเภทงานหรือช่วงเวลาของการจ้างงาน และไม่ว่าจะเป็นแรงงานทั้งในส่วนการเข้าประเทศ การพำนักราชอาณาจักรและทำงานโดยถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ตาม

ปัญหาในส่วนของแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายนั้น ทั้งตัวแรงงานเองหรือนายจ้างของพวกเขาอาจกลัวที่จะเปิดเผยการบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยที่เกิดกับแรงงานเหล่านี้ เพราะอาจทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบว่างานเหล่านี้อยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายและต้องถูกส่งกลับประเทศในที่สุด กฎหมายควรให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัว เพื่อการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ส่วนของโรงพยาบาล ในการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ นั้นอาจจะถือเป็นแนวทางของการให้การช่วยเหลือได้บ้าง แต่ทั้งนี้แรงงานย้ายถิ่นส่วนใหญ่นั้นจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย หรือไม่เชื่อมั่นในจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ องค์การพัฒนาเอกชนในประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่นนั้นอาจต้องมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น ในการแจ้งข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่แรงงานย้ายถิ่นเกี่ยวกับกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งอาจเป็นการให้เผยแพร่ความรู้ผ่านทางใบปลิวหรือจุลสาร

ILO (C.118) เน้นเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมของการปฏิบัติใน 9 ประการที่ระบุในข้างต้น อันเป็นข้อแลกเปลี่ยนร่วมกันระหว่างรัฐ โดยข้อตกลงนี้ยังคงเน้นบทสรุปของข้อตกลงประกันสังคมที่มุ่งเพื่อรักษาสวัสดิภาพที่ได้มา และประเด็นที่ถูกกล่าวถึงครอบคลุมทั้งใน ILO (C.157) และ 167 นั่นคือการรักษาสวัสดิภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งการจ่ายสวัสดิการนอกประเทศ ยกตัวอย่างเช่น แรงงานย้ายถิ่นที่ได้รับสวัสดิการรักษาความเจ็บป่วยตามกฎหมายของประเทศ A เพราะเหตุที่พำนักรักษาหรือทำงานในที่แห่งนั้น แต่เมื่อแรงงานนั้นย้ายไปประเทศ B ก็ควรได้รับสวัสดิการดังกล่าวในประเทศ B แทน

การรักษาสวัสดิภาพที่ได้มานั้นเป็นหลักการสำคัญต่อสถานการณ์แรงงานย้ายถิ่นหรือสมาชิกครอบครัวที่มีเคลื่อนย้ายระหว่างนั้นในหลายประเทศ โดยไม่ได้เป็นไปตามระยะเวลาที่ระบุไว้ตามเงื่อนไขการให้สวัสดิการประกันสังคม เช่น เงินบำนาญกรณีชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานในประเทศของเขาเอง 4 ปี ย้ายไปญี่ปุ่น 3 ปี สิงคโปร์ 8 ปี และเกาหลี 6 ปี ก่อนที่จะกลับมาทำงานในประเทศอีก 5 ปี เขาจะไม่ได้รับเงินบำนาญในประเทศใดๆ เลย เพราะแต่ละประเทศได้ตั้งเงื่อนไขของระยะเวลาไว้นานกว่าระยะเวลาที่ทำงานทั้งสิ้น ความไม่ยุติธรรมของสถานการณ์นี้สามารถแก้ไขได้ถ้ารวมระยะเวลาการทำงานเข้าไว้ด้วยกัน และจำนวนเงินบำนาญอาจคำนวณตามหลักสัดส่วนของเวลา (pro-rata temporis) คือสัดส่วนของบำนาญรวมควรจะเป็นไปตามนั้น โดยจำนวน 9 ปีที่อยู่ในฟิลิปปินส์ จำนวน 3 ปีที่อยู่ในญี่ปุ่น จำนวน 8 ปีที่อยู่ในสิงคโปร์ และจำนวน 6 ปีที่อยู่ในเกาหลี

จากการให้สิทธิดังกล่าวนี้ ประเทศที่ส่งออกและนำเข้าแรงงานที่สนใจ ควรจะต้องมีข้อสรุปร่วมของข้อตกลงทางประกันสังคมแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี โดย ILO (C.157) และ (R.167) ได้มีคำแนะนำหลากหลายต่อแนวทางสำหรับวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งไม่สามารถสรุปได้ในที่นี้ เพราะวิธีการจัดสวัสดิการในต่างประเทศแตกต่างกันมาก ซึ่งโดยทั่วไปหลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์แรงงานต่อการจัดประเภทสวัสดิการนั้น วิธีการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงปัญหาทางเทคนิคในเชิงการ

บริหารจัดการ และการดูแลทางการแพทย์ให้แก่ผู้รับประโยชน์ ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็อยู่นอกการควบคุมของหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคมในด้านการจัดสวัสดิการ

แรงงานต่างชาติที่มีสัญญาจ้างงานตามโครงการ ในส่วนที่ต้องย้ายงาน พร้อมบริษัท หรือมีการรับช่วงงานระยะสั้นของแรงงานที่ทำงานพิเศษ รวมถึงแรงงานในประเภทเดียวกัน อาจไม่ต้องการสวัสดิการจากประเทศใดที่ได้เคลื่อนย้ายเข้าไปทำงาน เนื่องด้วยว่าแรงงานเหล่านี้มักจะเลือกใช้บริการจากสวัสดิการทางสังคมในประเทศของตนเอง

6.7 การจัดที่อยู่อาศัยให้แรงงาน

การจัดที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะส่งผลต่อผลของงานที่ทำด้วย แรงงานต่างชาติเสียเปรียบอย่างมากเมื่อพวกเขาต้องย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอื่น โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือที่ได้รับค่าแรงต่ำ พวกเขาไม่คุ้นเคยกับแหล่งที่อยู่อาศัยและภาษาที่ใช้ ถ้าหากนายจ้างไม่จัดการเรื่องที่พักไว้ให้ พวกเขาอาจจะต้องออกไปหาบ้านเช่าเอง หรืออาจถูกจัดอยู่ในลำดับท้ายๆ ของพวกที่ต้องรอการจัดสรรตามโครงการเคหะของภาครัฐ และอาจเกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เมื่อแรงงานต่างชาติเหล่านี้ต่างก็พยายามที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายเท่าที่จะพอเป็นไปได้

ดูเหมือนว่าจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในการที่จะบังคับให้นายจ้างต้องจัดหาที่พักไว้ให้แรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานเป็นครั้งแรกจบจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน ส่วนรูปแบบการเข้าเมืองแบบถาวรนั้นการบังคับในรูปแบบดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับได้ในเวลานี้ และเป็นสิ่งที่เกินความจำเป็นและเห็นที่ว่าจะเป็นไปได้ยาก หากจะทำให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้ได้กลืนกลายไปกับประชากรภายในประเทศ ในกรณีที่ไม่ใช่การรับแรงงานต่างชาติตามโครงการ หรือการจ้างงานปกติภายใต้สัญญาจ้างงานนั้น เป็นรูปแบบของการนำเข้าแรงงานชั่วคราว นายจ้างจะต้องจัดหาที่พักที่อย่างเหมาะสมไว้สำหรับแรงงานที่ได้จ้างมา ไม่ว่าจะเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่ม ซึ่งไม่ได้หมายความว่านายจ้างจะต้องสร้างบ้านพักให้แก่แรงงาน

ต่างชาติ แม้ว่าจะเป็นวิธีจัดการได้อย่างประหยัดสำหรับนายจ้างที่จะต้องพึ่งแรงงาน ย้ายถิ่นในระยะยาว แต่ก็อาจจะมีทางเลือกอื่นๆ ทั้งการเช่าบ้านพักให้ และให้ แรงงานรับผิดชอบเช่าต่อเอง ทั้งนี้ควรมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้นเข้ามาจัดการ ดูแลในเรื่องความเพียงพอของที่พักอาศัยและอันตรายต่างๆ อันจะเกิดขึ้น

การบังคับให้มีการจัดหาที่พักแรงงานนั้นอาจง่ายสำหรับบริษัทขนาดใหญ่ ที่จะดำเนินการตามมากกว่าบริษัทเล็ก พร้อมๆ กับคุณภาพของที่พักก็ดีกว่า ในกรณี ของนายจ้างรายใหญ่นั้นอาจพบว่าบริษัทขนาดใหญ่มักจะแสวงหาแรงงานต่างชาติ เมื่อมีลักษณะของการขาดแคลนแรงงานอย่างเป็นประจำ ส่วนในบริษัทขนาดเล็ก มักจะประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงอยู่บ่อยๆ ครั้ง ดังนั้นรัฐบาลจึง ต้องคอยสังเกตการณ์และให้การสนับสนุนทางการเงิน หากเมื่อมีผู้ที่มาจาก ต่างประเทศเป็นครั้งแรกที่ย้ายเข้ามาทำงานในบริษัทในสัดส่วนที่น้อยลง อีกมุมมอง หนึ่งอาจมองได้ว่า การเข้าดูแลแรงงานจากต่างประเทศเป็นสิทธิที่พึงกระทำได้ เพื่อ ดูแลไม่ให้นายจ้างที่ยังไม่สามารถจัดหาที่อยู่ได้อย่างเหมาะสมนั้นได้เข้าถึงแรงงาน กลุ่มที่เข้าประเทศเป็นครั้งแรก

โดยที่แรงงานต่างชาติที่เข้าประเทศในครั้งแรก และสิ้นสุดตามสัญญาจ้าง งานกับบริษัทที่จ้างพวกเขาในคราวแรกแล้วนั้น จะไม่มีสิทธิในที่พักที่นายจ้างจัดหา ให้ เมื่อพวกเขาสามารถหางานใหม่กับนายจ้างอื่นได้ เช่นเดียวกันเมื่อแรงงานย้าย ถิ่นสิ้นสุดสัญญาแล้วนายจ้างไม่ควรที่จะถูกบังคับให้ต้องรับผิดชอบเรื่องการจัดหาที่ พักอีกต่อไป เพราะถือว่าเป็นมาตรการป้องกันสำหรับการเข้ามาของแรงงานใน ระยะแรกเพียงเท่านั้น ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการแบ่งแยกในเวลาต่อมาก็เป็นได้ ดังนั้น จึงอาจเป็นการเหมาะสมที่จะส่งเสริมให้แรงงานพักอาศัยได้นานกว่าในช่วงระยะ สัญญาแรก เพื่อให้แรงงานเหล่านี้เข้าสู่แหล่งที่อยู่ปกติ ในสถานการณ์ดังกล่าวหาก การจัดหาที่พักโดยนายจ้างไม่อาจถูกนำมากำหนดเป็นนโยบายที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ทั้งนี้แรงงานต่างชาติที่เข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายก็ควรได้รับการปฏิบัติที่น่าพึง พอใจไม่น้อยไปกว่าแรงงานในประเทศ

ILO (R.86) ระบุไว้ในย่อหน้า 10 ว่าการย้ายถิ่นควรได้รับการอำนวยความสะดวกด้วยมาตรการที่เหมาะสม เพื่อที่จะรับประกันได้ว่า ผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานนั้นจะได้รับการจัดสรรที่พักอย่างเพียงพอตามความจำเป็น และ ILO (R.151) ก็ได้เน้นย้ำหลักความเสมอภาคทางด้านโอกาสและการปฏิบัติต่อผู้ย้ายถิ่นไว้ด้วย

ตามข้อตกลงสหประชาชาติ ยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขด้านความเท่าเทียมสำหรับผู้พำนักอาศัยแบบถาวรตามกฎหมาย ในด้านการเข้าถึงที่อยู่อาศัยรวมทั้งแผนการสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย และการป้องกันการเอาเปรียบกรณีการเช่าที่พัก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่จำเป็นต้องให้สิทธิด้านสวัสดิการที่อยู่อาศัยกับแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานตามโครงการหรือแรงงานในสาขาอาชีพเฉพาะอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศ

6.8 บริการเสริมที่จำเป็นสำหรับนโยบายนำเข้าแรงงานที่ติ

6.8.1 การขึ้นทะเบียนแรงงาน

การจัดทำทะเบียนแรงงานนั้นจำเป็นต้องการตรวจสอบตำแหน่งงานว่างเพื่อการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ การนำส่งแรงงานต่างชาติเข้าประเทศได้โดยง่าย ด้วยการออกใบอนุญาตแก่นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานพร้อมกับการออกใบอนุญาตแก่แรงงานต่างชาติเพื่อการพำนักอาศัยและทำงานในประเทศ เช่นเดียวกับการออกใบอนุญาตแก่สำนักงานจัดหางานเอกชน ทะเบียนแรงงานนั้นควรมีข้อมูลพื้นฐานทั่วไป เพื่อใช้ในการประเมินผลตามนโยบายนำเข้าแรงงานด้วย

6.8.2 การวางแผนและการตรวจตรา

ควรมีการจัดทำระบบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อใช้เป็นกลไกประสานงานเชิงนโยบาย เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและการพัฒนาที่อาจต้องการตัดสินใจทางการเมือง หรืออาจนำไปสู่การระบุถึงเงื่อนไขหรือปัญหาในการดำเนินมาตรการและค่าใช้จ่ายต่างๆ

6.8.3 ผู้จัดการด้านการฝึกอบรม

ผู้จัดการด้านการฝึกอบรมทางวิชาชีพ โดยเฉพาะในหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ หรือผู้ตรวจแรงงาน อาจจำเป็นต้องกับเป้าประสงค์ในการปฏิบัติตามภารกิจงาน และการต่อสู้กับการย้ายถิ่นและจ้างงานที่ผิดกฎหมาย การอบรมเกี่ยวกับด้านวัฒนธรรมก็เป็นประโยชน์เช่นกัน ในการช่วยลดความเข้าใจผิด ความเกลียดชังลงไปให้เหลือน้อยที่สุด

6.8.4 โอกาสในการฝึกอบรมอย่างเท่าเทียม

นายจ้างควรมีโอกาสเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการได้รับการฝึกอบรมหรือการอบรมให้ความรู้ในเรื่องความแตกต่างทางเชื้อชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการแบ่งแยก หรือพฤติกรรมที่แปลกแยกไป ทั้งในส่วนผู้จัดการฝ่ายบุคคล ผู้จัดการสายการผลิต หัวหน้าคนงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐและอื่นๆ และเพื่อการใช้ประโยชน์จากความสามารถในการผลิตของแรงงานต่างชาติได้อย่างเต็มที่

6.8.5 การอบรมด้านภาษาสำหรับแรงงานย้ายถิ่น

การอบรมภาษาเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก เมื่อแรงงานย้ายถิ่นและผู้เข้ามาอยู่พำนักรออาศัยนั้นมักไม่มีความรู้เรื่องภาษาท้องถิ่น รัฐบาลควรจัดการหรืออาจให้หน่วยงานเอกชนเข้ามาจัดการสอนภาษา โดยจัดตั้งเป็นกองทุนให้ (ดูกล่องข้อความที่ 12 เกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น) ILO (R.151) ระบุว่า การอบรมด้านภาษาควรจัดขึ้นตามระยะเวลาที่ได้รับค่าจ้าง

6.8.6 การเตรียมโรงเรียนท้องถิ่นสำหรับแรงงานย้ายถิ่น

การจัดเตรียมโรงเรียนประถมและระดับที่สูงขึ้นสำหรับการหลั่งไหลเข้ามาของเด็กต่างชาติที่ติดตามมาด้วยนั้นอาจเป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้งการพัฒนาหลักสูตรการอบรมครู เป็นต้น

6.8.7 การร้องทุกข์และกลไกการเยียวยา

การเสนอข้อร้องทุกข์และกลไกการเยียวยา อาทิเช่น กระบวนการอันนอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการข้อข้อใจและข้อโต้แย้งระหว่างแรงงานกับนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่จำเป็นนอกเหนือจากขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และองค์กระสมาคมทางการค้าของประเทศที่นำเข้าแรงงาน เช่นเดียวกับช่องทางการเข้าถึงสถานทูตของประเทศที่ส่งออกแรงงาน เพื่อการช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นเมื่อถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

6.8.8 ความช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อการรวมกลุ่มของแรงงานย้ายถิ่น

การฝึกอบรมจากนักสังคมสงเคราะห์ และการเผยแพร่ข่าวสารจากรายการทางวิทยุและโทรทัศน์ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้แก่แรงงานต่างชาติ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับสถาบันและธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศที่พวกเขาพำนักอยู่ อันจะช่วยให้แรงงานย้ายถิ่นมีความรู้สึกที่ดีขึ้นต่อประเทศที่พวกเขาทำงานอยู่

กล่องข้อความที่ 12

เหตุผลที่รัฐต้องสนับสนุนให้แรงงานต่างชาติเรียนภาษาท้องถิ่น (ญี่ปุ่น)

ศาสตราจารย์ H. Shinada ให้ข้อสังเกตไว้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นควรให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเรียนภาษาของแรงงานต่างชาติ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนการช่วยเหลือการพัฒนาทางการศึกษาของชาติ และจากหลายเหตุผลด้วยกัน ประเด็นแรก ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมว่า ความสามารถในการพูดภาษาญี่ปุ่นจะทำให้การดำรงชีวิตอยู่และการทำงานในญี่ปุ่นปลอดภัยและเป็นที่น่าพึงพอใจมากขึ้นสำหรับแรงงานต่างชาติ ประเด็นที่ 2 จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ด้วยการช่วยเพิ่มความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานยิ่งขึ้น ประเด็นที่ 3 เป็นผลดีต่อภาครัฐ ในการที่แรงงานเหล่านี้สามารถพูดภาษาญี่ปุ่นได้ อาจดูเหมือนว่าเป็นการลงทุนเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ให้เห็นได้ชัดว่าความสามารถในการใช้ภาษาญี่ปุ่นนั้นเป็นผลดีต่อภาคเอกชนด้วยเช่นกัน ทั้งที่เป็นประโยชน์

ต่อทั้งตัวผู้ฝึกเอง และนายจ้างของพวกเขา แต่เมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนแลกเปลี่ยนชาวต่างชาติ ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการมาประเทศญี่ปุ่นเพื่อศึกษาและวิจัย แต่ทว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้เข้ามาเพื่อทำงานเป็นหลัก จึงขาดอิสระ ศักยภาพและโอกาสในการที่จะเรียนรู้ภาษาด้วยตนเอง และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจก็น้อยมากต่อนายจ้างในอันที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้ฝึกได้รับความรู้อื่นๆ มากกว่าการฝึกอบรมเพื่อใช้เฉพาะการทำงานขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าวรัฐบาลร่วมกับการช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศให้การสนับสนุนการพัฒนาทักษะความสามารถของแรงงานต่างชาติในการฝึกพูดภาษาญี่ปุ่น นั้นจะช่วยก่อเกิดประโยชน์อย่างมากในเชิงสังคม รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและปรับปรุงผลผลิตอันได้จากการเรียนและการทำงาน ดังนั้นการลงทุนใดๆ เพื่อการปรับปรุงมาตรฐานภาษาญี่ปุ่นของแรงงานต่างชาตินั้นจึงควรจะถูกมองว่าเป็นบทบาทการลงทุนโดยภาครัฐ เพราะท้ายที่สุดการพัฒนาความสามารถของแรงงานต่างชาติให้สามารถพูดภาษาญี่ปุ่นได้นั้นจะก่อประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมาก ในแง่ของการยกระดับองค์ความรู้เชิงประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น และประโยชน์ต่อธุรกิจระหว่างประเทศและในสถานประกอบการ

บทที่ 7 ปัญหาเรื่องการย้ายถิ่นของครอบครัวคนงาน

ในบางประเทศอาจยินดีให้สมาชิกครอบครัวติดตามมาได้ใน การย้ายถิ่นเข้ามาครั้งแรก หรืออาจจะติดตามมาที่หลังก็ได้ แต่ก็มีอีกหลายประเทศที่ยังลังเลใจในเรื่องนี้ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงประเด็นอะไรบ้างที่ควรเกี่ยวข้อง

นโยบายการรับแรงงานต่างชาติเข้าประเทศในเชิงเศรษฐกิจนั้นมักไม่ค่อยยินยอมให้ผู้อาศัย คู่สมรส บุตร ลูกพี่ลูกน้อง บิดามารดา ติดตามมาพร้อมด้วย หรือตามผู้ย้ายถิ่นเข้ามาที่หลัง ในเรื่องค่าใช้จ่ายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมาก ความเชื่อมั่นในหลักการที่ไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจก็มีส่วนเกี่ยวข้องเช่นกัน ซึ่งจะต้องทำให้เกิดความสมดุลกับปัจจัยอีก 2 ปัจจัย ปัจจัยแรก คือหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะความจริงที่ว่า “ครอบครัวเป็นการรวมกลุ่มขั้นพื้นฐานของสังคม และควรได้รับสิทธิปกป้องจากสังคมและรัฐ ปัจจัยที่สอง คือข้อดีของการที่ครอบครัวได้อยู่ด้วยกัน ซึ่งผลดีที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่กับตัวแรงงานย้ายถิ่นเพียงเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงทั้งสังคมเลยทีเดียว จากรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สรุปข้อดีเหล่านี้ได้ตามนี้

การรวมกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นกับครอบครัวของเขาเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ย้ายถิ่นและการปรับตัวของพวกเขา การแยกจากกันเป็นเวลานานนำไปสู่สถานการณ์ที่ตึงเครียดที่ส่งผลกระทบต่อทั้งกับผู้ย้ายถิ่นและครอบครัวที่ถูกทิ้งอยู่ข้างหลัง และทำให้พวกเขาไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างปกติได้ แรงงานย้ายถิ่นจำนวนมากที่ตัดขาดจากความสัมพันธ์ทางสังคม และใช้ชีวิตอยู่รอบนอกชุมชนเดิมนั้นอาจสร้างปัญหาสังคมและปัญหาสุขภาพจิต จนส่งผลกระทบต่อทัศนคติที่มีต่อกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นด้วยกัน

การย้ายถิ่นตามมาของครอบครัวอาจถูกมองว่าเป็นค่าใช้จ่ายสิ้นเปลืองที่ตามมาสำหรับนายจ้างหรือรัฐบาล เนื่องจากอาจต้องจัดหาที่พัก โรงเรียน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายเรื่องที่พักอาจจะได้มีการจัดเก็บคืนกลับมา เนื่องจากแรงงานย้ายถิ่นจะต้องจ่ายค่าเช่าโดยหักจากรายได้ และรายได้เหล่านั้นจะถูกจัดเก็บภาษีและกลับมาเป็นรายได้ของรัฐบาล ปัจจัยที่น่าพึงพอใจทางเศรษฐกิจอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ การนำเข้าแรงงานจำนวนมากซึ่งทำให้มีการย้ายถิ่นของครอบครัวแรงงานเพิ่มขึ้นตามไปด้วยนั้น ทำให้เกิดอุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการจากแรงงานย้ายถิ่นเอง และนำไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจต่อมา เศรษฐกิจจะได้รับประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ

7.1 ขอบเขตและเงื่อนไข

ในการตระหนักถึงความสำคัญและสิทธิของครอบครัว เช่นเดียวกับบทบาททางเศรษฐกิจและสังคม ประชาคมระหว่างประเทศได้มีการดำเนินการมาตรฐานมาอย่างยาวนานในการรับประกันว่าถ้าครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นไม่สามารถเดินทางมาพร้อมกัน ก็ให้สามารถตามมาทีหลังได้ หากว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้ต้องพำนักอยู่เป็นระยะเวลานานๆ ถึงแม้ว่าแรงงานย้ายถิ่นจะไม่มีสิทธิเด็ดขาดในการรวมตัวกันเป็นครอบครัว แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดย ILO (C.143) ได้เรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมให้การรับรองว่า

จะดำเนินการตามมาตรการที่จำเป็นเท่าที่สามารถทำได้ และร่วมมือกับสมาชิกอื่นในการส่งเสริมการรวมตัวกันของครอบครัวของแรงงานย้ายถิ่นที่อาศัยอยู่อย่างถูกกฎหมาย (มาตรา13(1))

ILO (R.151) ได้ใช้ภาษาที่หนักแน่นกว่าและเน้นไว้ว่า

สิ่งที่จำเป็นต้องทำเป็นอันดับแรก ในการรวมกลุ่มครอบครัว คือ การที่แรงงานควรมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมและได้มาตรฐานสำหรับครอบครัวของพวกเขา (ย่อหน้า 13(2))

ควรมีการปรึกษาตัวแทนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะนายจ้าง และลูกจ้าง ในเรื่องมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มครอบครัว และการให้ความร่วมมือของพวกเขาเหล่านี้ เพื่อให้เกิดผลตามนั้น (ย่อหน้า 14)

การบังคับให้มีที่พักอาศัยอย่างเหมาะสม ตาม ILO (R.151) นั้นก็เพื่อกระตุ้นให้ผู้ย้ายถิ่นออกห่างจากที่พักอาศัยที่ด้อยมาตรฐาน เพื่อไม่ให้ถูกตีความว่าเป็นการให้ประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่นสามารถที่จะป้องกันการรวมกลุ่มของครอบครัวอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจริงๆ แล้ว ตามย่อหน้า 6 ของ ILO (R.151) ระบุต่อไปอีกว่า

เพื่อที่จะส่งเสริมการรวมกลุ่มของครอบครัวเป็นไปโดยเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ ประเทศสมาชิกควรจะต้องรับผิดชอบต่อความต้องการทั้งหมดของแรงงานย้ายถิ่นและครอบครัว โดยเฉพาะในด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างที่พักอาศัยของครอบครัว การให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถได้มีที่พักอาศัยนี้ พร้อมกับการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย

7.2 ใครจะได้รับประโยชน์

ในทางปฏิบัติแล้ว แรงงานย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น แรงงานตามสัญญาจ้างงานโครงการ หรือการจ้างงานตามฤดูกาล ไม่ควรที่จะนำครอบครัวติดตามมาด้วย เนื่องจากไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานภาพของพวกเขาเหล่านี้

ในส่วนของสมาชิกครอบครัวที่ควรได้รับสิทธิในการติดตามมากับแรงงานย้ายถิ่นนั้น ILO (C.143) ได้ระบุไว้ว่าควรรวมถึง “คู่สมรส บุตรที่ยังพึ่งตนเองไม่ได้ บิดาและมารดา” (มาตรา 13(2))

บทที่ 8 การจัดการกับการเข้าประเทศและการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย

การเข้าประเทศและการจ้างงานอย่างผิดกฎหมายนั้นเป็นปัญหาที่ซับซ้อน และไม่มีวิธีที่จะสามารถกำจัดปัญหานี้ได้โดยง่าย ต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว เพราะการคงอยู่ของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นเรื่องที่ลำบากสำหรับแรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย แรงงานในประเทศและสำหรับประเทศทั้งหมดด้วย

มีมาตรการ 3 ประเภท ที่จะจัดการกับการเข้าประเทศและการจ้างงานแบบผิดกฎหมาย

- 1) การป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น หรือป้องกันความล้มเหลวจากมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมา
- 2) การส่งกลับแรงงานต่างชาติและผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือ
- 3) การให้สถานภาพตามกฎหมายเพื่อความถูกต้องตามระเบียบ

สองมาตรการแรกนั้นควรจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในส่วนมาตรการที่ 3 เป็นวิธีสุดท้ายที่จะนำมาใช้ เนื่องจากอาจเป็นวิธีการทำร้ายตัวเองหากมีการนำมาใช้บ่อยๆ และอาจต้องถูกนำมาใช้อีกมากกว่า 1 ครั้ง ถ้าหากการบริหารจัดการยังขาดประสิทธิภาพ และไม่มีวิธีการป้องกันที่ดีพอ

8.1 การป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

ควรหาวิธีป้องกันการเข้าประเทศและการจ้างงานที่ผิดกฎหมายซึ่งมีอยู่หลากหลายรูปแบบ โดยรูปแบบแรก คือการเข้าประเทศโดยไม่ไวใบอนุญาต หรือวีซ่า รูปแบบที่สอง คือการอยู่เกินระยะเวลาที่ใบอนุญาตกำหนดโดยไม่มีการตรวจตราใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นกับบุคคลที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย เช่น นักท่องเที่ยว ซึ่งถูกละเลย

เรื่องการจัดเวลาและข้อห้ามในการทำงาน รูปแบบที่ 3 คือการเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการเข้าประเทศและหลบเลี่ยงอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมาย แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีที่แรงงานต่างชาติที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ต้องตัดสินใจทำงานในประเภทงานที่ผิดกฎหมาย เป็นธรรมดาที่แรงงานในประเทศหลาย ๆ คนก็ทำกันอยู่เหมือนกัน เมื่อพวกเขาทำงานโดยที่ทั้งตัวแรงงานเองและนายจ้างก็ต่างรู้ว่าเป็นงานที่ผิดกฎหมาย

การป้องกันการเข้าประเทศแบบผิดกฎหมายอาจเริ่มจากการณรงค์ทางสื่อประชาสัมพันธ์ แจ้งเตือนถึงอันตรายและค่าใช้จ่ายในการที่ต้องติดต่อกับผู้ลักลอบค้าแรงงาน และต้องหนีการตรวจจับจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือต้องพบกับนายจ้างที่เอาเปรียบขูดรีด การณรงค์ทางสื่อเช่นนี้อาจจะไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายมากนัก และประเด็นที่น่าสนใจคือความแค้นและความยากจนที่ต่างกับปลายทางสู่ประเทศที่ร่ำรวย นั้นไม่อาจจะหยุดยั้งผู้คนที่สิ้นหวังไม่ให้ย้ายไปสู่นั้นได้

แรงจูงใจเพื่อให้เลือกช่องทางการเข้าประเทศแบบปกติอาจเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เมื่อผู้ลักลอบเข้าเมืองจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมพิเศษเมื่อเทียบกับการเดินทางปกติ แรงจูงใจอีกอย่างหนึ่งคือความจริงที่ว่า การเดินทางในช่องทางปกติจะรับประกันได้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้รับเอกสารต่างๆ ตามระเบียบ อย่างไรก็ตาม แรงจูงใจอาจเข้ามามีบทบาทแค่ในประเทศที่มีโอกาสให้มีการย้ายถิ่นแบบปกติที่แน่นอน เช่นกรณีมาเลเซีย ซึ่งตรงกันข้ามกับบังคลาเทศ และอินโดนีเซีย อันเป็นกรณีตัวอย่างได้ดี และในส่วนของข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศเหล่านี้จะช่วยจัดเตรียมข้อมูลที่เหมาะสมให้กับผู้ย้ายถิ่นในประเทศของเขา ก่อนที่จะได้เดินทางออกจากประเทศและการย้ายถิ่นเข้าสู่ประเทศอื่น รวมถึงการผิดเงื่อนไขการอยู่อาศัยเกินระยะเวลาอย่างผิดกฎหมายแล้วก็จะไม่มีโอกาสในการย้ายถิ่นต่อได้อีก หรือการไม่สามารถรองรับแรงกดดันจากอุปสรรคในการส่งออกได้มากนัก แรงจูงใจที่กล่าวถึงในข้างต้นก็ไม่อาจจะทำหน้าที่ของตนได้

และอีกวิธีหนึ่งในการป้องกันการเข้าประเทศแบบผิดกฎหมายนั้น คือการทำให้กลายเป็นเรื่องที่ไม่น่าดึงดูดใจสำหรับทั้งผู้ย้ายถิ่น ผู้ลักลอบค้าแรงงาน คนปลอมแปลงเอกสาร โดยการประกาศมาตรการบทลงโทษในเรื่องการปรับเงิน ซึ่งวิธีการนี้จะใช้การได้ผลดีในกรณีที่ค่าปรับที่จะต้องจ่ายในอัตราที่สูง หรือการมีบทลงโทษที่หนัก และได้รับการหนุนเสริมจากกลไกการสืบสวนและบังคับใช้บทลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ILO (C.143) (มาตรา 6 (1)) เป็นมาตรการระหว่างประเทศมาตรการแรกๆ ที่เรียกร้องให้มีการกำหนดและใช้บทลงโทษทั้งทางทางแพ่งและอาญา ซึ่งรวมถึงการลงโทษจำคุกด้วย ในส่วนของผู้จัดหาแรงงานอย่างผิดกฎหมาย หรือการลักลอบนำเข้าแรงงาน และผู้ร่วมขบวนการดังกล่าว

การป้องกันการอยู่เกินระยะเวลาที่อนุญาตเป็นงานที่ยากมาก สำหรับประเทศที่มีพลเมืองหนาแน่นและความแตกต่างทางวัฒนธรรมหรือสังคมสูง ซึ่งก็ง่ายกว่าสำหรับประเทศสังคมโปรในการที่จะคิดหาวิธีจัดการกับการอยู่อาศัยเกินเนื่องจากเป็นประเทศเล็กๆ และก็ง่ายที่จะบังคับใช้ในเกาหลีเนื่องจากเป็นสังคมที่มีความเป็นเอกภาพมากกว่าไนจีเรีย ทั้งนี้มาตรการที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องของตำรวจ จะไม่นำมากล่าวถึงไว้ในที่นี้

การป้องกันการจ้างงานที่ผิดกฎหมายถือเป็นเรื่องที่ยากเช่นกัน นายจ้างส่วนมาก โดยเฉพาะนายจ้างรายใหญ่จะยึดถือตามกฎหมายของประเทศ รายอื่นๆ อาจจะมีการละเมิด เช่น การจ้างแรงงานที่ไม่ควรจ้าง หรือการจ่ายค่าจ้างที่น้อยกว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ส่วนนี้นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อความผิดในงานที่ทำนอกกฎหมายโดยไม่ต้องสงสัย แต่ว่าการสมรู้ร่วมคิดระหว่างนายจ้างของประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นและแรงงานในประเทศและต่างประเทศก็ยังมีให้เห็นอยู่ด้วยเช่นกัน

โดยผู้ละเมิดควรได้รับโทษ ซึ่งระบุไว้ชัดเจนใน ILO (C.143) (มาตรา 6(1)) อันเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการป้องปรามการค้ามนุษย์ โดยกล่าวถึงว่า

ผู้ตรวจแรงงานเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการสืบหาการจ้างแรงงานต่างชาติแบบผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของประเภทงานก่อสร้าง งานบริการในโรงแรมและร้านอาหารในสถานที่ใช้แรงงาน และสถานทำงานประเภทนั้น

การขัดขวางนายจ้างจากการจ้างแรงงานต่างชาติแบบผิดกฎหมาย เป็นรูปแบบหนึ่งของการป้องกัน ซึ่งประกอบไปด้วยการบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามหลักการจ่ายค่าตอบแทนและเสนอเงื่อนไขในการทำงานอย่างเท่าเทียมกัน ทั้ง ILO (C.143) และข้อตกลงสหประชาชาติที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น สะท้อนถึงประเด็นสำคัญนี้ได้เป็นอย่างดี การวัดความสามารถหรือความอ่อนแอของรัฐบาลในการบังคับใช้หลักการดังกล่าว ทำให้ต้องกำหนดมาตรการสำหรับการเข้าเมืองและการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย ข้อตกลงสหประชาชาติระบุไว้ชัดเจนว่ารัฐบาลนั้น

ควรดำเนินการทุกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าแรงงานย้ายถิ่นนั้นจะไม่ถูกกีดกันจากสิทธิใดๆ ที่ได้มาตามหลักการนี้ (เรื่องการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน) ทั้งด้วยเหตุผลที่ว่าพวกเขาอยู่ หรือทำงานแบบผิดกฎหมาย โดยที่นายจ้างไม่ควรได้รับการผ่อนผันจากบทลงโทษตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับนั้น ขณะที่แรงงานไม่ควรถูกจำกัดสิทธิจากการมีสถานภาพที่ไม่ถูกต้องใดๆ (มาตรา 25 (3))

8.2 การส่งกลับแรงงานต่างชาติและผู้ที่เกี่ยวข้อง

หากไม่สามารถป้องกันทั้งการเข้าประเทศ การพำนักรอคอย รวมถึงการจ้างงานแรงงานย้ายถิ่นได้แล้ว ก็อาจจะต้องมีมาตรการส่งกลับกลุ่มคนเหล่านี้ออกไป ในประเทศประชาธิปไตยพบว่าเป็นการยากมากที่จะส่งกลับแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก และเป็นไปอย่างมีเหตุผล มาตรการส่งกลับอาจไม่เกี่ยวข้องเพียงแค่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศ แต่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวนั้น การส่งกลับแรงงานต่างชาติทุกๆ คนนั้นขึ้นอยู่กับมาตรการป้องกันทั้งขั้นตอนและกระบวนการ ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจหรือประกันสังคมจากการจ้างงานในอดีตของ

แรงงานย้ายถิ่น ไม่ว่าจะการพำนักราชในต่างประเทศของพวกเขาจะถูกหรือผิดกฎหมาย ก็ควรได้รับการคุ้มครอง

เนื่องด้วยบทบัญญัติเรื่องมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งกลับ แรงงานย้ายถิ่นได้ถูกนำเสนอไปแล้วนั้น ในส่วนนี้จึงขอไม่ลงลึกในรายละเอียดเรื่อง การส่งกลับอีก

8.3 การให้สถานภาพตามกฎหมาย

เมื่อวิธีการอื่นล้มเหลวทั้งหมด รัฐบาลอาจต้องใช้มาตรการนิรโทษกรรม โดยเฉพาะในกรณีที่แรงงานย้ายถิ่นที่อยู่ในประเทศมาหลายปี และมีสิทธิใน สวัสดิการประกันสังคม อาจจะมีสมาชิกครอบครัวมาสมทบหรือมีการแต่งงาน การที่ รัฐบาลจะพิจารณาถึงการทำให้การอยู่โดยผิดกฎหมายของชาวต่างชาติเหล่านี้ได้ เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบนั้น ก็ถือเป็นเรื่องที่ควรกระทำหากว่าจะมีการแก้ไข กฎหมายการเข้าเมือง

การปรับสถานะให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้น อาจทำให้เกิดความกลัวว่าจะมี แรงงานต่างชาติเพิ่มเข้ามาอีก ด้วยเพราะคาดหวังได้ว่าวันหนึ่งพวกเขาก็จะได้รับ สถานะที่ถูกกฎหมาย กรอบมาตรการระหว่างประเทศก็ได้สะท้อนถึงความกลัวนี้ จึง กำหนดมาตรการต่างๆ อย่างรอบคอบยิ่งขึ้นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว เหมือนกรณีที่ รัฐบาลแต่ละประเทศประสบกับกลุ่มผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายจำนวนมาก ILO (C.143) ปี ค.ศ.1975 จึงเป็นมาตรการระหว่างประเทศมาตรการแรกที่จะปราบปรามการ ลักลอบย้ายถิ่นและการจ้างงานผิดกฎหมาย (มาตรา 3(a)) ระบุคำว่า ไม่มีอะไรใน ข้อตกลงนี้ที่จะกีดกันสมาชิกต่อการให้สิทธิการอยู่อาศัย และทำงานถูกกฎหมาย แก่ คนที่อยู่และทำงานอย่างผิดกฎหมาย (มาตรา 9(4)) ILO (R.151) ได้เพิ่มเติมใน รายละเอียดเรื่องของความเร่งด่วนของมาตรการ

โดยไม่มีอคติต่อมาตรการที่ออกแบบมา เพื่อประกันว่าแรงงานย้ายถิ่นและ ครอบครัวที่เข้าประเทศและหางานทำตามกฎหมาย โดยมีการดำเนินการตาม

ขั้นตอนต่างๆ ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย แรงงานย้ายถิ่นเหล่านั้นจะได้มั่นใจถึงสถานะของพวกเขาว่าสามารถทำให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือไม่ (ย่อหน้า 8(1))

เมื่อข้อตกลงสหประชาชาติถูกร่างขึ้นในทศวรรษ 1980 การย้ายถิ่นและการจ้างงานแบบผิดกฎหมายอย่างแพร่หลายขึ้น จึงทำให้เกิดการวางกฎระเบียบที่มีความเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น ตามมาตรา 69

1. หน่วยงานภาครัฐควรใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อจะทำให้แน่ใจว่าสถานการณ์ที่มีแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัวของพวกเขาอยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายนั้นจะไม่คงอยู่ต่อไป

2. เมื่อไรก็ตามที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการทำให้สถานการณ์ของกลุ่มคนเหล่านี้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีนั้นควรมีการจัดทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับสถานการณ์การเข้าประเทศของพวกเขา ระยะเวลาที่พวกเขาอยู่ในการจ้างงาน และข้อควรพิจารณาอื่นๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสถานการณ์ครอบครัวของพวกเขา

ประชาคมระหว่างประเทศมีความกังวลใจน้อยลง ในการชี้แจงสิทธิที่แรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัวที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมายควรได้รับ ขณะที่พวกเขาอยู่ในสถานการณ์นั้น ถ้าพวกเขาต้องกลับไปยังประเทศบ้านเกิดโดยสมัครใจ หรือถ้าพวกเขาถูกส่งกลับประเทศ ปรัชญาที่ซ่อนอยู่ภายใต้การกำหนดสิทธินั้น คือช่วยเพิ่มผลประโยชน์ให้กับผู้ย้ายถิ่น เพราะถือว่าพวกเขาเป็นมนุษย์ซึ่งควรได้รับความเท่าเทียมกัน ด้วยเพราะว่าพวกเขาเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนร่วมทำให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้นทั้ง ILO (C.143) (มาตรา 1) และข้อตกลงสหประชาชาติ (มาตรา 8-33) จึงหาแนวทางที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ย้ายถิ่นทั้งหมด และ ILO (C.143) ยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นที่เปราะบางของสิทธิจากงานที่แรงงานทำอยู่ก่อนที่จะตรวจพบพวกเขาด้วย ดังนี้

โดยปราศจากอคติต่อมาตรการที่ออกแบบมาเพื่อควบคุมความเคลื่อนไหวของผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงาน โดยการรับประกันว่าแรงงานย้ายถิ่นเข้าประเทศและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ก็ควรได้รับสิทธินั้น แต่ถ้าในกรณีที่กฎระเบียบเหล่านี้ไม่ได้รับความเคารพ และสถานภาพของพวกเขาไม่สามารถปรับให้ถูกต้องได้ ก็ควรที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับตัวเอง และครอบครัว ตามสิทธิที่ได้มาจากการก่อนหน้านี้ ทั้งในเรื่องค่าตอบแทน ประกันสังคมและผลประโยชน์อื่นๆ

เป้าประสงค์ของมาตรการดังกล่าวนี้คือการรับประกันว่าแรงงานย้ายถิ่นที่ทำงานผิดกฎหมายเหล่านี้ควรจะได้รับค่าจ้างและสวัสดิการอื่นๆ ที่พวกเขาควรได้รับจากงานที่ทำ และเพื่อป้องกันนายจ้างมิให้ถูกกล่าวหาว่าจ้างงานโดยผิดกฎหมาย นายจ้างควรทำให้ถูกต้องในฐานะพลเมืองที่ดี โดยไม่หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างหรือค่าประกันสังคมอย่างที่ควรจะเป็น

8.4 หลักการทั่วไปของการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ถ้ารัฐบาลตัดสินใจที่จะทำให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือการนิรโทษกรรมนั้น รัฐบาลควรที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าสุดท้ายแล้วไม่สามารถจูงใจให้ผู้ย้ายถิ่นและนายจ้างดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือถ้าการใช้มาตรการนั้นจะทำให้การจ้างงานแบบผิดกฎหมายเพิ่มจำนวนมากขึ้น มาตรการดังกล่าวก็ไม่คุ้มค่าต่อความพยายามแก้ไข เว้นแต่เพื่อการทดสอบหรือรวบรวมข้อมูลเพื่อการปรับปรุง

ในการที่จะทำให้แรงงานต่างชาติและนายจ้างทำตามแนวทางที่ต้องการนั้นจะต้องมีทั้งในเรื่องเงื่อนไขที่ชัดเจนและดึงดูดใจ หรือกฎระเบียบที่เหมาะสม มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์และการรณรงค์ให้สาธารณชนได้รับรู้อย่างทั่วถึง เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องทำให้แรงงานย้ายถิ่น และนายจ้างเชื่อว่าภาครัฐต้องการที่จะจัดระเบียบโดยตั้งต้นใหม่ มากกว่าที่จะกำจัดแรงงานต่างชาติหรือลงโทษนายจ้าง และต้องมีการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่กลุ่มผู้ย้ายถิ่นให้ความไว้วางใจ

8.4.1 การกำหนดกฎระเบียบที่เหมาะสม

ถ้ากฎระเบียบที่มีไว้เพื่อตรวจสอบมาตรฐานของแรงงานย้ายถิ่นนั้นมีช่องโหว่อาจจะส่งผลเสียต่อการผลิต เริ่มจากประเด็นเรื่องเวลาที่แรงงานย้ายถิ่นควรจะได้รับการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย และควรที่จะเป็นปัจจุบันอย่างมาก ถ้าหากย้อนหลังไปหลายเดือน หลายปี สถานภาพที่ผิดกฎหมายก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ถ้ามีความเสี่ยงว่าแรงงานต่างชาติจะพากันเข้ามาในประเทศระหว่างวันที่ประกาศให้กฎหมายที่ใกล้จะมาถึง รัฐบาลควรพยายามปิดช่องโหว่ให้มากที่สุด เพราะจะต้องมีผู้จะใช้การนิโทษกรรมไปในทางที่ผิด ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

การบังคับให้ผู้ย้ายถิ่นต้องมียานพาหนะหรือทำงานที่ถูกกฎหมายหรือมีอาชีพมั่นคง มีการครอบครองทรัพย์สินที่เพียงพอ หรือมีหลักประกันได้ว่าจะมียานพาหนะในอนาคต ซึ่งนำมาสู่การจัดทำทะเบียนข้อมูลและกระบวนการตรวจสอบที่จะส่งผลในทางตรงข้ามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้มักจะไม่ต้องการแสดงตัวออกมา พร้อมๆ กับนายจ้างก็ไม่ปรารถนาที่จะอยากช่วยแรงงานเหล่านี้

นายจ้างผู้ซึ่งได้เข้าสู่วงจรที่ผิดกฎหมาย ในท้ายที่สุดก็อาจลงเอยใจเหมือนกับผู้ย้ายถิ่นเกี่ยวกับการเปิดเผยการกระทำผิดของตนเอง ซึ่งอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะทำให้ถูกกฎหมาย โดยการเสนอให้นายจ้างประกาศว่ามีใครอยู่ที่นั่นบ้างและอยู่ด้วยสถานะอะไร พร้อมกับหวังจะให้พวกเขาให้ความร่วมมือ และขอให้จ่ายภาษีหรือเงินประกันสังคมให้กับรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นไปได้ยากที่จะใช้มาตรการของผู้ตรวจแรงงานหรือมาตรการภาษีไปเพื่อในการให้ความช่วยเหลือ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายดำเนินการในเรื่องการทำให้ถูกกฎหมายจะต้องมีการเตรียมการที่พร้อมพอสมควร เริ่มจากการยอมรับว่าผู้ย้ายถิ่นทุกคนนั้นมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ โดยไม่แบ่งแยกถึงสถานภาพการจ้างงานของพวกเขา ไม่ว่าพวกเขาจะว่างงานเพียงชั่วคราว หรือมีการตั้งครอบครัว หรือการเจ็บป่วย และไม่แบ่งแยกถึงประเภทผู้ย้ายถิ่นของพวกเขา และถ้าการตรวจสอบเอกสารปลอมไม่สามารถ

ดำเนินการเองได้ทั้งเอกสารของแรงงานย้ายถิ่นหรือนายจ้าง ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ อาจจะต้องเข้ามาช่วยตรวจสอบด้วย

กฎระเบียบอื่นๆ ควรเป็นไปตามความเหมาะสม ไม่ควรแตกต่างไปจากข้อบังคับด้านการเข้าเมืองปกติ ตัวอย่างเช่น มีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมที่ชาวสะอาดและไม่เป็นโรคติดต่อที่อันตรายต่อสาธารณะ

8.4.2 การกระจายข้อมูลข่าวสาร

การกระจายข้อมูลข่าวสารนั้นสำคัญ กลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนั้นมักจะเข้าถึงยาก และมักไม่เชื่อใจรัฐบาล นอกจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น สื่อวิทยุ และโทรทัศน์ เจ้าหน้าที่จะต้องฟังสภาพแรงงานและสื่อเฉพาะทางเชื้อชาติ เช่นเดียวกับหน่วยงานที่สนับสนุนด้านเชื้อชาติเพื่อการเดินทางข้ามประเทศ รวมถึงสถาบันทางศาสนา โดยเฉพาะส่วนที่ผู้ย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์อยู่ด้วย สื่อท้องถิ่นควรจูงใจให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นต่อการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อขอความเห็นใจและความร่วมมือจากคนในชาติ พร้อมกับกรอบเงื่อนไขต่างๆ ควรถูกกำหนดไว้อย่างถูกต้องสอดคล้องกัน ถ้าหากผู้ย้ายถิ่นถูกชักชวนได้แสดงตนออกมา

ภาพของการปราบปรามแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของรัฐบาล และความลังเลใจของนายจ้างในการเปิดเผยว่าพวกเขาได้ทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย เป็นเงื่อนไขที่จะช่วยกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ดีต่อมาตรการในการทำให้แรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย โดยทำให้เห็นภาพที่แตกต่างออกไปอย่างชัดเจน เช่น การเปิดกว้าง ความช่วยเหลือ การกลับตัวใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ควรที่จะมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมมาเป็นพิเศษ นั้นจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าปล่อยให้เจ้าหน้าที่เฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือผู้ตรวจตราแรงงานเป็นผู้ดำเนินการเพียงอย่างเดียว

การกระจายอำนาจในด้านการมอบอำนาจ เพื่อการตัดสินใจในการออกกฎหมายให้กับสถาบันระดับภาค ตำบล หรือเมือง เป็นอีกวิธีหนึ่งในการส่งเสริมต่อมาตรการทำให้แรงงานต่างชาติถูกกฎหมายประสบความสำเร็จ

ท้ายที่สุด รัฐบาลต้องสามารถที่จะจูงใจแรงงานต่างชาติและนายจ้างให้เชื่อได้ว่า “ข้อมูลจากแบบสำรวจของทั้งผู้สมัครที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” จะไม่ถูกนำมาใช้ในการบังคับใช้ หรือ ไม่เป็นเพื่อจุดประสงค์อื่นใด นอกจากการตัดสินใจความเหมาะสมในการออกกฎหมาย”

กล่องข้อความที่ 13

สมาคมทางชาติพันธุ์และหน่วยงานบริการคนเข้าเมืองต่อกระบวนการย้ายถิ่นตามกฎหมาย

สมาคมทางชาติพันธุ์และหน่วยงานบริการผู้ย้ายถิ่น ไม่ควรจะถูกมองเป็นเพียงแค่เครื่องมือของการส่งต่อข้อมูลให้ทันตามกำหนดเวลาเพียงเท่านั้น แต่สภาพในการปกครองตนเองของพวกเขานั้น ควรได้รับความเคารพรวมถึงความรู้ความชำนาญของพวกเขาก็ควรได้รับความสนใจด้วย เมื่อรัฐบาลได้ตกลงเรื่องหลักการของโครงการทำให้แรงงานถูกกฎหมายเรียบร้อยแล้ว องค์กรทางด้านเชื้อชาติหรือองค์กรที่สนับสนุนผู้ย้ายถิ่น นั้นควรถูกเชิญมาพูดคุยเรื่อง ก) การมอบคืนสถานะตามความถูกต้องที่เข้าใจได้ง่าย และป้องกันความเข้าใจผิด ข) การเตรียมนำร่องทดสอบทั้งที่เป็นไปได้ ในเรื่องการเสนอข้อมูลดิบและการเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุง ค) ค่าใช้จ่ายในการแปลและการรณรงค์ทางข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง ที่องค์กรเหล่านี้ควรจะรับผิดชอบ และ ง) การสนับสนุนกิจกรรมที่พวกเขาตัดสินใจว่าจะทำ รวมถึงภาระงานส่วนเกินของแต่ละฝ่าย และบริการให้คำปรึกษาด้านต่างๆ จากข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดจากเชื้อชาติที่หลากหลาย องค์กรทางเชื้อชาติที่เกี่ยวข้องใดๆ หรือหน่วยงานที่ให้บริการแก่ผู้ย้ายถิ่นรับประกันการติดต่อ ไม่ว่าทางตรงหรือผ่านทางบางครั้งก็อาจจะต้องพิจารณาการเตรียมสิ่งจูงใจสำหรับกิจกรรมของพวกเขารูปแบบของการให้เงินสนับสนุนในจำนวนที่แน่นอน เพื่อให้กับผู้ย้ายถิ่นที่ถูกกฎหมายแล้วหลังจากผ่านครึ่งหนึ่งของเวลาที่กำหนดไปสมาคมทางเชื้อชาติหลายๆ สมาคมนั้นยากจน และหนังสือพิมพ์ตามเชื้อชาติก็มีจำนวนจำหนายน้อยและมีต้นทุนการผลิตสูง องค์กรเหล่านี้สามารถเข้ามาช่วยดึงคนจำนวนมากออกจากสภาพที่ผิดกฎหมายได้ แต่ก็มีอุปสรรคคือ เรื่องการขาดแคลนเงินทุน

8.4.3 สิทธิของแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมาย

ในส่วนของสถานะการจ้างงานแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายในประเทศที่มีแผนการทั่วไปในการรับแรงงานต่างชาติในระยะเวลาจำกัด เพื่อความยุติธรรมต่อทั้งผู้ย้ายถิ่นที่ถูกกฎหมายและแรงงานในประเทศ วันที่จะประกาศให้ถูกกฎหมาย นั้นควรจะถูกรับเป็นวันที่เข้าประเทศปกติ (มากกว่าเป็นวันของการเข้าจริงย้อนไปในอดีต) ตามการยกเว้นข้อจำกัดด้านการจ้างงานในอาชีพ หรือในงานอุตสาหกรรมเฉพาะ ขณะที่ถือว่ามีความเสี่ยงในการถูกปฏิเสธต่อการออกไปอนุญาตทำงาน ในช่วงท้ายของสัญญาการทำงานแบบถูกกฎหมายช่วงแรกที่เข้ามาจะหมดลง หรือหลังจาก 1 ปี หรือ 2 ปี เหล่านี้อาจจะเป็นเงื่อนไขไม่ให้แรงงานเหล่านั้นจะทิ้งสถานะที่ผิดกฎหมายของพวกเขา ทั้งนี้มาตรการในการทำให้ถูกกฎหมายก็ไม่ควรที่จะให้สิทธิต่อกลุ่มเป้าหมายมากไปกว่าผู้ย้ายถิ่นที่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นปกตินั้นได้รับ

8.5 ภาคการทำงานนอกระบบ

ประเทศรายได้ต่ำและปานกลางส่วนมากมีทั้งภาคการทำงานในระบบที่ทันสมัยซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย และภาคการทำงานนอกระบบ ในประเทศแอฟริกาหลายๆ ประเทศ ภาคการทำงานนอกระบบมีงานให้คนทำมากกว่า รวมทั้งกลุ่มแรงงานต่างชาติในภาคการทำงานในระบบ แต่ก็ไม่สามารถมองข้ามภาคการทำงานนอกระบบ หรือเพื่อการจัดการกับประเด็นเรื่องแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคการทำงานนั้นจะช่วยสะท้อนทั้งการจ้างงานแบบผิดกฎหมายและในแบบถูกกฎหมายได้ ขณะที่การจ้างงานในภาคนอกระบบนั้นมักจะอยู่นอกกฎหมายแรงงาน กฎหมายสังคม กฎหมายภาษี แต่สำหรับในประเทศที่มีรายได้ปานกลางหรือรายได้น้อย นั้นอาจจะมีสาเหตุมาจากความไม่รู้เรื่องกฎหมายมากกว่าการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ประเด็นที่เกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในภาคการทำงานที่ไม่เป็นทางการนั้นไม่แตกต่างจากแรงงานในประเทศ เมื่อผู้บริหารประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นก็พบกับปัญหาว่าจะทำอย่างไรกับแรงงานต่างชาติที่ทำงานนอกระบบ ในส่วนนี้ควรจะต้อง

พิจารณาตามหลักการเดิมที่ใช้กับพลเมืองมาเป็นแนวทาง เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานนอกระบบ และเจ้าของกิจการในท้องถิ่นให้สามารถมีกระบวนการผลิตได้มากขึ้นและค่อยๆ เข้าร่วมเศรษฐกิจในระบบ เช่นเดียวกับ การขยายมาตรฐานแรงงานและสวัสดิการสังคม (แต่ไม่ใช่เป็นไปในทางที่จะทำให้ลายความสามารถของภาคการทำงานนอกระบบในการจ้างงานและผลิตรายได้) ลักษณะที่ชาญฉลาดและมีการปรับตัวที่มีอยู่เสมอของภาคการทำงานนอกระบบก็ควรได้รับการสนับสนุนไว้ โดยไม่แบ่งแยกว่าพวกเขาเป็นพลเมืองหรือแรงงานต่างชาติ และไม่ว่าพวกเขาจ้างพลเมืองหรือแรงงานต่างชาติ หรือทั้ง 2 แบบ เมื่อแรงงานต่างชาติที่ทำงานนอกระบบเหล่านี้ถูกส่งกลับประเทศ แรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็ควรได้รับประโยชน์จากสิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

บทที่ 9 บทสรุปการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

สำหรับประเด็นเรื่องของแรงงานย้ายถิ่นนั้น ความชัดเจนในเชิงกรอบแนวคิด การได้รับการสนับสนุนจากสังคม ความโปร่งใสในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดหาหรือจัดเตรียมทรัพยากรทางด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคลให้เพียงพอต่อการดำเนินการนั้น ถือเป็นพื้นฐานที่ทำให้นโยบายมีประสิทธิภาพ

วิธีการที่นโยบายจะได้มาซึ่งสภาพที่ชอบธรรมทางการเมืองและสถานะทางกฎหมายนั้นคือการออกเป็นกฎหมาย ในการจัดทำนโยบายนำเข้าแรงงานที่มีประสิทธิภาพ กฎหมายที่มีรายละเอียดนั้นย่อมดีกว่ากฎระเบียบแบบสั้นๆ ทั่วไปอย่างมาก ซึ่งในกระบวนการออกกฎหมายโดยตัวของมันเอง นั้นต้องอาศัยความเกี่ยวข้องร่วมกันจากหลายภาคส่วนในสังคม

ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ องค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง ศาล สื่อมวลชน กลุ่มที่หลากหลายในสังคมและตัวผู้ย้ายถิ่นเอง นั้นถือเป็นศัตรูตัวฉกาจของนโยบายการนำเข้าแรงงาน หากขาดซึ่งนโยบายที่ชัดเจนและความคงเส้นคงวาในการปฏิบัติก็จะนำมาซึ่งผลกระทบทางสังคมที่หนักหนาสาหัสได้ เนื่องจากการนำเข้าแรงงานต่างชาติอาจทำให้เกิดประเด็นทางด้านอารมณ์ความรู้สึกที่รุนแรงกว่าการนำสินค้าอย่างอื่นๆ ทั่วไปๆ เมื่อแรงงานต่างชาติถูกรับเข้ามาในประเทศด้วยเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ ผู้นำทางการเมืองก็อาจแน่ใจได้ว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจสำหรับทั้งประเทศ แต่สำหรับประชาชนทั่วไปแล้ว เป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นอย่างลึกซึ้งกว่าการนำเข้าสินค้าอื่นๆ และการจะต้องเผชิญหน้ากับเพื่อนบ้านคนใหม่ที่พวกเขาอาจจะไม่ยากต้อนรับ ทั้งยังจะเป็นคู่แข่งในการทำงาน และนั่นเป็นประเด็นที่แตกต่างที่ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าใครจะเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์อย่างชัดเจน นอกจากนั้นแรงงานต่างชาติไม่เหมือน

สินค้า พวกเขามีความรู้สึกและมีสิทธิ พวกเขาสามารถต่อต้านการปฏิบัติที่พวกเขาได้รับได้ในแต่ละคน และก็สามารถโต้แย้งรัฐบาล หรือนายจ้างด้วยการดำเนินการทางศาลและด้วยการแสดงออกทั้งส่วนตัวหรือเป็นหมู่คณะ ในปริมาณพลทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

สำหรับผู้กำหนดกฎหมาย ตัวแทนนายจ้าง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคนงาน ศาล ผู้ประกาศข่าว รวมถึงสมาชิกหลักทางสังคมส่วนอื่นๆ แล้ว การมีข้อบังคับหลักที่จะต้องสร้างสมดุลระหว่างสิทธิสำหรับพลเมืองและผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง การออกกฎหมายเรื่องการปฏิบัติที่น่าพึงพอใจต่อมนุษย์ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ของพลเมืองและชาวต่างชาติควรมีความเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกด้านเชื้อชาติหรือสถานะของพวกเขา ในท้ายที่สุดแล้วแรงงานต่างชาติไม่ใช่สินค้า ไม่ว่าเมื่ออยู่ภายในประเทศหรือเมื่อข้ามพรมแดนไปแล้วก็ตาม

ความสมดุลของสิทธิไม่ได้เสมอเหมือนกันในทุกประเทศโดยตลอด หรือเหมือนกันหมดสำหรับผู้ย้ายถิ่นในทุกประเภท แต่สิ่งเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วทั่วโลกถึงรูปแบบขององค์ประกอบขั้นพื้นฐานที่ถูกบรรจุอยู่ในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และข้อตกลงสหประชาชาติในด้านการปกป้องสิทธิของผู้ย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว ผู้กำหนดนโยบายในประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นจะต้องตระหนักถึงรายละเอียดอันสำคัญขึ้นอีกมาก เพื่อการจัดทำนโยบายที่สมบูรณ์และให้สิทธิที่ได้สมดุลกันนั้นยั่งยืนต่อไป