

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การนำเข้าแรงงานลาวในจังหวัดสงขลา: กระบวนการ ปัญหาและผลที่เกิดขึ้น ได้นำแนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อประกอบเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการทำการศึกษา โดยในเบื้องต้นได้มาจากการตรวจสอบเอกสาร หนังสือ เอกสารรายงานระหว่างประเทศ และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของการเคลื่อนย้ายแรงงานในตลาดแรงงานการย้ายถิ่น และได้นำมาสู่กระบวนการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ ตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงานลาว อันมีผลต่อแรงงานลาวและสถานประกอบการนั้น การศึกษาดังกล่าว มีแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

2.1 แนวคิดด้านตลาดแรงงานและการย้ายถิ่น

2.1.1 ความหมายของตลาดแรงงาน

ตลาดแรงงานตามความหมายของนักเศรษฐศาสตร์²⁰ ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการเจรจาหรือตกลงว่าจ้างทำงานระหว่างนายจ้างซึ่งเป็นผู้ซื้อแรงงานกับฝ่ายลูกจ้างที่เป็นผู้ขายแรงงาน การกระทำของนายจ้างและลูกจ้างดังกล่าวทำให้มีการจ้างงานเกิดขึ้น โดยฝ่ายนายจ้างจะได้รับจะได้รับบริการจากคนงานและฝ่ายแรงงานก็จะได้รับค่าจ้างซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการขายแรงงานของตน

ตลาดแรงงานตามพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา²¹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า ตลาดแรงงาน (labour market) คือ ความต้องการแรงงาน (อุปสงค์) กับจำนวนแรงงาน (อุปทาน) ที่มีอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง トラบใดที่มีความต้องการแรงงานอยู่ トラบนั้นก็จะมีการว่าจ้างทำงาน อย่างไรก็ตามปัจจัยด้านต่างๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอาจจะทำให้อุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานไม่สัมพันธ์กันได้

²⁰ จุฑา มนต์ไพบูลย์, การวิเคราะห์ตลาดแรงงาน: แนวคิดทฤษฎี, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 180.

²¹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 203.

จากการนิยามตลาดแรงงานตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยาสามารถสรุปได้ว่า ตลาดแรงงานคือ ความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจระหว่างผู้จ้าง(อุปสงค์) กับแรงงาน(อุปทาน) ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงานขึ้น โดยทั้งสองฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฝ่ายนายจ้างได้บริการตามที่ต้องการและฝ่ายแรงงานได้รับค่าตอบแทนจากแรงงานของตน

2.1.2 ส่วนประกอบของตลาดแรงงาน²²

ตลาดแรงงาน คือการแข่งขันในเชิงธุรกิจของผู้ประกอบการ ด้วยเพื่อให้กิจการของตนมั่นคงและสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการอื่นได้ จึงต้องอาศัยผู้จัดหางานในการหาแรงงานให้กับกิจการของตน สำหรับการจ้างงานได้แบ่งได้หลายลักษณะคือ

- 1) การจ้างงานแบบง่าย เป็นการคัดเลือกกรรมกรไร้ฝีมือโดยมีการจ้างแบบวันต่อวัน
- 2) การจ้างงานแบบซับซ้อนขึ้น เป็นประเภทการคัดเลือกลูกจ้างที่มีฝีมือขึ้นในระดับหนึ่ง
- 3) การจ้างงานแบบซับซ้อนขึ้นกว่าแบบที่ผ่านมา ด้วยเป็นลักษณะการจ้างงานที่ต้องใช้

ความละเอียดลออ มีลักษณะความเชี่ยวชาญโดยตลาดแรงงานนั้นประกอบด้วย

3.1) แรงงานหรือคนงาน คือ ผู้ที่เข้าไปทำงานในตำแหน่งงานต่างๆ ของการจ้างงาน

3.2) นายจ้าง คือ ผู้ที่เป็นคนจ้างงาน หรือไม่จ้างงานคนงาน

3.3) งาน คือ การจัดแบ่งการทำงานภายในหน่วยงานอย่างชัดเจน

3.4) การว่าจ้างงาน คือ ลักษณะการทำงานตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน ผูกพันกัน

ระหว่างแรงงานกับนายจ้าง

3.5) เครือข่าย คือ สายใยของการติดต่อที่เชื่อมโยงระหว่างบริษัทที่ครอบครองตำแหน่งงานกับนายจ้างที่ตัดสินใจรับคนงานเข้าทำงาน

3.6) สัญญา คือ ข้อตกลงที่ชัดเจน หรืออาจมีความหมายว่า รูปแบบเกี่ยวกับการทำงานไม่ว่าจะเป็นการทดลองงาน เงื่อนไขการทำงาน และลักษณะการจ่ายค่าจ้าง

2.2.3 ตลาดแรงงานระหว่างประเทศ²³

ตลาดแรงงานโดยลักษณะของความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ การเกิดแรงงานระหว่างประเทศเพราะเนื่องมาจากการย้ายถิ่นไปมาของแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยที่ตลาดแรงงานระหว่างประเทศเป็นความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างอุปสงค์และอุปทานระหว่างประเทศ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งระดับของแรงงานออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

²² Chris Tilly and Charles Tilly, "Capitalist Work and Labour Markets," *The Handbook of Economic Sociology*, (New York: Princeton University Press, 1994), pp. 283-311.

²³ สุณี จัตราคม, *เศรษฐศาสตร์แรงงานระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กราฟิการ์ต, 2525), หน้า 5-16.

แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญในระดับสูง แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ การวิเคราะห์ตลาดแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะต้องนำปัจจัยทางอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน มาประกอบการพิจารณา โดยในที่นี้มีกรอบการศึกษาที่เกี่ยวข้องเฉพาะตลาดแรงงานไร้ฝีมือ กล่าวคือ

2.2.3.1 ตลาดแรงงานไร้ฝีมือ

1) อุปสงค์ระหว่างประเทศ คือ แรงงานไร้ฝีมือเป็นแรงงานที่มีความต้องการมากในทุกประเทศ แต่ก็สามารถมีแรงงานภายในประเทศสนองต่ออุปสงค์ได้เพียงพอ ทั้งนี้เพราะแรงงานประเภทนี้เกือบไม่ต้องฝึกฝนอบรมเลย และมักมีเกินกว่าความต้องการอยู่แล้ว ดังนั้นโดยทั่วไปอุปสงค์ต่อแรงงานไร้ฝีมือจึงเป็นเพียงอุปสงค์ของตลาดภายในประเทศเท่านั้น ไม่มีอุปสงค์แรงงานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าอุปสงค์แรงงานระหว่างประเทศไม่มีเลย ในบางประเทศที่พัฒนาไปในระดับสูงค่อนข้างมาก แรงงานอาจมีความรู้สูงและเลือกทำงานที่ค่าจ้างสูงโดยจะหลีกเลี่ยงงานหนักหรือไม่น่าพึงพอใจ หรือค่าจ้างเอาไว้ เช่น งานรับจ้าง ทำการเกษตร งานเหมืองแร่ เป็นต้น ทำให้ไม่มีแรงงานภายในประเทศที่เพียงพอจะสนองต่อความประสงค์ ในกรณีนี้จะทำให้เกิดอุปสงค์ต่อแรงงานไร้ฝีมือในตลาดแรงงานระหว่างประเทศขึ้น อีกกรณีคือประเทศที่มีประชากรน้อยอุปสงค์ต่อแรงงานไร้ฝีมืออาจมีได้ไม่เพียงพอ ซึ่งก็จะเกิดอุปสงค์ต่อแรงงานไร้ฝีมือในตลาดแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเช่นกัน

2) อุปทานระหว่างประเทศ คือ แรงงานไร้ฝีมือโดยทั่วไปจะมีปริมาณเสนอขายมากเพียงพอหรือมีมากเกินไปอยู่เสมอ ในประเทศต่างๆ ในลักษณะเช่นนี้อุปทานของแรงงานไร้ฝีมือในตลาดแรงงานระหว่างประเทศจึงมักมีความยืดหยุ่นมาก หรือถึงกับมีการยืดหยุ่นมากที่สุด

โดยรูปแบบของตลาดแรงงานสองระดับ²⁴ (dual labour market) กล่าวคือ ประเทศผู้รับการย้ายถิ่นจะมีสภาพทางเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างของตลาดแรงงานแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) ระดับปฐมภูมิ (primary sector) เป็นลักษณะของงานวิชาชีพ (professional) คือ มีทักษะสูง มีค่าตอบแทนที่งดงาม ใช้สมองไม่ใช้แรงกาย (2) ระดับทุติยภูมิ (secondary sector) เป็นลักษณะของงานรอง แรงงานที่ทำเป็นประเภทไร้ฝีมือ ประเภทงานที่ใช้แรงกาย เช่น งาน 3Ds คือ งานสกปรก (dirty) งานอันตราย (dangerous) และงานยากลำบาก (difficult)

ในประเทศที่รับการย้ายถิ่น ประชากรภายในประเทศจะขยับหรือพัฒนาตนเองเข้าไปทำงานในระดับปฐมภูมิ ดังนั้นตลาดแรงงานระดับสองคือแรงงานไร้ฝีมือจึงเกิดภาวะมีตำแหน่งงานว่างแต่ไม่มีแรงงานที่จะทำสิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากสภาวะเศรษฐกิจทุนนิยมโลกและการ

²⁴ อ้างถึงใน สุภางศ์ จันทวานิช และ แกร์ริสเซอร์, "การย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก: สถานการณ์ทั่วไปและผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติและแรงงานไทย," *จัดหางานปริทัศน์*, (กรกฎาคม 2539): 9.

เกิดขึ้นของระบบโลก (world systems) ได้ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตเป็นศูนย์กลาง (core) ของทุนนิยมโลกที่เรียกว่า global city เมืองต่างๆ เหล่านั้น เช่น นิวยอร์ก โตเกียว ลอนดอน เป็นต้น มีความเจริญทางเศรษฐกิจ ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี และโครงสร้างการตลาดที่ขาดแรงงานระดับสอง สิ่งนี้เป็นสิ่งดึงดูดที่สำคัญ ที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นมายังประเทศศูนย์กลางของทุนนิยมโลก

จากแนวคิดด้านตลาดแรงงานของการย้ายถิ่นดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายได้ถึงกรอบของตลาดแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามสถานะเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำมาสู่การนำเข้าแรงงานลาว ตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว

2.2 แนวคิดกระบวนการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ

แนวคิดกระบวนการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ²⁵ ดังกล่าวเป็นเสมือนเป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถจัดการนโยบายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานได้อย่างเหมาะสมตามแต่ละวิธีการ และดำเนินการด้วยวิธีที่แตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับเป้าหมายของนโยบายนั้นๆ ตามรายงานของธนาคารโลกได้กล่าวไว้ ซึ่งได้ศึกษาในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง - ต่ำ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา การย้ายถิ่นออกของแรงงานนำมาซึ่งรายได้เข้าสู่ประเทศ แต่ขณะที่สวีเดนหรือสหรัฐอเมริกา นั้นมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการศึกษากระบวนการทางนโยบายเพื่อการนำเข้าแรงงาน ทั้งนี้ด้วยเพราะกลุ่มประเทศดังกล่าวได้ผ่านการพัฒนาในเชิงนโยบายการนำเข้าแรงงานมาหลายทศวรรษ ซึ่งบทเรียนจากประสบการณ์นั้นนำมาสู่นโยบาย ที่มีขั้นตอนวิธีการ สถาบันที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดและตัดสินใจ จนผลักดันไปสู่รูปแบบวิธีการในประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปให้วิธีการมีความสอดคล้องเหมาะสมในแต่ละชนชาติและวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ จากข้อมูลพบว่า ประเทศต่างๆ ในโลกมีการนำเข้าแรงงานทั้งหมด 67 ประเทศ โดยในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นั้นมีกระแสของการนำเข้าแรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยความเป็นโลกาภิวัตน์และการพึ่งพากันระหว่างประเทศ โดย 1 ใน 3 ของจำนวนดังกล่าวมีการนำเข้าแรงงานมากกว่า 200,000 คน ซึ่งถือว่าการนำเข้าแรงงานนั้นมีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศที่นำเข้าแรงงาน โดยพบว่า 2 ใน 5 ช่วยเพิ่มระดับ GNP ให้อยู่ในระดับ 6,000

²⁵ W.R. Böning, *Employing Foreign Workers*, (Geneva: International Labour Office, 1998), pp. 15-32.

ดอลลาร์สหรัฐจากประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำนั้นเพิ่มขึ้นไปสู่ประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง (GNP per capita US\$ 501-6,000)

ลักษณะทั่วไปของประเภทเศรษฐกิจจากแรงงานย้ายถิ่น จากการสำรวจในแต่ละรูปแบบของกลุ่มแรงงานที่นำเข้าจนนำไปสู่การกำหนดนโยบาย โดยในแต่ละประเทศผู้รับแรงงานดังกล่าว จะมีโครงการหรือเป้าหมายของการรับตามแต่ละประเภทแรงงาน ซึ่งตามแต่ละกลุ่มแรงงานมีคุณสมบัติในกลุ่มแรงงานประเภทนั้นๆ และด้วยผลของความเป็นโลกาภิวัตน์นั้นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายกลุ่มแรงงานที่แตกต่างกันไป จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจัดประเภทของแรงงานให้ชัดเจน โดยระบบการแบ่งประเภทดังกล่าวให้ความสำคัญกับองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กัน โดยทั่วไป ดังนี้

1) กลุ่มผู้ร่อนเร่และกลุ่มผู้เผยแพร่ศาสนา โดยจะพบอยู่ในบริเวณตามแนวชายแดนและพบมากในประเทศที่มีการควบคุมการเข้าและการย้ายถิ่นเข้าออกประเทศ (โดยจะพบมากในแต่ละประเทศของทวีปแอฟริกา)

2) การขนส่งแรงงาน ในลักษณะของกลุ่มคนที่เดินทางไปยังประเทศปลายทาง โดยเข้ามาเพียงระยะเวลาอันสั้น ซึ่งเป็นการเข้ามา อยู่อาศัย และเดินทางออก โดยไม่เป็นไประเบียบตามกฎหมาย และปรากฏการณ์ที่อยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานอันก่อให้เกิดปัญหาตามมา

3) กลุ่มนักธุรกิจ โดยเป็นกลุ่มที่อธิบายได้ว่า คือกลุ่มซึ่งเดินทางจากถิ่นฐานของตนในช่วงระยะเวลาอันสั้น เพื่อการค้าขายสินค้าอย่างไม่เป็นทางการ โดยเป็นการทำการค้าในปริมาณสินค้าที่เล็กน้อย

4) กลุ่มผู้ที่ถือใบอนุญาตผ่านเข้าออกโดยมีการอนุญาตอย่างถูกต้อง เพื่อการที่จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในประเทศนั้นๆได้อย่างถูกต้อง อันรวมถึงกลุ่มผู้ที่มีบทบาทนิติทางการเมือง รับรองสิทธิพิเศษกับชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพบในแถบยุโรปตะวันตก

การแบ่งประเภทการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้มิติทางเศรษฐกิจนั้น สามารถแบ่งช่วงของแต่ละประเภทของการอนุญาตเข้ามาตามมิติทางเศรษฐกิจอันมีความสัมพันธ์กับความแตกต่างของนโยบายของแต่รัฐบาล ซึ่งการพิจารณาภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย ดังนี้คือ

- 1) การรับเข้าเพื่อวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม
- 2) การรับเข้าของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มนักธุรกิจโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการได้รับสิทธิในกรณีนี้

2.1) โดยเป็นแรงงานที่มีเงินเดือนประจำและได้รับการโอนย้ายมีประจำการในประเภทกิจการระหว่างประเทศ อันหมายถึงลักษณะของการเข้ามาทำงานเป็นกรณีพิเศษตามแต่ละโครงการ

2.2) โดยเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตในลักษณะของการจ้างงานแบบพิเศษในกรณีที่มิใช่ทำงานในกิจการระหว่างประเทศ แต่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ประกอบกิจการส่วนตัว

3) การรับเข้าในประเภทตามโครงการการลงทุน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหาร หรือแรงงานทั่วไปที่ได้รับการอนุญาตภายใต้การทำงานร่วมกับสถานประกอบการหรือผู้รับเหมาช่วงงาน ทั้งส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเป็นการปฏิบัติงานตามที่ได้รับหมายงานมา

4) การรับเข้าในกลุ่มแรงงานธรรมดาภายใต้ข้อตกลงร่วมกัน

4.1) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้งานของสถานประกอบการหรือการรับช่วงงาน ทั้งรายบุคคลและเป็นกลุ่มบุคคลโดยมีลักษณะของการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มากกว่าการปฏิบัติตามโครงการ

4.2) แรงงานที่ได้รับอนุญาตเป็นรายบุคคลเพื่อทำงานในกิจการอุตสาหกรรมพื้นฐานหรืองานบริการ

4.3) แรงงานที่ได้รับอนุญาตเป็นรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่นำไปทดแทนการจ้างงานในแต่ละช่วงฤดูกาล

5) การรับเข้าแรงงานทั่วไปโดยให้สามารถตั้งถิ่นฐานอยู่ได้ โดยหมายรวมถึง

5.1) แรงงานที่ไร้ทักษะ มีทักษะ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ทั้งในกลุ่มแรงงานที่มีคุณสมบัติและความสามารถสูง โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนทั้งเป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือกลุ่มที่มีเงินเดือนประจำ

5.2) กลุ่มผู้บริหาร นักลงทุน และอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่นำมาสู่ภาวะการจ้างงานที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น

2.2.1 การกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงาน

บทบาทของหน่วยงานราชการและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง อาทิ กระทรวง กลุ่มผู้ประกอบการแรงงาน และฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีบทบาทอย่างไรต่อการพิจารณาเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าว นั้น รวมถึงมีหน่วยงานหรือกลไกทางกฎหมายส่วนใดที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำมาสู่การนำเข้าแรงงานต่างด้าว และหน่วยงานที่สำคัญนั้นควรมีกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าว

ภายใต้การกำหนดนโยบายทางด้านแรงงานนั้น โดยในแต่ละประเทศควรคำนึงถึงปัญหาต่างๆ 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก คือ การกำหนดกลไกที่จำเป็นต่อการสร้างความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการต่างๆ ของนโยบาย เพื่อนำมาสู่การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านความร่วมมือกันทั้งหน่วยงานภาครัฐ ทัวแทนของสถานประกอบการ สมาคมการค้า และสมาคมเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ฯลฯ

ประการที่สอง คือ การกำหนดบทบาทของหน่วยงานด้านการจ้างงาน หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สาม คือ การเชื่อมโยงนโยบายกับสถานการณ์ทางด้านแรงงานในประเทศที่เชื่อมโยงกับตลาดแรงงานของโลกที่มีการเคลื่อนย้ายสู่แหล่งที่มีการแข่งขันต่อสูงต่อการใช้แรงงาน หากไม่มีการตัดสินใจที่แน่นอนชัดเจน ขาดการวางแผนและกระบวนการที่ดีอาจนำมาซึ่งผลกระทบ ดังนั้นการดำเนินนโยบายจึงควรไตร่ตรองอย่างรอบคอบอย่างมาก ในการที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องของบรรดาสถานประกอบการ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการย้ายถิ่นเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างล้นหลามและเป็นที่น่าห่วงต่อประเด็นของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้ในส่วนการกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงานควรมีกลไกของความร่วมมือที่ประกอบด้วยเงื่อนไขของกลไกต่างๆ ได้แก่

2.2.1.1 กลไกความร่วมมือเชิงนโยบายภายในประเทศ

การนำเข้าแรงงานมีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในหลายหน่วยงานด้วยกัน ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดูแลรับผิดชอบเป็นหลัก แต่ในทุกหน่วยงานควรมีการประสานงานร่วมกันในการกำหนดนโยบาย และควรทำข้อตกลงด้านบทบาทของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ในภารกิจหลักในส่วนของการดำเนินงานนั้นควรกำหนดหน้าที่ของกระทรวงหรือหน่วยงานเป็นการเฉพาะ โดยกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดหางานเพื่อจัดการเกี่ยวกับแรงงานหรือด้านปัญหาสังคมต่างๆ นั้นถือเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดในการดูแลดำเนินการจัดการเรื่องนโยบายการนำเข้าแรงงาน ซึ่งกล่าวได้ว่ากระทรวงดังกล่าวนี้เป็นเหมือนกับเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลในตลาดแรงงาน ทั้งนี้อาจไม่ครอบคลุมถึงทุกภาคส่วนของตลาดแรงงานหรือทุกระดับของทักษะแรงงาน ด้วยเพราะโดยปกติหน่วยงานที่ดูแลด้านการจัดหางานทั่วไปจะรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานทักษะต่ำได้ดีกว่ากลุ่มแรงงานทักษะสูง แต่โดยภาพรวมแล้วหน่วยงานเหล่านี้มักจะมีผู้เชี่ยวชาญกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านแรงงานมากกว่าหน่วยงานอื่นของรัฐบาล

พร้อมกันนี้หน่วยงานที่ไม่เหมาะสมกับการจัดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวในมิติซึ่งเกี่ยวกับตลาดแรงงานในภาคเศรษฐกิจ นั่นก็คือหน่วยงานที่มีภารกิจงานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งโดยปกติแล้วจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงความมั่นคงภายใน โดยจะมีแนวการบริหารงานภายใต้เหตุผลจากมิติทางประวัติศาสตร์หรือ ปรัชญาการณของการอพยพเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายในอดีตอันเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ตัวอย่างหนึ่งของกรณีนี้ คือ Argentine Act No. 22,520 ในปี 1981 ที่ให้ความรับผิดชอบหลักในเรื่องการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงาน นโยบายด้านการตรวจคนเข้าเมือง นั้นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงความมั่นคงภายในและมีหน่วยงานรับผิดชอบแยกย่อยออกไปคือ Direccion Nacional de Migraciones และในตัวอย่างอื่นๆ เช่น the Dominican Republic's Direccion Nacional de Migraciones และ Gabon's Ministere de la defense nationale, de la securite et de l'immigration นั้นให้ความสำคัญในมิติของการรักษาความปลอดภัย มีอุปนิสัยในการทำงานและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการขาดการฝึกอบรมที่เหมาะสมและการขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับตลาดแรงงานของเจ้าหน้าที่ของกรมหรือกองประเภที่นี้ของรัฐบาลของประเทศต่างๆ จึงทำให้ไม่เหมาะสมในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการด้านแรงงาน ดังนั้นการที่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานจัดหางานนั้นอยู่ภายใต้สังกัดและบังคับบัญชาของฝ่ายความมั่นคงนั้นถือว่าไม่เหมาะสมอย่างที่สุด ดังเช่นในกรณีของ Unidad de Migraciones Laborales ของกระทรวงแรงงานในอาร์เจนตินา

รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ดำเนินการจัดการเรื่องนโยบายการรับคนเข้าเมือง ซึ่งหน่วยงานนั้นอาจจะถูกยกให้เป็นระดับกระทรวง เช่นเดียวกันกับที่สหพันธรัฐรัสเซียมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการอพยพขึ้นในช่วงสั้นๆ หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต โดยโครงสร้างองค์กรด้านการตรวจคนเข้าเมืองที่พิเศษอาจจะประกอบด้วย การประสานงานทางด้านนโยบายกับมิติอื่นๆ ในปัญหาทางด้านแรงงานอพยพและการอพยพออกจากประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างการประสานงานนโยบาย และการดำเนินการทางนโยบาย โดยหน่วยงานด้านการอพยพของสหพันธรัฐรัสเซียได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่สั้นๆ โดยรวม 2 ด้าน (การอพยพเข้าในประเทศ และ การอพยพออกนอกประเทศ) และเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่หน่วยงานพิเศษนั้นจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่จัดการด้านการจ้างงานสาธารณะ เพราะจะมีบทบาทสำคัญในการประมาณการถึงการขาดแคลนในสาขาอาชีพต่างๆ ที่ซึ่งสถานประกอบการนั้นต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว

แม้ว่าหน่วยงานใดจะรับบทบาทหลักเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานก็ตาม เรื่องนี้ก็เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงหลายหน่วยงาน และโดยลักษณะงานแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการประสานงานจากกลไกการประสานงานทางด้านนโยบายด้วย²⁶ เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และข้อขัดแย้งกันหรือการแข่งขันกันในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลไกของการประสานเชิงนโยบายควรมีข้อบ่งชี้อำนาจการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตัดสินใจเหล่านั้นจะถูกนำไปปฏิบัติตามสายงานของฝ่ายบริหารในทางที่ประนีประนอมไม่กระทบกระทั่งซึ่งกันและกัน

การนำเรื่องการตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับตลาดแรงงานและการจัดหางานไปปฏิบัติ นั้นควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านการจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของประเทศนั้นๆ พร้อมกับหน่วยงานภาคปฏิบัติซึ่งเป็น “หน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของภาครัฐ” โดยหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการย้ายถิ่นมีหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น

กระทรวงการต่างประเทศ ด้วยเรื่องนี้มีประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลายประเทศ ซึ่งกระทรวงต่างประเทศมีความเกี่ยวข้องกับจัดการเรื่องการให้วีซ่าเข้าประเทศ

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ให้ใบอนุญาตอยู่อาศัยในประเทศ ซึ่งในกรณีการขอวีซ่าเข้าประเทศหรือใบอนุญาตทำงานนั้นไม่ได้ให้สิทธิในการเข้าประเทศและอยู่อาศัยในช่วงที่จะมีการจ้างงาน

กระทรวงแรงงาน ถือเป็นหน่วยงานหลักในเรื่องการดูแลและการจัดการตลาดแรงงานและการจ้างงาน

กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีที่ต้องมีการตรวจสอบทางการแพทย์ก่อนหรือหลังการเข้าประเทศของชาวต่างชาติ

กระทรวงศึกษาธิการ มีเกี่ยวข้องในด้านการพัฒนาและยกระดับแรงงานของประเทศ ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องความต้องการแรงงานที่มีฝีมือหรือมีคุณภาพมากขึ้น หรือเกี่ยวกับการวัดระดับทักษะหรือระดับการศึกษา รวมถึงการออกไปรับรองวุฒิการศึกษา

กระทรวงการคลังหรือธนาคารกลางของประเทศนั้นๆ ต้องเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วยในกรณีที่มีข้อจำกัดเรื่องการส่งเงินรายได้กลับประเทศ (การส่งเงินของแรงงานอพยพ)

²⁶ Sergio Ricca, "Introduction to public employment services," A workers' education manual, (Geneva: ILO, 1994).

กระทรวงการคมนาคมก็อาจจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและเดินทางของแรงงานต่างด้าว

อย่างไรก็ตามรายชื่อหน่วยงานข้างต้นเป็นนั่นเป็นเพียงการอธิบายเป็นตัวอย่งเท่านั้นยังไม่ละเอียดนัก และไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ การประสานงานร่วมมือกันก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเสมอ

เนื่องจากกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างภายในประเทศมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำเข้าแรงงาน องค์กรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างจึงน่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการและกระบวนการของนโยบาย เช่นเดียวกับในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ นโยบายที่ตัดสินใจโดยขาดการมีส่วนร่วมนั้นอาจจะไม่ได้รับความร่วมมือเหมือนกับนโยบายที่ได้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือด้วย ดังนั้นจึงควรการจัดตั้งกลไกความร่วมมือทางนโยบายของภาคส่วนต่างๆ ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งหากกลุ่มนายจ้างรายย่อยต้องการแรงงานต่างด้าวคนละสัดส่วนกับกลุ่มนายจ้างรายใหญ่ สมาคมที่เกี่ยวข้องควรที่จะสร้างกลไกความร่วมมือทางนโยบายมากกว่าที่จะปล่อยให้บริษัทใหญ่ๆ สร้างเงื่อนไขแต่ฝ่ายเดียว และหากเงื่อนไขดังกล่าวเป็นข้อผูกมัดต่อแบบแผนการนำเข้าแรงงาน บทบาทของภาครัฐนั้นควรนำกลุ่มตัวแทนของแต่ละภาคส่วนหรือกิจการหลักๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมปรึกษาหารือ โดยเฉพาะกลุ่มนายจ้างหรือลูกจ้างที่ควรกำหนดให้มีบทบาทในกลไกดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในระดับของกิจการหรืออุตสาหกรรมส่วนบุคคล นายจ้างและลูกจ้างนั้นมีความต้องการที่จะให้มีความตกลงร่วมกันในเรื่องจำนวนแรงงาน โดยแรงงานต่างด้าวที่จะมีการนำเข้ามา นั้น ควรให้องค์กรหรือภาคส่วนนั้นๆ กำหนดไว้ตามช่วงเวลาซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการด้านแรงงาน โดยประสบการณ์ของประเทศออสเตรเลียนั้นได้ดำเนินการตามหลักการนี้ ในช่วงปีที่มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก กลไกความร่วมมือเชิงนโยบาย²⁷ นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทราบเกี่ยวกับข้อตกลงการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ซึ่งจะสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจสำหรับภาพรวมของประเทศทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า จะใช้เป็นข้อบังคับที่ตายตัวเสมอไป ทั้งนี้ในกลไกความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น สามารถปรับลดภาคส่วนให้น้อยลง หรือการปรับกลไกให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด หรืออาจจะกำหนดภาคส่วนเป้าหมายที่สูงขึ้น หรือเตรียมการสำรวจภาคส่วนไว้สำหรับทั้งประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับในแต่ละภาคส่วนหรือในแต่ละระดับกิจการ ซึ่งอาจถูกเรียกให้ข้อคิดเห็นในกรณีที่จำเป็น การปรึกษาหารือ

²⁷ Anne Trebilcock et al. "Towards social dialogue," *Tripartite cooperation in economic and social policy making*. (Geneva: ILO, 1994).

อาจจะไม่ได้จบลงที่การทำข้อตกลงเสมอไปแต่ก็ทำให้เกิดพันธะผูกพันในระดับที่สูงขึ้นในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนทางสังคม

ในบริบทของการตรวจสอบทักษะหรือคุณสมบัตินั้น องค์การนอกภาครัฐ เช่น สมาคมที่รับรองวิทยฐานะของวิชาชีพ (แพทย์ วิศวกร สมุหบัญชี ฯลฯ) อาจจะต้องเข้าปรึกษาหารือด้วย ILO C.143 ได้กำหนดไว้ว่า หลังจากที่แต่ละประเทศได้ปรึกษาหารือกับองค์กรที่เป็นตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างอย่างเหมาะสมแล้ว อาจจะต้องตั้งกฎเรื่องคุณสมบัติทางวิชาชีพ ประกาศนียบัตรใบรับรอง และใบปริญญา ที่ได้มานอกเขตแดนด้วย นอกจากการจัดตั้งกลไกความร่วมมือทางนโยบายกลางแล้วก็มีจำเป็นต้องสร้างกลุ่มความร่วมมือในระดับที่ต่ำลงมาหรือในระดับภูมิภาคเพื่อความมั่นใจได้ว่าหลักการและกระบวนการของนโยบายดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่นปราศจากซึ่งปัญหา

2.3.1.2 ประสบการณ์ประเทศออสเตรเลีย: การเชื่อมโยงความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม²⁸

หุ้นส่วนทางสังคมชาวออสเตรเลีย เช่น กลุ่มนายจ้างและสมาคมทางการค้า ตามวิธีการปฏิบัติแล้วจะได้รับการสิทธิให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่มาของเงื่อนไขดังกล่าวสืบเนื่องมาจากปัญหาการจ้างแรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 หุ้นส่วนทางสังคมและกระทรวงแรงงานจึงได้ทำความตกลงให้เรื่องการรับแรงงานต่างด้าว ด้วยกระบวนการที่รวดเร็วและง่ายขึ้น กระบวนการดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนการทดสอบการรับแรงงานต่างด้าวในตลาดแรงงานแบบตัวต่อตัวตามปกติ นั้น มาสู่รูปแบบการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะได้รับการสิทธิเข้าทำงานในปีที่จะมาถึง โดยจำนวนที่กำหนดไว้นั้นต้องได้รับความยินยอมร่วมกันจากกลุ่มที่เป็นตัวแทนของทั้งนายจ้างและลูกจ้างของอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรโดยเฉพาะอย่างในแต่ละภูมิภาค ซึ่งเป็นเขตบริหารการปกครองตนเองของออสเตรเลีย กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตการจ้างงานโดยสถานทูตออสเตรเลียหรือสำนักงานการจ้างงานในประเทศที่ส่งผู้อพยพที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว ให้กับชาวต่างชาติมากเท่าที่คาดการณ์ล่วงหน้า โดยไม่ต้องตรวจสอบสถานการณ์ตลาดแรงงานในภาคส่วนหรือภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง การกำหนดเพดานการรับแรงงานต่างชาตินั้นสามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยเป็นการตกลงร่วมกันของหุ้นส่วนทางสังคมในแต่ละปี

²⁸ 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.

แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ในทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจจะมีวิธีปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการกำหนดเพดานจำนวนแรงงานนำเข้า ซึ่งในภาคส่วนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ข้อตกลงนี้ กระทรวงแรงงานจะเป็นฝ่ายที่ดำเนินการตรวจสอบตำแหน่งที่ว่างตามคำร้องขอของกลุ่มนายจ้างเป็นรายๆ ไป ทั้งนี้กลไกแบบเดิมดังกล่าวนี้อาจนำมาใช้กับภาคส่วนที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการกำหนดเพดานการนำเข้าแรงงานแบบทวิภาคีด้วยเช่นกัน

กลไกดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการจัดการนำเข้าแรงงานให้มีความสมดุลใกล้เคียงกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น โดยกลไกดังกล่าวนี้จะมีบทบาทในการควบคุมเรื่องจำนวนทั้งหมดและของแต่ละภาคส่วนและการแบ่งชาวต่างชาติที่ได้เข้ามาในประเทศเป็นชุดแรกไปสู่ในแต่ละภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามกลไกนี้ยังสามารถทำการคาดการณ์ล่วงหน้า ถึงข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงาน และการทำนายเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เชื่อถือได้อีกด้วย บทบาทสำคัญของกระทรวงแรงงานเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทของภาคส่วนต่างๆ การเป็นตัวประสานระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมแต่ละฝ่าย รวมถึงการวางยุทธศาสตร์วางแผนอัตรากำลังแรงงานเพื่อการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี

ในช่วงต้นของทศวรรษ 1990 ออสเตรเลียได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเพดานนำเข้าแรงงานต่างชาติ โดยเพิ่มประเด็นด้านประชากรลงไปในข้อกำหนดทางเศรษฐกิจ เรื่องจำนวนของแต่ละภาคส่วนและการจ่ายแจกตามภูมิภาคก่อนหน้านั้น ขณะนี้มีการปรับเปลี่ยนไปตามกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองได้ระบุไว้ว่าเปอร์เซ็นต์ของแรงงานต่างด้าวจะต้องถูกกำหนดไว้เหมือนกันทั้งประเทศ

ดังนั้น การกำหนดเพดานนำเข้าแรงงานต่างชาติ จึงขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์ของแรงงานต่างด้าวในแต่ละภูมิภาค และเปอร์เซ็นต์ของแต่ละภูมิภาคเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงของภูมิภาคนั้นๆ ด้วยการคำนึงถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติต่อไปบนพื้นฐานของประชากรรวมถึงเรื่องอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น เมืองฟลอริดาแบร์ก เป็นรัฐที่มีสัดส่วนของชาวต่างด้าวในจำนวนประชากรและแรงงานมากที่สุด (16 เปอร์เซ็นต์) จึงไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มสัดส่วนแรงงานต่างชาติอีก ขณะที่กรุงเวียนนา ที่มีสัดส่วนของชาวต่างด้าวมากเป็นอันดับ 2 (14 เปอร์เซ็นต์) มีความต้องการแรงงานต่างชาติที่จะเพิ่ม เพื่อบรรเทาปัญหาอันเป็นผลมาจากการที่มีจำนวนประชากรสูงอายุมากขึ้นเรื่อยๆ

2.3.1.3 หน่วยงานจัดหางานภาครัฐกับหน่วยงานจัดหางานภาคเอกชน

ประเทศที่รับการย้ายถิ่นของแรงงานนั้นสามารถจัดการการเข้ามาและการจ้างงานของแรงงานต่างด้าวได้โดย (1) ผ่านหน่วยงานจัดหางานภาครัฐหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของประเทศนั้นๆ (2) อนุญาตให้ภาคเอกชนทั้งในส่วนที่เป็นกลุ่มนายจ้างโดยตรงหรือบริษัทจัดหางานรับหน้าที่สร้างกลไกให้อุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานผสมกันได้อย่างลงตัว โดยที่หน่วยงานจัดหางาน หรือ หน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของภาครัฐทำหน้าที่เพียงแค่ดูแลตรวจตรา หรือ (3) ใช้ทั้ง 2 วิธีประกอบกัน แต่แต่ละประเทศสามารถตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติการหรือดูแลตรวจตรา ดังเช่นที่สหพันธรัฐรัสเซียและประเทศส่งออกแรงงานหลายๆประเทศได้ดำเนินการ

โดยหน่วยงานจัดหางาน หรือ สำนักงานด้านการย้ายถิ่น นั้นจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งภารกิจในตลาดแรงงาน และภารกิจในการควบคุมแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ในภารกิจส่วนหลังนั้น น่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงความมั่นคงภายในมากกว่า แต่อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าหน่วยงานจัดหางานนั้นมีการควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยมีวิธีการจัดการผ่านในส่วนของการให้ใบอนุญาตในการทำงานอยู่แล้ว รวมถึงมีความเข้าใจในปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวทำให้มีความเหมาะสมต่อการจัดการในเรื่องการตัดสินใจเรื่องการการอนุญาตเข้าประเทศ รวมทั้งการพักอยู่อาศัยด้วยเช่นกัน

ข้อดีของการมอบหมายงานทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดการทั้งในเรื่องการจัดหางานและฝ่ายจัดหาแรงงานไว้ในส่วนงานของหน่วยงานจัดหางานนั้นมีหลายประการด้วยกัน ประการแรกก็คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นมีความคุ้นเคยกับตลาดแรงงานส่วนใหญ่ บางที่อาจกล่าวได้ว่าเกือบทั้งระบบตลาดแรงงานเลยทีเดียว เจ้าหน้าที่ถูกอบรมงานมาให้จัดหาคนให้เหมาะกับตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ นอกจากนี้พวกเขาก็ยังทำงานตามมาตรฐานสากลที่มีอยู่อีกด้วย คือ พวกเขาไม่ควรที่จะเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกจ้าง โดยที่การให้หน่วยงานจัดหางานของภาครัฐเป็นระบบผูกขาดเป็นนโยบายของประเทศเยอรมนีมาประมาณ 15 ปี ตั้งแต่ตอนที่เยอรมนีได้ทำหนังสือสัญญาาระบบแรงงานกับสำนักงานจัดหางานในประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียนหลายๆประเทศ ซึ่งการให้บริการในประเทศแถบนี้จะถูกกำกับดูแลโดย 3 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ตัวแทนขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องคัดเลือกแรงงานเข้าสมัครงานแบบผูกขาด โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานที่มีคุณวุฒิสูง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพ ผู้จัดการ และบุคลากรของมหาวิทยาลัย เกือบข้อด้วย นายจ้าง โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ฯลฯ ต่างก็มีเครือข่ายในวิชาชีพ จดหมายแจ้งข่าว หรือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวของตนเอง ที่จะสามารถนำมาใช้เวลาที่ต้องการหาผู้เชี่ยวชาญ

ชาวต่างชาติได้ ถ้าประเทศที่มีรายได้ปานกลางหรือที่มีรายได้น้อยไม่มีหน่วยงานด้านการจ้างงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ได้ดีพอจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการหางานให้กับแรงงานย้ายถิ่นเลย และมักจะโอนงานด้านนี้ให้กับภาคเอกชนในทุกด้านของการจัดหากำลังคน หรืออาจเป็นการนำเข้าแรงงานบางประเภท แต่รัฐบาลยังคงต้องทำหน้าที่ดูแลตรวจตราอยู่ กรณีที่นายจ้างต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยตรง ถ้าหากไม่มีการควบคุมจัดการ นายจ้างและสำนักงานจัดหางานก็อาจจะต้องดำเนินการระบบการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศให้มีประสิทธิภาพ

อันหลังนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในรัฐอาหรับบริเวณอ่าวเปอร์เซีย ซึ่งตอนแรกได้รับแรงงานที่ไม่ใช่ชาวอาหรับก่อนแล้วต่อมาจึงรับแรงงานชาวเอเชียเป็นจำนวนมาก เนื่องจากน้ำมันขึ้นราคาตั้งแต่ปี 1973 ในขณะที่ยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐดูแลตลาดแรงงาน คนกลางภาคเอกชนหรือหน่วยส่งเสริม (เรียกกันว่า kafeels ในซาอุดีอาระเบีย) จึงได้รับหน้าที่นี้ไป หน่วยส่งเสริมจะมีทำหน้าที่จัดหางานโดยดูจากพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น ประเภทแรงงานที่นายจ้างต้องการหรือรวมถึงจำนวนแรงงานที่ต้องการ มากกว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานบนพื้นฐานของข้อมูลตลาดแรงงาน บางทีนี่อาจจะเป็นสถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในช่วงปี 1950 -1970 การจัดหางานนี้มีการคิดค่าธรรมเนียมเป็นเรื่องปกติและถือเป็นการสร้างแหล่งรายได้ของประเทศ ในตอนแรกหน่วยส่งเสริมมักจะเก็บเงินจากนายจ้างชาวต่างชาติรายใหญ่ก่อน ผ่านมาระยะหนึ่งได้มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากแรงงานย้ายถิ่นที่หางานได้แล้ว การดำเนินการดังกล่าวได้นำไปสู่สถานการณ์ที่รัฐบาลพยายามที่จะลดการพึ่งพาแรงงานย้ายถิ่นกับเศรษฐกิจลง ซึ่งเป็นเรื่องของความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ในการจัดการการจ้างงานให้กับผู้อพยพจากต่างประเทศที่มีมากยิ่งขึ้น²⁹

ดังนั้นการตรวจตราดูแลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก และควรที่จะครอบคลุมไปถึง (1) การตรวจสอบความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง เช่น การตกลงหรือปฏิเสธต่อคำขอสำหรับการนำเข้าแรงงาน (2) การดูแลเรื่องการให้ใบอนุญาตเข้าประเทศหรือพักอาศัย (ถ้าการจัดการด้านนี้ไม่ได้ถูกดำเนินการโดยกระทรวงความมั่นคงภายใน) เช่นเดียวกับ ใบอนุญาตการทำงานและ (3) การควบคุมกิจกรรมของสำนักงานจัดหางาน โดยต่อต้านการกระทำที่ผิด และการใช้แรงงานไปในทางที่ไม่เหมาะสม

ประเทศที่มีการรับแรงงานต่างด้าวสามารถที่จะอนุญาตให้บริษัทจัดหางานที่มีชื่อเสียงของประเทศส่งออกแรงงาน ดำเนินการจัดการเรื่องการจัดหางานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

²⁹ M. I. Abella, "Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad," *International Migration Papers No.5*, (Geneva: ILO, 1995), pp. 1-23.

ภายในเขตแดนของประเทศนั้นๆ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ดำเนินการเป็นผู้จัดหาแรงงานต่างด้าวให้กับหน่วยงานจ้างงานภาครัฐหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้กับหน่วยงานภายในประเทศหรือกับนายจ้างโดยตรง ในกรณีนี้ก็เช่นกัน รัฐบาลของประเทศนำเข้าแรงงานจะต้องดำเนินการตรวจตราดูแลหน่วยงานต่างชาติ หรือ มอบหมายให้หน่วยงานนอกภาครัฐที่เหมาะสม เช่น สภาอุตสาหกรรม หรือ สมาคมการค้า หรือ สมาคมนายจ้าง ดำเนินการจัดการเรื่องการให้ใบอนุญาตและการควบคุม

เนื่องจากหน่วยงานจัดหางานภาครัฐนั้นมักจะมีผู้เชี่ยวชาญแต่เฉพาะตลาดแรงงานทักษะต่อรัฐบาลจึงมีทางเลือกที่จะมอบหมายการจัดหางานทั้งหมดในตลาดส่วนนั้นให้กับหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ ขณะเดียวกันก็ให้ดำเนินบทบาทเพียงแค่อุตสาหกรรมสำหรับทักษะแรงงานขั้นสูง ซึ่งในระบบการจัดการเช่นนี้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่คาดว่าแรงงานไร้ฝีมือจะเป็นที่ต้องการจำนวนมาก ขณะที่แรงงานที่มีคุณวุฒิสูงมักจะมีกรณีแบบนี้น้อยกว่า ในส่วนของการเข้าประเทศและการจ้างงานโดยผิดกฎหมายก็มีน้อยในพนักงานที่มีคุณวุฒิสูง เพราะความเคลื่อนไหวของแรงงานกลุ่มนี้นั้นไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ของการเคลื่อนย้ายโดยอุปทานขนาดใหญ่ และเพราะแรงงานส่วนนี้มักจะหาแต่งงานที่สอดคล้องกับทักษะของตนเอง

2.3.1.4 การเชื่อมโยงกับอุปทานแรงงานต่างด้าว

เมื่อมีนโยบายการนำเข้าแรงงานแล้ว รัฐบาลต้องตัดสินใจว่าจะมีกลไกที่เชื่อมโยงอย่างไร ทั้งกลุ่มนายจ้างและสำนักงานจัดหางานที่ต้องเชื่อมโยงกับประเทศที่ส่งออกแรงงานในกรณีนี้ที่ประเทศต้องการจ้างแรงงานเข้ามา รัฐบาลอาจจะสร้างความเชื่อมโยงสมมติขึ้นมากับรัฐบาลต่างประเทศ หรือ หน่วยงานจัดหางาน หรือทั้งสองฝ่าย ไม่ว่าจะหน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศนั้น จะทำหน้าที่ปฏิบัติการหรือแค่อุตสาหกรรมก็ตาม (ตามแผนภาพที่ 2.1) แสดงทางเลือกที่แตกต่างซึ่งรัฐบาลมีในบริบทของหน้าที่ปฏิบัติการหรือตรวจตราดูแล

รัฐบาลอาจจะมีข้อตกลงเบื้องต้น หรือ บันทึกความเข้าใจกับประเทศอื่นๆ อย่างเช่นที่รัฐอาหรับในหลายประเทศได้ทำข้อตกลงดังกล่าว โดยรัฐบาลทั้งสองฝ่ายจะปฏิญาณว่าจะร่วมมือกัน โดยมีเป้าหมายให้แรงงานในประเทศ A ถูกว่าจ้างให้ทำงานในประเทศ B โดยต้องคำนึงถึงข้อพึงปฏิบัติ ปัญหาเรื่องการส่งกลับ ฯลฯ ด้วยแต่ไม่ต้องกล่าวถึง ในเรื่องราวละเอียดไว้ในส่วนของบันทึกความเข้าใจนี้เป็นข้อตกลงเรื่องการจ้างงานภาคปฏิบัติแบบทวิภาคี ซึ่งส่วนนี้จะใช้ในส่วน

อาร์มภท ในถ้อยคำที่กล่าวไว้ในบันทึกความเข้าใจ และก็ขยายต่อไปที่ละบทความว่าจะควบคุม กระแสการหลั่งไหลของแรงงานและหลักการปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่นนี้อย่างไร

ตามแผนภาพที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่า มีความเป็นไปได้มากกว่าหนึ่ง ในการควบคุม ตลาดแรงงานต่างด้าว ถ้ารัฐบาลไม่ต้องการให้สำนักงานจัดหางาน หรือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเพียงตัวแสดงเดียวในภาคปฏิบัติ (ทางเลือก 1b ที่เชื่อมกับ 2 หรือ ทางเลือก 5 ที่เชื่อมกับ 2) ถ้ามีการตัดสินใจที่จะปล่อยให้งานด้านการจัดหางานบางส่วนหรือทั้งหมดไปอยู่กับภาคเอกชน ทางเลือก 3 และ 6 ก็ได้กำหนดหน้าที่การจ้างงานโดยตรงให้กับนายจ้าง ขณะที่ ทางเลือก 4 และ 7 ได้แสดงบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งอาจจะมีการเชื่อมต่อกับรัฐบาลต่างประเทศ (4) หรือ หน่วยงานภาคเอกชน (7) และส่งแรงงานไปให้กับนายจ้าง (8) หรือหน่วยงานจัดหางาน ภาครัฐ หรือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยตรง เพื่อให้เกิดการจัดการให้เหมาะสมต่อไป ภายใต้ทางเลือก 3, 4, 5, 6 และ 7 รัฐบาลเพียงแค่ทำหน้าที่ดูแลตรวจตราเท่านั้น

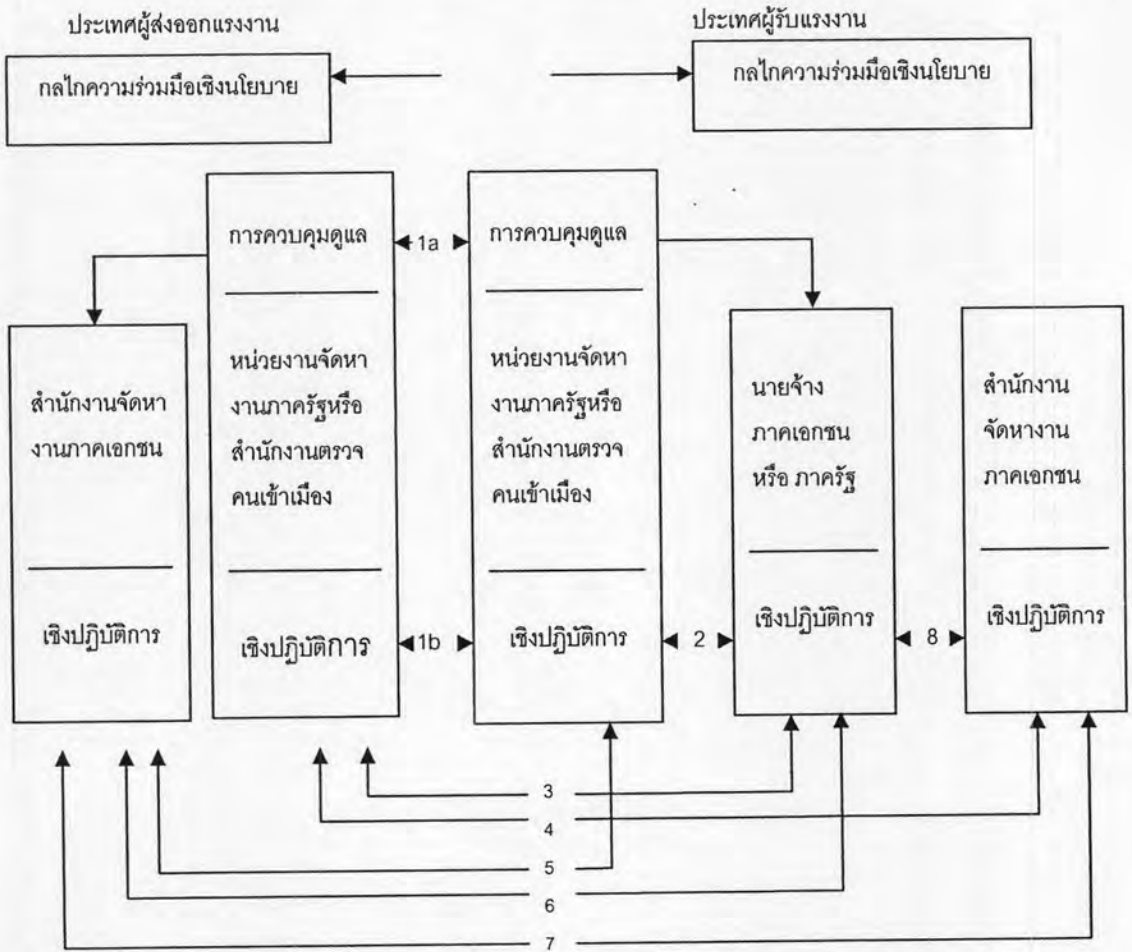
เราสามารถดำเนินการเรื่องการจ้างงานได้หลายช่องทางในเวลาเดียวกัน ยกเว้นแต่ว่ามัน จะถูกผูกขาดโดยหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว (ทางเลือก 1b และ/หรือ ทางเลือก 5) ซึ่ง สำนักงานจัดหางานหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ทำการควบคุมเชิงปฏิบัติทั้งหมดแล้ว รัฐบาลก็ยังสามารถที่จะดึงกลุ่มนายจ้างในประเทศ หรือ สำนักงานจัดหางานไปเข้าร่วมในการ คัดเลือกผู้สมัครรอบสุดท้ายได้ เช่น การอนุญาตให้พวกเขาได้ทดสอบทักษะของผู้สมัคร เป็นต้น

2.3.1.5 ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจัดหางานภาคเอกชน

ในหลายประเทศที่มีการอนุญาตให้หน่วยงานภาคเอกชนรับผิดชอบในการแสวงหา คัดเลือก จ้างงาน และ ส่งตัวแรงงานต่างด้าวไปให้กับกลุ่มนายจ้างภายในประเทศ อย่างเช่นกรณี ในประเทศอาหรับและในแอฟริกาใต้ รวมถึงในประเทศที่หน่วยงานจัดหางานภาครัฐที่เคยใช้ ระบบกึ่งผูกขาดในการดำเนินการจ้างงานมาก่อน เช่นในเยอรมนี ช่วงปี ค.ศ. 1960 กลุ่มนายจ้าง หรือกลุ่มตัวแทนก็ยังได้รับอนุญาตให้ทดสอบทักษะของแรงงานที่สมัครเข้าทำงานตามสำนักงาน จัดหางานที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ

โดยมีแนวทางที่สำนักงานจัดหางานภาครัฐ หรือ หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง นั้นสามารถ ติดต่อกับหน่วยงานลักษณะเดียวกันของรัฐบาลต่างประเทศได้ และหน่วยงานในต่างประเทศ จัดหาแรงงานตามปริมาณและตรงตามทักษะที่ต้องการ การดำเนินการจ้างงานก็จะดำเนินต่อไป อย่างเป็นทางการที่พึงพอใจของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของประเทศที่มีรายได้ปานกลางหรือมี รายได้น้อยอาจจะไม่มีงบประมาณตามที่จำเป็น หรืออาจจะไม่มีหน่วยงานด้านการจัดหางานหรือ ตรวจคนเข้าเมืองที่ประเทศพัฒนาแล้วจะประสานงานด้วย

แผนภาพที่ 2.1 ความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศที่รับและส่งออกแรงงาน



- 1 ข้อตกลง และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานด้านนโยบายสูงสุดของทั้ง 2 ประเทศที่เกี่ยวกับด้านแรงงานย้ายถิ่น
- 1a ข้อตกลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งแสดงถึงความต้องการของทั้ง 2 ประเทศที่จะทำงานด้วยกันแต่ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในภาคปฏิบัติ
- 1b ข้อตกลงด้านการย้ายถิ่นภาคปฏิบัติของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งได้สร้างการจ้างงานแบบรัฐบาลต่อรัฐบาลขึ้น
- 2 รัฐบาลในประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่นปล่อยแรงงานย้ายถิ่นให้กับกลุ่มนายจ้างท้องถิ่น ไม่ว่าจะโดยการจัดการแรงงานที่เสนอโดยรัฐบาลต่างประเทศ (ตัวเชื่อม 1b) หรือผ่านทางสำนักงานจัดการงานในต่างประเทศ (ตัวเชื่อม 5)
- 3 กลุ่มนายจ้างท้องถิ่นภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลเชื่อมโยงกับรัฐบาลต่างประเทศโดยตรงในการที่จะรับแรงงานย้ายถิ่น
- 4 สำนักงานจัดการงานท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล ประสานโดยตรงกับรัฐบาลต่างประเทศเพื่อรับแรงงานย้ายถิ่น
- 5 รัฐบาลในประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่นรับแรงงานกลุ่มดังกล่าวจากหน่วยงานต่างประเทศ และส่งให้กับกลุ่มนายจ้าง (ตัวเชื่อม 2)
- 6 กลุ่มนายจ้างท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างประเทศโดยตรงในการรับแรงงานย้ายถิ่น
- 7 สำนักงานจัดการงานท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล ประสานกับหน่วยงานต่างประเทศโดยตรงเพื่อรับแรงงานย้ายถิ่น
- 8 หน่วยงานท้องถิ่นส่งต่อแรงงานที่จัดหามาให้กับกลุ่มนายจ้างท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจัดหางานหรือหน่วยงานด้านการย้ายถิ่นของรัฐทั่วโลก มักจะใช้วิธีขอให้บริการแรงงานแสดงความต้องการมากกว่าที่จะออกไปหากลุ่มแรงงานเองและ แก้ปัญหาให้กลุ่มแรงงานนั้นในทางกลับกันหน่วยงานภาคเอกชนโดยธรรมชาติแล้วมักจะต้องการหาแรงงานที่จะมารับบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้พร้อมกับสร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มแรงงาน ด้วยการให้บริการที่รวดเร็วและการจัดหาผู้สมัครงานที่เหมาะสมที่สุดด้วย ยิ่งไปกว่านั้นขอบข่ายของการให้บริการด้านการจัดหาแรงงานรวมถึงการตรวจสุขภาพและการจัดการด้านที่อยู่อาศัย หรือการให้ใบอนุญาตพักอาศัย นั้นกว้างมากและมีความหลากหลายสูงจนทำให้หน่วยงานด้านการจ้างงานของภาครัฐไม่สามารถดูแลจัดการทั้งหมดอย่างเป็นที่น่าพอใจพร้อมๆกันได้นอกจากนั้นหน่วยงานภาคเอกชน อาจทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในกรณีที่เข้าไปจัดหาแรงงานในอาณาเขตของประเทศอื่นๆแต่อย่างน้อยที่สุดก็ไม่ทำให้เกิดความระแวงในเรื่องความมั่นคงของประเทศมากเท่ากับการที่หน่วยงานที่เข้าไปดำเนินการนั้นเป็นหน่วยงานของภาครัฐ

ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาคเอกชนนั้นจะมีรูปแบบอย่างไร ในความสัมพันธ์หลายรูปแบบที่จะเป็นไปได้ระหว่างแรงงานต่างด้าว กลุ่มนายจ้างในประเทศ และรัฐบาลของประเทศที่มีแรงงานย้ายถิ่นเข้ามาในด้านหนึ่ง และหน่วยงานจัดหางานภาคเอกชนในประเทศอีกด้านหนึ่ง ก่อนที่จะพิจารณาถึงประเด็นเรื่องการควบคุมและการตรวจตรากิจกรรมของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ควรให้ความสำคัญกับรายละเอียดของหน่วยงานต่างๆ³⁰

เริ่มแรกควรให้คำจำกัดความคำว่า หน่วยงานจัดหางานภาคเอกชน หน่วยงานนี้ก็คือการให้บริการภายใต้กฎหมายเอกชนซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นตัวแทนของลูกค้าเป็นรายๆไปหรือกิจการของลูกค้า โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้การจ้างงานหรือความก้าวหน้าทางด้านอาชีพหรือการเติมเต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ด้วยกำลังแรงงานจากต่างชาติ โดยคำนึงถึงความสะดวกและรวดเร็วของการจัดการ

ความเป็นเอกชน หมายถึงขอบเขตของกฎหมายมหาชนที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของหน่วยงานเหล่านี้ ดังนั้นการให้คำจำกัดความดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการ ซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณของรัฐในรูปแบบของเงินอุดหนุนหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนตอนเริ่มแรก และก็ไม่จำเป็นที่จะต้องสะท้อนวัตถุประสงค์ของกิจกรรมของพวกเขา เนื่องจากในคำจำกัดความได้ครอบคลุมถึงทั้งหน่วยงานที่มุ่งหวังผลกำไรและหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร องค์ประกอบที่สำคัญของคำจำกัดความนี้คือแนวคิดเรื่อง

³⁰ ILO, "The role of private employment agencies in the functioning of labour markets," *Report VI, International Labour Conference*, (Geneva: ILO, 1994).

ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันโดยสัญญาระหว่างหน่วยงานกับลูกค้า ซึ่งแสดงนัยยะถึงการเซ็นสัญญา เป็นลายลักษณ์อักษรที่จะใช้บังคับในศาลแพ่งและศาลปกครองในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นได้

2.3.1.6 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานกับลูกค้า

ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับลูกค้า กิจกรรมภายในประเทศหรือแรงงานต่างด้าว อาจจะเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 5 รูปแบบทางกฎหมาย โดยที่หน่วยงานได้ดำเนินการ

1) เป็นคนกลาง - เป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด เป็นลักษณะเฉพาะของกิจการนายหน้า คือ หน่วยงานจะช่วยสรุปสัญญาระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยให้ทั้งสองฝ่ายมาเจอกัน ในรูปแบบนี้ หน่วยงานจะเป็นผู้ดำเนินการด้านการจัดตำแหน่งและการจัดหางานเอง

2) เป็นผู้บริการ - หน่วยงานเซ็นสัญญาทวิภาคีที่จะจัดหาบริการที่หน่วยงานนั้นจะได้รับค่าตอบแทน ค่าตอบแทนอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามผลที่ออกมาและขึ้นอยู่กับเวลาที่ใช้ไปด้วย

3) เป็นตัวแทน - นี้ใช้กับสัญญาของหน่วยงานกับลูกค้า - กิจกรรมภายในประเทศหรือแรงงานต่างด้าว - ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทน ลูกค้าจะถ่ายโอนสิทธิในการที่จะเข้ามาในสัญญากับฝ่ายที่ 3 และทำให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายกับฝ่ายที่ 3 ให้กับหน่วยงาน

4) เป็นคู่สัญญา - หน่วยงานและกิจการอาจจะเข้าร่วมสัญญาที่ไม่ได้มีขึ้นเพื่อให้บริการเฉพาะด้านเพียงอย่างเดียว แต่ยังจัดเตรียมสินค้าหรือบริการ หรือ ทำหน้าที่เฉพาะแทน หรือ

5) เป็นนายจ้าง - หน่วยงานเซ็นสัญญาการจ้างงานโดยตรงกับแรงงาน ความสัมพันธ์ทางกฎหมายนี้เป็นแบบที่มักจะใช้ระหว่างแรงงานเป็นรายๆไปและหน่วยงานจัดทำสัญญาแรงงาน

2.3.1.7 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่รัฐหน่วยงานอาจจะมีสถานภาพทางกฎหมายรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 5 รูปแบบ เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ

1) สถานภาพภายใต้กฎหมายแพ่ง - เหมือนกับกิจการด้านการบริการอื่นๆ หน่วยงานจัดหางานก็มีสถานะทางกฎหมายโดยการที่เข้ามาในการจดทะเบียนทางการค้า (หรือขึ้นกับการบัญญัติกฎหมายของชาติ โดยการจดทะเบียนกับสมาคมการค้า หรือ ศาล) และโดยการแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ด้านภาษี

2) สถานะของหน่วยงานที่จดทะเบียน - หน่วยงานสามารถจดทะเบียนกับฝ่ายบริหารจัดการด้านแรงงาน ซึ่งคือ หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ การจดทะเบียนแสดงนัยยะถึงการที่หน่วยงานนั้นให้การยอมรับเรื่องกฎข้อบังคับพิเศษที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการตรวจตราดูแลที่

โดยทั่วไปมักจะทำโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าหน่วยงานหลังจะมีอำนาจที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีในกรณีของการละเมิดกฎเหล่านั้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีอำนาจที่จะให้หรือเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินการเสมอไป

3) สถานะของหน่วยงานที่มีอำนาจ – เป็นสถานะทางกฎหมายที่ถูกนำเสนอในการประชุมเรื่องหน่วยงานจัดหางานที่ไม่คิดค่าบริการของ ILO (ปรับปรุงเมื่อ ปี 1949/ No. 96) หน่วยงานให้อำนาจตรวจตราดูแล (ส่วนใหญ่เป็น การบริหารจัดการแรงงาน หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ) สำหรับอำนาจในการดำเนินการ ถ้าเจ้าหน้าที่ตัดสินใจว่าผู้สมัครตรงกับเกณฑ์ที่วางไว้ ก็จะให้อำนาจในรูปแบบของใบอนุญาตประกอบการ (หรือ การอนุญาต) ซึ่งต้องมีการต่อสัญญาเป็นช่วงๆ และอาจจะถูกเพิกถอนเมื่อใดก็ได้ในกรณีที่ละเมิดกฎข้อบังคับ

4) สถานะของหน่วยงานที่ถือสัมปทานอยู่ – สถานะนี้ใช้ได้กับประเทศที่มีการบรรจุงานภาครัฐแบบผูกขาด รัฐบาลอาจมอบหมายอำนาจในการแบ่งการผูกขาดนี้ให้กับการค้าเฉพาะอย่างหรือจำนวนเจ้าจําทำให้กับหน่วยงาน สิทธิและหน้าที่ได้ถูกกำหนดไว้ในตารางเงื่อนไขที่ผู้ได้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามและใช้บังคับ สัมปทานนั้นอาจจะถูกเพิกถอนเมื่อใดก็ได้หากเกิดกรณีของการละเมิดที่ตรวจพบโดยเจ้าหน้าที่ดูแลตรวจตราหรือหลังจากที่มีการสังเกตเห็น

5) สถานะของหน่วยงานที่มีข้อผูกพันโดยภาครัฐ – สถานะนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดของสัญญา ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (เช่น หน่วยงานจัดหางานภาครัฐ) อาจขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาคเอกชนที่รับผิดชอบประเภทแรงงานการค้า หรือ ภูมิภาคเฉพาะ ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ทำสัญญากับหน่วยงาน ซึ่งในตัวเนื้อหามีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ สิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งได้กล่าวถึงเงื่อนไขสำหรับการยกเลิกสัญญา หรือ การต่อสัญญาด้วย

2.3.1.8 กฎข้อบังคับและการควบคุมหน่วยงานภาคเอกชน

หน่วยงานจัดหางานภาคเอกชนมักไม่ยากที่จะทำงานในสถานการณ์ที่ไม่มีความแน่นอน ในตัวบทกฎหมาย การวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการการสนับสนุนจากกฎหมายบางฉบับที่ช่วยสนับสนุนงานด้านการจัดหางาน และมาตรการที่ใช้ในการกีดกันพวกเขากรออกจากการค้าเสรีนั้นๆ ถึงแม้จะมีการคำนึงถึงคุณค่าของการป้องกันและการรับประกันที่มีอยู่ในตัวกฎหมาย แต่อาจมีข้อจำกัดที่อาจต้องนำมาบังคับใช้ร่วมด้วย เช่น บทบัญญัติที่ว่าด้วยการห้ามจำกัดอิสรภาพในการทำงาน และความคิดริเริ่มของแรงงาน

ความสัมพันธ์แบบแรกและเป็นแบบปฏิบัติที่สืบเนื่องกันมาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนนั้นคืออำนาจรูปแบบหนึ่งที่รัฐจะมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์กฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะเลือกที่จะใช้อำนาจตรวจตราไปในทางที่ยืดหยุ่นหลากหลาย และมีประสิทธิภาพมากกว่าแบบแผนดั้งเดิมที่อยู่ในรูปของการออกกฎหมาย การตรวจตราและการลงโทษ โดยมีการแบ่งบทบาทของการตรวจตราออกเป็น 3 ส่วน (ใครเป็นผู้ดำเนินการตรวจตรา การตรวจตราเรื่องอะไร และวิธีการตรวจตราอย่างไร) จะทำให้ง่ายขึ้นในการศึกษาขอบเขตของงานตรวจตรา

ในส่วนของผู้ดำเนินการตรวจตรานั้น บทบาทนี้ไม่ควรเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ แต่ควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สังกัดที่สูงกว่า เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการการจ้างงาน หรือ ในด้านสังคมควรมีตัวแทนดำเนินการในส่วนของรัฐบาล ทั้งหน่วยงานจัดหางานภาครัฐ หรือ หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองพิเศษ ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชนทั้งในด้านการแข่งขันและการทำความเข้าใจ ถ้าการให้บริการนั้นต้องการหลีกเลี่ยงการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบทบาทของการเป็นทั้งผู้ตัดสินและเป็นส่วนหนึ่งของกรณีนั้น อาจต้องแบ่งแยกงานออกจากหน้าที่ตรวจตรา

ในส่วนของ การตรวจตรา ความเจริญเติบโตของตลาดแรงงาน ความคล่องตัวในการดำเนินงานและกระแสของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่กำลังประสบ แสดงนัยยะว่าควรมีกฎข้อบังคับให้กับหน่วยงาน และกฎข้อบังคับที่จะใช้ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ก็อีกส่วนหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม กฎควบคุมการปฏิบัติการนั้นตั้งเพื่อจุดมุ่งหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือการบริหารการจ้างงาน และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติในเรื่องการครอบคลุม (1) การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่หน่วยงานเก็บไว้ให้เป็นความลับ (2) เทคนิคการตรวจสอบและคัดเลือก (3) ความถูกต้องของรายละเอียดงานที่ปรากฏอยู่บนสื่อสิ่งพิมพ์ (บางหน่วยงานใช้ข้อเสนอของตำแหน่งงานเป็นสิ่งล่อมีการกรอกข้อมูลประวัติ แล้วจึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและบันทึกไว้เป็นฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้สมัครงาน) (4) การรับรู้สิทธิที่พึงมีพึงได้ของแรงงานที่ถูกว่าจ้างโดยหน่วยงานในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่ยอมทำตามข้อตกลง และ (5) แบบสอบถามที่จัดทำโดยหน่วยงานเจาะลึกด้านชีวิตส่วนตัวของบรรดาผู้สมัคร ก่อนที่จะตัดสินใจว่าจ้าง

กฎข้อบังคับที่มีอาจทำให้อาชีพผู้บริหารจัดการด้านการจ้างงานหรือที่ปรึกษาได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และช่วยปกป้องการประกอบอาชีพนั้นๆ โดยอาจจะมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการฝึกอบรมทักษะความรู้ความสามารถ และความประพฤติที่ตรงตามอาชีพที่ต้องการ ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน การปกป้องอาชีพนั้นๆ สามารถทำได้ให้หนัก

แน่นยิ่งขึ้นด้วยการจัดตั้งระบบการรับรองทางอาชีพ หรือ การจดทะเบียนกับองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเหมือนกับอาชีพนักบัญชีหรือทนายความ เป็นต้น

ในส่วนของวิธีการดูแลตรวจตรา นั้น การรับประกันการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นวิธีที่เก่าแก่ที่สุดและใช้กันโดยทั่วไปนั้น ไม่ควรที่จะดูถูกหรือมองข้าม อย่างไรก็ตามก็ไม่ควรใช้วิธีนี้เพียงวิธีเดียว การดูแลตรวจตราอาจกระทำโดยอ้อม โดยเฉพาะโดยการที่รัฐให้การสนับสนุนและให้ “ตราประทับอนุญาต” สำหรับความพยายามในการควบคุมตรวจตราหน่วยงานของตน การควบคุมดังกล่าวนี้เป็นส่วนเสริมที่เป็นประโยชน์มากกับการควบคุมโดยหน่วยงานภาครัฐ การควบคุมหน่วยงานโดยการมีสหภาพที่รวมเอาหน่วยงานจัดหางานต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งอาจรวมถึงบทบัญญัติที่ใช้เป็นกฎหมายควบคุม ทั้งควบคุมตัวหน่วยงานเองและการดำเนินการของหน่วยงานด้วย ถ้ารัฐต้องให้ตราประทับสำหรับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม ทั้งเนื้อหาของหลักเกณฑ์นั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือต้องนำไปร่วมปรึกษาหารือกันก่อน และควรให้การสนับสนุนจากภาคส่วนสาธารณะ ซึ่งในเรื่องการควบคุมของหน่วยงานเองนั้น อาจมีแนวทางการรับประกันได้ใน 2 ทางด้วยกัน รัฐอาจจะต้องการการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เป็นอันดับแรกในการที่จะฝึกฝนการเป็นผู้บริหารจัดการด้านการจ้างงาน หรือรัฐอาจจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมจากตัวแทนของแต่ละสาขาอาชีพที่จะรับผิดชอบการรับประกันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะการจัดการข้อร้องทุกข์และตั้งบทลงโทษสำหรับการละเมิดบทบัญญัติ

มีแง่มุมหนึ่งของกฎข้อบังคับที่ประเทศผู้นำเข้าแรงงานจะต้องพิจารณาไว้ตรงตรงอย่างถี่ถ้วน นั่นคือ การตัดสินใจว่าหน่วยงานจัดหางานภาคเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตหรือใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ก่อนที่จะดำเนินการหรือไม่ การจัดตั้งระบบการให้อนุญาตนั้นมีข้อดี คือทำให้รัฐสามารถทราบถึงข้อมูลของหน่วยงานที่ดำเนินงานอยู่ในตลาดแรงงาน และสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ง่ายมากยิ่งขึ้น และเมื่อการให้อนุญาตนั้นเชื่อมโยงกับข้อบังคับของการจัดเตรียมข้อมูลและวิธีปฏิบัติที่หน่วยงานภาคเอกชนได้ดำเนินการ มีการรับประกันการดูแลตรวจตราการปฏิบัติตามกฎอย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้สามารถตรวจสอบบุคคลหรือกิจการที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบอาชีพนั้นๆ ได้ก่อน ดังนั้นจึงเป็นมาตรการที่ช่วยแก้ปัญหาและสกัดกั้นกลุ่มที่น่าสงสัยไม่ให้เข้าประเทศ อย่างไรก็ตามระบบนั้นก็ยังมีข้อเสียอย่างร้ายแรงเช่นกัน ซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นรูปแบบที่มีค่าใช้จ่ายสูง มีมาตรการที่เข้มงวด อันเปิดโอกาสให้หน่วยงานหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามได้ โดยอ้างว่ากฎเหล่านั้นไม่เหมาะสมและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และอาจทำให้เกิดการระแวงสงสัยระหว่างหน่วยงานภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การบังคับให้รัฐต้องแสดงบทบาทเผด็จการนั้นย่อมบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือ และเมื่อรัฐต้องการที่จะเป็นมิตรกับทุกฝ่าย อาจทำให้บุคคลหรือกิจการ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหน่วยงานการเงินในเรื่องการวางแผนและการลงทุนระยะยาว โดยเฉพาะเมื่อการให้อำนาจจะต้องมีการต่ออายุทุกปี

ในทศวรรษก่อน กฎหมายในประเทศและต่างประเทศกำหนดให้รัฐดำเนินการตรวจตราโดยบังคับให้หน่วยงานต้องส่งอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายและต้องต่ออายุใบอนุญาตในทุกปี การควบคุมในรูปแบบนี้มีความสำคัญน้อยกว่ารูปแบบอื่น การเสนออัตราค่าธรรมเนียมนั้นเป็นมาตรการที่อาจเป็นประโยชน์ในบางสถานการณ์ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ผิดแบบชัดเจน แต่อาจไม่สามารถใช้ร่วมได้กับกรณีอื่นๆ เนื่องจากกลไกตลาดนั้นทำให้อัตราค่าธรรมเนียมต่างๆอยู่ในอัตราที่เป็นที่ยอมรับได้สำหรับลูกค้าอยู่แล้ว นอกจากนี้การต่อใบอนุญาตรายปีนั้นทำให้หน่วยงานต้องอยู่ในสถานการณ์ที่ล่อแหลม และอาจทำให้การลงทุนของการดำเนินการที่ดีขึ้นนั้นมีการชะลอตัวลง ในการนี้หลักการของการต่ออายุรายปีนั้นขัดกับวัตถุประสงค์ของความเชี่ยวชาญในอาชีพและความน่าเชื่อถือ

เห็นได้ชัดว่า ตลาดแรงงานที่ยังไม่เติบโตเต็มที่นั้น มักจะประสบกับภาวะผู้ค้ากำไรเกินควร และกลุ่มผู้เสียประโยชน์นั้น จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎข้อบังคับมากกว่าตลาดอื่นๆ ดังนั้นการที่รัฐบาลยังคงต้องบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องการอนุญาตจึงยังคงต้องมีต่อไป ในทางกลับกันในตลาดแรงงานที่เริ่มจะเติบโตเต็มที่ และมีความสามารถในการควบคุมตนเอง ในสถานการณ์เช่นนั้นอาจจะไม่จำเป็นต้องมีข้อจำกัดมากนัก เมื่อตั้งกฎขึ้นแล้วการอนุญาต ใบอนุญาต และการต่ออายุ จึงไม่ควรกำหนดตายตัวอย่างเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนได้ตามแนวทางของตลาดแรงงาน ซึ่งการอนุญาตจึงจำเป็นที่จะต้องค่อยๆลดแรงกดดันของข้อจำกัดต่างๆลง และเหลือเพียงข้อจำกัดให้หน่วยงานจัดหางานภาคเอกชนต้องดำเนินการจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งนี้การจดทะเบียนดังกล่าว เกิดผลสองด้าน คือ ทำให้สามารถระบุตัวหน่วยงานได้ และเป็นการแสดงความยินยอมของการยอมรับกฎระเบียบที่มีอยู่ได้อีกด้วย

2.3.2 วิธีการกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงาน

ในการนำเข้าแรงงานในประเทศหนึ่ง นั้นจะมีกระบวนการพิจารณาและการตัดสินใจภายใต้ประเด็นสำคัญ 3 ประการ ก่อนนำมาสู่การกำหนดนโยบายใหม่จะเกิดขึ้น คือ

ประการที่แรก นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีวิธีการที่ต้องอาศัยการเชื่อมโยงกันอยู่เสมอ ซึ่งอันเกี่ยวข้องกับองค์การเอกชน หน่วยงานที่เป็นตัวแทนแรงงาน สหภาพการค้า หน่วยงานที่จัดบริการทางสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ประการที่สอง เป็นเรื่องของการตัดสินใจ เพื่อการจัดให้มีการบริการการจ้างงานทั่วไปหรือการจ้างแรงงานย้ายถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องของการให้บริการเฉพาะส่วนบุคคล

ประการที่สาม เป็นแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงกับระบบการจัดหาแรงงานจากตลาดแรงงานทั่วโลก เพื่อนำแรงงานเข้ามาสู่ตลาดแรงงานในประเทศ

เมื่อทราบถึงภาวะความขาดแคลนแรงงานที่ชัดเจน ก็จะทำมาสู่การอภิปรายเพื่อนำมาสู่กลไกเชิงนโยบายที่ดี วิธีการปฏิบัติดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้ในมาตรการดังกล่าวอาจเกิดความขัดแย้งในส่วนของผลประโยชน์ที่จะตามมาภายหลัง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้บริหารมุ่งสนองต่อความพอใจในข้อเรียกร้องของแรงงาน อันหมายรวมถึงการลดภาวะเสี่ยงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นกับแรงงานย้ายถิ่น

1) วิธีการประสานนโยบายภายในประเทศ โดยการนำเข้าแรงงานหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวงและหน่วยงานระดับปฏิบัติการ ในการดำเนินงานตามนโยบายร่วมกัน โดยเริ่มตั้งแต่การสำรวจตลาดแรงงาน ระดับทักษะแรงงานที่ต้องการในภาคการผลิต ภาวะการจ้างงาน ประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ และร่วมถึงการกำหนดมาตรฐานการจ้างงานหรือการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานย้ายถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในข้อตกลงในความร่วมมือระหว่างกัน นำมาสู่กลไกของการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างรัฐ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของตลาดแรงงาน ทั้งนี้ความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นมาตรการระยะยาวที่จะแปรเปลี่ยนไปตามระดับขั้นของความเติบโตของภาคการผลิต การลงทุนที่มากขึ้นนำมาสู่ความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้น สัดส่วนของแรงงานที่ตลาดต้องการก็จะแปรเปลี่ยนไปตามสาขาการผลิต และความขาดแคลนของแรงงานในภาคการผลิตดังกล่าว

2) ภาวะการจ้างงาน การจัดหาแรงงานนำเข้า กับ บทบาทตัวแทนของผู้นำเข้าแรงงาน ในส่วนของประเทศผู้รับแรงงานต้องมีระบบในการจัดการเมื่อแรงงานได้เดินทางมาถึง และการจ้างงานในกลุ่มของแรงงานย้ายถิ่นโดยให้มีการจ้างงานตามความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นไปตามที่ได้รับการอนุญาตเข้ามาทำงานตามสาขาการผลิตที่ได้ขึ้นทะเบียนสมัครไว้ เพื่อให้การเข้ามาตรงตามที่ตลาดแรงงานต้องการ เพื่อให้ควบคุมการจ้างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อจากนั้นรัฐบาลจะตัดสินใจเชิงนโยบายในการนำเข้า เกี่ยวกับประเภทของแรงงานที่ต้องการ บทบาทสำนักงานจัดหาแรงงาน รวมถึงการดำเนินการเจรจากับประเทศผู้ส่งออกแรงงาน

3) ความเชื่อมประสานระหว่างการจัดหาแรงงานจากต่างประเทศ เมื่อภายในประเทศ มีระบบที่พร้อมในการบริหารจัดการแรงงานนำเข้าที่สามารถดำเนินการได้แล้ว ขั้นตอนในส่วนนี้ เกี่ยวข้องกับรัฐบาลในการลงมติในกรอบข้อตกลงร่วมระหว่างประเทศอื่นๆ หรือในหลายๆประเทศ ร่วมกัน โดยในรายละเอียดจะระบุเงื่อนไขในกรอบข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคีในการรับเข้าแรงงานเพื่อนำเข้ามาเป็นแรงงานตามข้อตกลง ร่วมกัน

4) บทบาทของตัวแทนของผู้นำเข้าแรงงานในหลายประเทศ บทบาทของบริษัทจัดหา งานซึ่งมีบทบาทตั้งแต่การค้นหาแรงงาน การคัดเลือกแรงงาน การรับสมัครแรงงาน และการขนส่ง แรงงาน เพื่อการจ้างงานในประเทศ โดยปัจจัยสำคัญเป็นการดำเนินการซึ่งผูกพันกันโดยสัญญาใน ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทจัดหางานกับแรงงานในฐานะของลูกจ้างเข้ามาติดต่อหางาน ซึ่ง สัญญาที่ลงนามไว้นั้นมีอำนาจใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ ใช้การเป็นหลักฐานในชั้นศาลเพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากสัญญาที่ร่วมกระทำ

4.1) บทบาทตามกฎหมายระหว่างตัวแทนของผู้นำเข้าแรงงานกับลูกจ้างตัวแทนผู้ นำเข้าแรงงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างเข้ามาติดต่อ ทั้งในส่วนลูกจ้างที่เป็นสถานประกอบการ หรือกลุ่มแรงงานจากต่างประเทศ ซึ่งรูปแบบในการดำเนินการตามกฎหมายนั้นมีด้วยกัน 5 ขั้นตอนคือ

4.1.1) บทบาทของการเป็นคนกลาง มีลักษณะของการดำเนินการของกิจการ นายหน้า เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดข้อตกลงในการตัดสินใจของทั้งสองฝ่าย นำมาสู่การทำ สัญญาระหว่างกันอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายรองรับไว้ เป็นการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย หน้าที่ในกิจกรรมการรับแรงงานที่ติดต่อหางาน

4.1.2) บทบาทของการบริการเป็นธุระจัดหา โดยดำเนินการให้เกิดสัญญาในการ จัดหาแรงงานที่สมบูรณ์ แล้วได้รับค่าตอบแทนจากการให้บริการจัดหาแรงงาน ซึ่งค่าตอบแทนนั้น ไม่ได้ผันแปรไปตามผลของการจัดหางานที่ได้งานมา แต่ขึ้นอยู่กับช่วงระยะเวลาที่ใช้ไปในระหว่าง บริการจัดหา

4.1.3) บทบาทของการเป็นตัวแทนดำเนินการ เป็นเรื่องของการจัดตั้งหน่วยงาน หรือบริษัทในการติดต่อกันระหว่างลูกจ้าง อันได้แก่สถานประกอบการในประเทศหรือแรงงาน ต่างชาติโดยมีสถานะของการเป็นตัวแทนเจรจาจนนำมาสู่การทำสัญญาที่มีผลผูกพันตาม กฎหมาย

4.1.4) การเป็นบริษัทเพื่อเป็นตัวแทนรับทำสัญญาการจ้างงาน สำนักงานหรือบริษัทมีฐานะเกี่ยวกับการทำสัญญาการจ้างงาน นั้นเริ่มตั้งแต่การเตรียมการในทุกเรื่อง ไม่เฉพาะเพียงการให้บริการตามที่การทำสัญญา แต่จะรวมถึงการเตรียมการตั้งแต่ในเรื่องการให้บริการทั่วไปและบทบาทของการเป็นตัวแทนเพื่อเป็นธุระดำเนินการให้โดยเฉพาะกรณี

4.1.5) การมีบทบาทในฐานะของผู้ว่าจ้าง หน่วยงานมีลักษณะของการทำสัญญาจ้างงานโดยตรงกับแรงงาน ทั้งนี้ด้วยเพราะลักษณะของข้อผูกพันตามกฎหมาย ที่ได้กำหนดบทบาทไว้ระหว่างแรงงานกับสำนักงานจัดหางาน

4.2) บทบาทตามกฎหมายระหว่างตัวแทนของผู้นำเข้าแรงงานและบทบาทที่มีต่อสาธารณชน

4.2.1) บทบาทภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบาทในฐานะเป็นบริษัทการให้บริการสำนักงานเพื่อรับนำเข้าแรงงาน โดยได้ถือสิทธิ์ตามกฎหมายที่สามารถนำเข้าแรงงานตามที่ได้มีการลงทะเบียนเป็นหน่วยงานประกอบกิจการไว้ อันรวมถึงการภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นหอการค้า

4.2.2) สำนักงานที่ได้มีการขึ้นทะเบียน เป็นสำนักงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน ทั้งในส่วนของกรจ้างงานและบริการเกี่ยวกับการเดินทางย้ายถิ่นของแรงงาน การขึ้นทะเบียนดังกล่าวเพื่อให้สำนักงานได้มีการตรวจสอบตามกฎหมายข้อบังคับที่พิเศษในบทบาทของการจัดหาแรงงาน มีกลุ่มผู้ดำเนินงานที่แจ้งตามระเบียบ เพื่อสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้หากมีการละเมิดสัญญาหรือดำเนินการอย่างผิดกฎหมาย

4.2.3) บทบาทของสำนักงานที่ได้รับการอนุญาต โดยเงื่อนไขของการได้รับอนุญาตดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งเป็นไปตาม ILO's Fee-Charging Employment Agencies Convention 1949 (No. 96) เพื่อให้การอำนาจในการดำเนินงานเป็นไปอย่างสากลตามข้อบังคับต่างๆในทุกกรณีที่อยู่ภายใต้การจัดหาแรงงาน อันรวมถึงการยกเลิกการอนุญาตหากมีการละเมิดกฎข้อบังคับตามกฎหมาย

4.2.4) บทบาทของสำนักงานในการมีสิทธิ์ของการเป็นผู้แทน ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติในหลายประเทศ โดยภาครัฐได้มอบหมายเอกสิทธิ์ ให้มีสิทธิและภาระหน้าที่ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับฐานะของความเป็นตัวแทนในสิทธิพิเศษเพื่อดำเนินการปฏิบัติตามผลบังคับทางกฎหมาย

4.2.5) บทบาทตามข้อตกลงระหว่างรัฐกับสำนักงานจัดหางาน ซึ่งบทบาทนั้นเป็นไปตามกรอบคิดของข้อตกลงในบทบาทของผู้ปฏิบัติงานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และเป็นไปตาม

เป้าประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้ต้องมีทั้งความถูกต้องและยุติธรรมตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้รัฐสามารถยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงข้อตกลงดังกล่าวไปตามสถานการณ์ที่เหมาะสมได้

4.3) กฎระเบียบและกลไกควบคุมผู้แทนนำเข้าแรงงาน ในความสัมพันธ์ที่สืบทอดตามประเพณีระหว่างบริการสาธารณะและสำนักงานจัดหางาน คือหนึ่งในอำนาจที่แต่ละรัฐต้องให้การคุ้มครองให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยรัฐจะเลือกวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลที่มีความยืดหยุ่น เพื่อนำไปสู่แนวทางของวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการยึดติดกับวิธีปฏิบัติตามประเพณี ทั้งในเรื่องการออกกฎหมาย การตรวจการณ์ให้เป็นไปตามระเบียบ และมาตรการลงโทษ

2.3.3 ลักษณะสำคัญของข้อตกลงร่วมทวิภาคีเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงาน

โดยในส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่นำมาสู่การทำข้อตกลงร่วมสองฝ่ายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานที่เหมาะสมตามสถานการณ์ที่เป็นไป โดยลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานที่แพร่หลายในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง ถึงกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ ไม่ว่าจะรัฐบาลจะรับผิดชอบเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพียงผู้เดียวหรือรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานอื่นก็ตาม ประเด็นการพิจารณาเพื่อหาข้อสรุป เมื่อข้อตกลงนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ แรงงานอพยพขนาดใหญ่ที่เข้ามาเพื่อฝึกงาน หรือ แรงงานย้ายถิ่นที่ทำสัญญาจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรืองานบริการ หรือการอำนวยความสะดวกสำหรับการจ้างแรงงานย้ายถิ่นตามฤดูกาล รูปแบบของข้อตกลงส่งออกและนำเข้าแรงงานระหว่างประเทศ มีดังนี้

1) การจัดตั้งหน่วยงานที่มีกรมมีอำนาจในการจัดการ ทั้งในเรื่องการทำงานของกระทรวงหรือหน่วยงานและรับผิดชอบหน้าที่ของประเทศรับแรงงานและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน การจัดตั้งสำนักงานเพื่อการจัดส่งแรงงานในแต่ละประเทศ ด้วยหลักการทำงานดังกล่าวนี้ต้องแบกรับภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในค่าใช้จ่ายเรื่องสถานที่

2) การให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารกับแรงงาน ในข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ การส่งต่อแรงงานระหว่างประเทศผู้นำเข้าแรงงานกับประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ข้อมูลเกี่ยวกับระบบค่าจ้าง การให้ความสนับสนุนเกี่ยวกับประกันสังคม การจัดเก็บภาษี เป็นต้น ที่สำคัญข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องไม่เข้าประเด็นเกี่ยวกับการทำงานเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ควรรวมถึง ข้อมูลในด้านวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ ลัทธิความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น ของระหว่างประเทศที่นำเข้าแรงงานกับประเทศส่งออกแรงงาน

3) การเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงาน ต้องมีการดำเนินการจัดการสถานภาพของผู้อพยพที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย โดยการสำรวจเพื่อทำให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเริ่มจากการสำรวจว่าใครพาเข้ามา การพำนักอาศัย และการจ้างงานถูกกฎหมายหรือไม่ สภาพการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยเงื่อนไขใดเป็นสำคัญ การส่งแรงงานกลับจะดำเนินการอย่างไร การกล่าวถึงภาระผูกพันหน้าที่ของประเทศผู้ส่งออกแรงงานที่ต้องให้การรับรอง เพื่อการนำเข้ามาเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และประเทศผู้ส่งออกแรงงานมีพันธะผูกพันที่จะต้องรับแรงงานเหล่านี้กลับประเทศ

4) การประกาศแจ้งตำแหน่งว่าง เป็นการระบุในตำแหน่งงานว่างทั้งส่วนบุคคลและกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะตำแหน่งงานอย่างเดียวกับหรือคล้ายคลึงกันกับตำแหน่งงานที่ต้องการรับสมัคร โดยแจ้งไปยังประเทศผู้ส่งแรงงานได้รับทราบ โดยในรายละเอียดของการประกาศรับสมัครงานนั้นควรประกอบด้วยทักษะความสามารถของผู้สมัคร รวมถึงคาดการณ์ถึงลักษณะความต้องการใช้แรงงานและโอกาสในการจ้างงาน เงื่อนไขอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และระยะเวลาที่ต้องการรับสมัครงานนั้นๆ กลุ่มช่วงอายุทั่วไปสำหรับการสมัครงานประเภทไร้ฝีมือ และทักษะความชำนาญทั้งในกลุ่มมีทักษะการทำงานสูง รวมถึงสิทธิของแรงงานตามกฎหมายไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิให้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน

5) ทะเบียนรายชื่อผู้สมัครเป็นแรงงาน โดยประเทศที่ส่งแรงงานออกจะต้องมีทะเบียนผู้จัดหาแรงงานของแต่ละประเทศ โดยทะเบียนดังกล่าวแจ้งรายละเอียดของประเภทการธุรกิจ ประวัติเกี่ยวกับการทำงาน ลักษณะงานหรือกลุ่มงานที่รับแรงงานที่เคยได้ปฏิบัติงาน รวมถึงสถานภาพสมรสและรายละเอียดอื่นๆ

6) ก่อนการคัดเลือกแรงงาน หน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกแรงงาน (หรือหน่วยงานภาคเอกชนของประเทศนั้นๆ) ซึ่งรับผิดชอบในการจัดส่งนั้นต้องคัดเลือกตามที่ระบุไว้ตามทะเบียนแรงงานที่ได้สมัครไว้ ทั้งนี้แรงงานคนดังกล่าว ต้องเหมาะสมกับตำแหน่งงานว่างตามที่ประกาศรับ รวมถึงต้องได้รับการรับรองจากตำรวจว่าไม่ใช่ผู้อยู่ระหว่างต้องคดีความ

7) ขั้นตอนของการคัดเลือกรอบสุดท้าย เป็นบทบาทผู้มีอำนาจของประเทศผู้รับแรงงาน อันเกี่ยวข้องกับนายจ้าง หรือสำนักงานจัดหางาน (หรือกลุ่มนายจ้างหรือหน่วยงานเอกชนของประเทศนั้นๆ) จะต้องตัดสินใจรอบสุดท้ายในการรับแรงงานว่าใครที่ควรได้รับอนุญาต รวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องในการออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานย้ายถิ่นอย่างถูกต้อง

8) การจัดตำแหน่งงานให้กับแรงงาน โดยนายจ้างหรือเจ้าหน้าที่จัดหาแรงงาน ของพวกเขาจะสามารถ ร้องขอเสนอชื่อบุคคลที่ต้องการ เช่น บุคคลที่เคยว่าจ้างมาก่อนหน้านี้ หรือบุคคลที่เป็นเพื่อนหรือญาติของคนรู้จัก เพื่อเข้ารับงานตามที่อนุญาตในการขออนุญาตไว้

9) การตรวจสุขภาพ โดยการตรวจสุขภาพจะรวมอยู่ในขั้นตอนก่อนการคัดเลือก ควรที่จะมีการตรวจสอบสุขภาพของผู้สมัครงานก่อนที่จะคัดเลือก คณะแพทย์ของฝ่ายประเทศใดควรจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ ใครจะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่าย ภัยต่อสาธารณสุขควรที่จะใช้เป็นเหตุผลไม่ให้ผู้สมัครรายนั้นอพยพออกจากประเทศหรือประเทศผู้นำเข้าแรงงาน หรือควรจะเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องกำหนดเป็นมาตรฐาน. ในการประเมินภาวะโรคที่อาจแฝงมาซึ่งจะเป็นอันตรายต่อภาวะสุขภาพของคนในสังคมในประเทศที่นำเข้าแรงงาน รวมถึงการตรวจสอบผลการตรวจสุขภาพในประเทศที่รับแรงงาน อันเกี่ยวข้องกับโรคติดต่อประจำถิ่นที่อาจจะมาพร้อมกับการย้ายถิ่นของแรงงาน ในส่วนนี้เป็นขั้นตอนของความร่วมมือระหว่างประเทศในการช่วยยุติปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น

10) การลงทะเบียนจัดเก็บเอกสารหลักฐานของแรงงานที่นำเข้ามา อันได้แก่ บัตรประจำตัวแรงงาน เอกสารอนุมัติที่ประทับตราลงบนหนังสือเดินทาง หนังสือเดินทาง และเอกสารหลักฐานอื่นๆที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล และเอกสารอื่นๆที่จำเป็นต้องใช้ในการต่อการย้ายถิ่นของแรงงาน

11) การอนุญาตให้พำนักอาศัยและการออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานย้ายถิ่น โดยที่แรงงานย้ายถิ่นจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆตามเงื่อนไขที่ได้อนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศที่รับแรงงาน โดยแรงงานย้ายถิ่นจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตในการพักอาศัยและทำงานในประเทศที่รับแรงงานเข้ามา หน่วยงานใดเป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น และควรที่จะมีใบอนุญาตเพียงใบเดียวหรือหลายๆใบ ควรจะมีการออกใบอนุญาตต่างๆก่อนการเข้าประเทศ หรือแรงงาน (นายจ้างหรือหน่วยงาน) จะต้องรับผิดชอบในการไปขอเองหลังจากที่มาถึงแล้ว และเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตนั้นมีอย่างไรบ้าง ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวจะมีการตกลงกันก่อนเดินทางมาทำงาน

12) การขนส่งแรงงาน การขนส่งแรงงานโดยปกติจะใช้เส้นทางขนส่งแบบธรรมดาทั่วไป โดยให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบการเดินทางเข้ามาได้อย่างสะดวก ฝ่ายใดที่จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางเข้ามาทำงาน และค่าเดินทางของแรงงานที่ต้องเดินทางกลับประเทศ รวมถึงการเดินทางกลับประเทศของแรงงานทั้งในส่วนแรงงานที่ทำงานยังไม่ครบตามสัญญาจ้างหรือในส่วนของแรงงานที่หมดระยะเวลาตามสัญญาจ้างงาน โดยในการทำ

สัญญาจะต้องมีการระบุค่าใช้จ่ายอันจะเกิดขึ้นจากการเดินทางเข้ามาทำงาน รวมถึงผู้ที่จะต้องรับผิดชอบธรรมเนียมในส่วนต่างๆ

13) สัญญาการจ้างงาน โดยทั่วไปแล้วสัญญาการจ้างงานจัดทำขึ้นตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยในสัญญาการจ้างงานจะต้องมีรายละเอียดเพิ่มเติมไว้เพื่อความชัดเจนในสัญญาที่ได้ทำร่วมกัน โดยถูกร่างขึ้นหลายภาษาโดยรวมถึงภาษาที่แรงงานย้ายถิ่นนั้นสามารถเข้าใจได้โดยง่าย โดยที่แรงงานจะต้องยินยอมและลงนามก่อนการเดินทาง ซึ่งนายจ้างภายในประเทศ และแรงงานต่างด้าวควรจะทำสัญญาก่อนที่การเคลื่อนย้ายจะเกิดขึ้นโดยข้อตกลงตามสัญญาดังกล่าวจะเป็นข้อกำหนดที่ใช้กับระยะเวลาตามสัญญาปกติทั้งในส่วนของการทำงานตามช่วงฤดูกาลและงานในประเภทงานธรรมดาทั่วไป แต่ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การยกเลิกสัญญา เมื่อลูกจ้างหวังยุติข้อผูกพันตามสัญญาจ้างงาน ทั้งในเรื่องของการเลิกกิจการก่อนครบสัญญาการจ้างงาน รวมถึงกรณีการจ้างงานในลักษณะงานที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับที่ระบุ

14) ระยะเวลาและเงื่อนไขในการจ้างงาน ในข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานของแรงงานต่างชาตินั้นจะต้องมีรายละเอียดทั้งในเรื่องระยะเวลาและเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นให้มีผลบังคับทางกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศ เช่นเรื่องการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำที่ถูกต้องและเป็นไปตามสัญญาจ้างงาน และรวมถึงรายละเอียดที่เกี่ยวกับการทำงานกลางคืนของสตรี การจ่ายค่าจ้างในการทำงานนอกเวลา ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดที่ได้รับค่าจ้าง ค่าชดเชยค่าการยกเลิกสัญญา การสิ้นสุดการจ้างงาน

15) การจัดการข้อโต้แย้งและการร้องทุกข์ ตามข้อตกลงการจ้างงานควรเป็นข้อตกลงควรที่ให้ความสำคัญต่อ แรงงานต่างด้าว โดยมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่ปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่นเสมือนเป็นแรงงานในชาติ ทั้งนี้แรงงานย้ายถิ่นมีสิทธิที่จะเสนอให้พิจารณาข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สภาพะการจ้างงานที่เหมาะสม ทั้งในส่วนวิธีการปฏิบัติงานในสถานประกอบการโรงงาน และการปฏิบัติงานในส่วนอื่นๆ ให้ถูกต้องและเป็นไปตามข้อตกลงตามสัญญาการจ้างงาน มีสิทธิเสนอข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการจ้างงานตามกระบวนการที่เหมาะสมภายในองค์กร หรือ ตามกระบวนการที่มีอยู่ในข้อตกลงร่วมกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการตัดสินชี้ขาดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแล รวมถึงการขอความช่วยเหลือจากศาลแรงงานหรือศาลยุติธรรมอื่นที่มีอำนาจดูแลภายในประเทศที่แรงงานย้ายถิ่นเข้า

16) สิทธิในการก่อตั้งกลุ่มเพื่อการต่อรอง กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นสามารถจัดตั้งกลุ่มเหมือนกับสหภาพแรงงานภายในประเทศ แม้ว่าอาจจะไม่สามารถปกป้องพวกเขาได้ แต่ก็ยังดีกว่าการต่อสู้อย่างไม่มีหลักการ ที่จะเกิดขึ้นระหว่างลูกจ้างกับพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเป็นไปตาม

ข้อตกลงระหว่างประเทศให้สามารถกล่าวเข้าถึงในตัวหลักการ ซึ่งโดยปกติแล้วจะมาจากกฎหมายระหว่างประเทศ ถ้าข้อตกลงด้านการนำเข้าแรงงานแบบทวิภาคีนั้นเน้นย้ำถึงหลักการที่ว่าแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานประเภทใดก็ตามมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และเข้าร่วมองค์กรที่พวกเขาเลือกเองได้ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีสิทธิตามที่บัญญัติไว้ แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่ข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรให้มีส่วนร่วมกันระหว่างของหน่วยงาน

17) การจัดสวัสดิการและความมั่นคงปลอดภัยทางสังคม ข้อตกลงควรจะระบุว่าแรงงานต่างด้าวความผูกพันต่อแบบแผนสวัสดิการทางสังคมที่มีอยู่ ที่ช่วยเหลือพวกเขาเท่าเทียมกันกับแรงงานในประเทศ สามารถมีโอกาสของการดำรงชีวิตร่วมกันอยู่ในสังคมนั้นอย่างมีแบบแผนที่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม ด้วยการให้ความช่วยเหลือและได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันเสมือนเป็นแรงงานของชาตินั้นๆ และควรทำข้อตกลงสวัสดิการทางสังคมแยกออกไปต่างหากในกรณีที่มีปัญหาพิเศษเรื่องสิทธิระหว่างเวลาที่ได้มา , การรักษาสิทธิที่ได้มานั้น , และการตอบแทนผลประโยชน์นั้นนอกประเทศ การวินิจฉัยประเด็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับสิทธิในการได้ให้ได้มาซึ่งการเข้าถึงสิทธิต่างๆ เพื่อให้การดำรงชีวิตที่มีขึ้นตามสิทธิ ทั้งในเรื่องค่าทดแทนและผลประโยชน์อื่นๆ อันจะช่วยให้มีการกำหนดระเบียบที่เป็นแนวทางที่ดีต่อไป

18) การส่งเงินกลับประเทศ ตามแนวทางข้อตกลงการอพยพควรจะวางหลักการและข้อจำกัดในการส่งเงินรายได้และเงินออมของผู้อพยพอย่างมีหลักเกณฑ์

19) การจัดหาที่อยู่อาศัย การต้อนรับเพื่อการปรับตัวแรงงาน บทบาทดังกล่าวส่วนของสังคมนั้นที่รับผิดชอบในการจัดหาที่พักอาศัยเมื่อแรงงานย้ายถิ่นไปยังประเทศที่นำเข้าแรงงาน โดยแรงงานต่างด้าวสมควรจะได้รับสิทธิในการเข้าร่วมโครงการอาคารสงเคราะห์ของรัฐ อันเป็นบริการสาธารณะ การจัดหาแหล่งที่พำนักเมื่อแรงงานต่างด้าวเดินทางมาถึง

20) การอพยพครอบครัว หรือ การรวมตัวกันของครอบครัว มีหลักการหรือเงื่อนไขข้อไหนที่ควรจะใช้สำหรับแรงงานให้มาพร้อมกับคู่สมรส บุตร และ อื่นๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการเกิดชุมชนใหม่ของผู้อพยพ

21) องค์กรสวัสดิการ หรือ องค์กรทางศาสนา องค์กรทางด้านสวัสดิการ หรือ ทางศาสนาของประเทศที่จัดหาแรงงานควรได้รับอนุญาตให้เข้าถึงแรงงานย้ายถิ่นในประเทศ นำเข้าแรงงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องของประเทศนำเข้าแรงงานควรจะถูกตั้งขึ้นใหม่เป็นประเด็นการติดต่อโดยปกติหรือไม่

22) คณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยทั้งสองประเทศควรมีการตกลงกันอย่างเป็นทางการที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการอันมีจุดประสงค์เพื่อตรวจตราดูแลการดำเนินการตามข้อตกลง และเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆไปจากข้อเรียกร้องต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างเวลาที่บังคับใช้สัญญานั้น

23) อายุการทำงานและการต่อสัญญา โดยข้อตกลงดังกล่าวควรที่จะสามารถบังคับใช้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้วสิ้นสุดไปหรือไม่ หรือมีการต่อสัญญาโดยอัตโนมัติ ถ้าไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพิกถอนสัญญาประกาศเลิกข้อตกลงเดิมให้รับทราบอย่างเร่งด่วน เพื่อรักษาประโยชน์ที่จะเกิดกับแรงงานย้ายถิ่น

24) การตัดสินใจคดีความ ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการใช้ข้อตกลง ประเด็นเรื่องนั้นควรที่จะถูกจัดการภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นหรือไม่ หรือควรได้รับการตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ หรือ กระบวนการของศาลภายนอกเขตอำนาจศาลของทั้งสองฝ่าย หรือวิธีการปฏิบัติทางศาลโดยให้อำนาจในการตัดสินคดีจากศาลในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน

2.4 บทเรียนและประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในต่างประเทศ

2.4.1 ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานลาวสู่ประเทศไทย

จากรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ³¹ ได้กล่าวถึงการย้ายถิ่นเข้ามาสู่ประเทศไทยนั้น แรงงานลาวเดินทางมาจากแขวงต่างๆ ในแขวงที่มาแรงงานย้ายถิ่นสู่ประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ แขวงสะหวันนะเขต แขวงคำม่วน แขวงจำปาสัก แขวงไชยะบูลีและแขวงบ่อแก้ว และหากพิจารณาตามกลุ่มชาติพันธุ์แล้วจะพบว่า แรงงานย้ายถิ่นโดยส่วนใหญ่เป็นลาวลุ่ม (คนลาวบริเวณพื้นที่ต่ำ) ทั้งนี้การย้ายถิ่นของคนลาวลุ่มเข้ามาสู่ประเทศไทยนั้นด้วยเหตุผลสำคัญคือ (1) ภาษาลาวในส่วนของลาวลุ่มนั้นสามารถสื่อสารเข้าใจได้ดีกับคนไทย (2) คนลาวลุ่มอยู่อาศัยในชุมชนบริเวณแม่น้ำโขงซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย (3) วัฒนธรรมลาวลุ่มมีความคล้ายกับวัฒนธรรมไทยมากกว่าลาวสูง (ลาวอาศัยบริเวณที่สูง) โดยจากข้อมูลการสำรวจเกี่ยวกับการแจ้งเข้าและแจ้งออกของแรงงานลาวของแขวงสะหวันนะเขต แขวงคำม่วน แขวงจำปาสัก นั้น พบว่าการย้ายถิ่นของแรงงานลาวโดยส่วนใหญ่เป็นลาวลุ่ม 83.4 เปอร์เซ็นต์และลาวผู้ไท 12.6

³¹ ILO (International Labour Organisation)/NSC (National Statistics Centre), *Labour Migration Surveys*. (Vientiane, 2003).

เปอร์เซ็นต์ คือและส่วนที่เหลือเป็นชนกลุ่มน้อยของกลุ่มลาวลุ่ม อาทิ แซ (Yae) กะตาง (Katou) ชะมุ (Kamou) และชนกลุ่มน้อยของกลุ่มลาวเทิง อาทิ อาลัค (Alak) ละแเว (Lavae)

จากข้อมูลของกระทรวงแรงงานของไทย³² นั้นพบว่าในปี พ.ศ. 2547 มีแรงงานลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยมีใบอนุญาตทำงาน 181,614 คน โดยส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวัยหนุ่มสาว มีอายุระหว่าง 16 -24 ปี (45 เปอร์เซ็นต์) และส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (55 เปอร์เซ็นต์) และมีสัดส่วนของเพศหญิงที่ลดลงเมื่อช่วงอายุมากกว่า 26 ปีขึ้นไป จำนวนดังกล่าวไม่รวมกับกลุ่มแรงงานลาวซึ่งย้ายถิ่นผิดกฎหมายประมาณ 200,000 ถึง 300,000 คนนั้น ซึ่งมากกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานประเทศลาว และส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มแรงงานหลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ปัจจัยของการย้ายถิ่นของแรงงานลาวนั้นประกอบด้วย

1) ปัจจัยระดับการจ้างงานต่ำ

การไม่มีงานทำคือปัจจัยผลักดันให้แรงงานลาวย้ายถิ่น ด้วยเพราะการไม่มีแหล่งจ้างงานตามหมู่บ้านในชนบทอันเงื่อนไขของสถานการณ์ที่นำมาสู่ความยากจน แรงงานลาวย้ายถิ่นส่วนใหญ่คือกลุ่มชาวนา วิถีชีวิตอาศัยอยู่กับเศรษฐกิจที่ไม่ใช้เงินตรา การเกษตรกรรมในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นอาศัยและพึ่งพิงธรรมชาติเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้นกระทบต่อการเกษตรมากมาย โดยเฉพาะกรณีการทำข้าวไร่ และพื้นที่การเกษตรกรรมตามชนบท นั้นเป็นการเกษตรกรรมตามฤดูกาล มีการเพาะปลูกในฤดูฝนและฤดูเก็บเกี่ยวในฤดูหนาว ใช้ระยะเวลาของการรอการเก็บเกี่ยวผลผลิตประมาณ 6 เดือน ซึ่งความหมายว่าระหว่างนี้เกือบครึ่งของปีที่ชาวนาจำนวนมากไม่มีการทำ มีชาวนาเพียงบางพื้นที่ที่สามารถใช้น้ำจากระบบชลประทานและสามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง การไม่มีงานทำมีเป็นสาเหตุของความยากจน อันเป็นสาเหตุที่เร่งให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงาน และจากรายงาน³³ ในปี ค.ศ. 1995 มีแรงงานเพียง 71,000 คน ที่สามารถทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมจากจำนวนกำลังแรงงานทั้งหมด 2.2 ล้านคน และคนในวัยทำงานนั้นมากกว่า 75 เปอร์เซ็นต์เป็นกำลังแรงงานที่อยู่ในภาคการเกษตรและการประมง โดยมีจำนวนถึง 60 เปอร์เซ็นต์ที่หารายได้มาเพียงแค่อพยงชีพเท่านั้น

³² National Statistics Centre/ United Nations Development Programme, *National Human Development Report International Trade and Human Development*, [Online], Lao PDR, 2006, pp. 76.

Available from: <http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/humandev/UNDP-NHDR06c.pdf>

³³ Phetsiriseng, I., 2003 "Lao PDR Preliminary Assessment of Illegal Labour Migration and Trafficking in Children and Women for Labour Exploitation," (Bangkok: ILO/IPEC, 2003).

2) ค่านิยมความทันสมัยและการบริโภคนิยม

ภาวะทันสมัยนั้นเป็นลักษณะโดยทั่วไปของประเทศที่เข้าสู่วาทกรรมการพัฒนา พร้อมนำมาสู่ความคาดหวังในการดำเนินชีวิตที่สะดวกสบายด้วยการบริโภคสินค้าสิ่งอำนวยความสะดวกผ่านสื่อโทรทัศน์ โดยในจำนวนครอบครัวที่มีโทรทัศน์นั้น 76 เปอร์เซ็นต์อยู่ในเขตเมืองและจำนวน 30 เปอร์เซ็นต์อยู่ในเขตชนบท³⁴ และด้วยอิทธิพลของรับสื่อโทรทัศน์จากประเทศไทยนั้นมีส่วนสร้างความใกล้ชิดกับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน สื่อโทรทัศน์ของประเทศไทย ได้จำลองลักษณะของชีวิตฟุ่มเฟือยและความทันสมัยในวิถีทางการดำเนินชีวิตตามแบบสังคมไทย การโฆษณาสินค้านั้นทำผู้คนลาวรู้สึกที่ชีวิตยังขาดสิ่งเหล่านี้ และนำมาสู่ความทะเยอทะยานให้ได้มาครอบครองได้ สิ่งดึงดูดให้แรงงานลาวย้ายถิ่นเหล่านี้ คือ สิ่งต่างๆที่ยั่วยวนใจต่อการเข้ามาดำรงชีวิตในเมืองไทย กลุ่มแรงงานหนุ่มสาวมักมีความอยากรู้อยากเห็นเกี่ยวกับเมืองไทย และเพื่อส่งเสริมประสบการณ์ชีวิต เช่น การตัดสินใจของแรงงานหนุ่มสาวลาวบางส่วนย้ายถิ่นเพื่อปรารถนาเห็นหาดทราย หรือ เพื่อโอกาสของการได้บริโภคสินค้าตามที่ได้เห็นในสื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ หรือป้ายประกาศ เป็นต้น³⁵

รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ³⁶ นั้นได้ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับเหตุผลของการย้ายถิ่น มีเหตุผลสำคัญเกี่ยวกับทั้ง เพื่อมีรายได้ เพื่อดูสถานที่สมัยใหม่ เพื่อได้ประสบการณ์ใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงการเรียน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการทำไร่ อย่างไรก็ตามมีความสัมพันธ์ระหว่างพื้นฐานทางการศึกษา และเหตุผลต่อย้ายถิ่น กับโดยกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาสูงหรือมีการฝึกทักษะอาชีพที่ดี หรือพื้นฐานการเรียนในระดับมหาวิทยาลัย นั้นมีแนวโน้มที่สูงกว่าที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ขณะที่แนวโน้มของการย้ายถิ่นค่อนข้างต่ำในกลุ่มผู้ซึ่งมีพื้นฐานของการศึกษาดำกว่า

3) ความคล้ายคลึงกันทางภาษาและวัฒนธรรม

ประเทศลาวและประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ยาวนานร่วมกัน ทั้งด้านประเพณี ภาษา และความใกล้ชิดทางวัฒนธรรม อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้แรงงานลาวย้ายถิ่นสามารถปรับตัวได้ให้เข้า

³⁴ National Statistical Centre, Committee for Planning and Cooperation, *The Household of Lao PDR Social and economic indicators Lao Expenditure and Consumption Survey 2002/03 LECS 3*, [Online],

Available from: <http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/poverty/Final%20report%20LECS%203.pdf> [2008, January 5]

³⁵ Ginzburg, O., "Trafficking from Community Exploitation: Lessons Leant through TRACE: Human Trafficking from The Lao PDR to Thailand," (Lao PDR: UNICEF, 2004).

³⁶ ILO (International Labour Organisation)/ NSC (National Statistics Centre), "Labour Migration Surveys," Lao PDR, (2003).

กับชุมชนคนไทยได้โดยง่าย ในปี ค.ศ.1997 การสำรวจโดยสถาบันวัฒนธรรม³⁷ การค้นคว้าวิจัยได้ค้นพบว่า 91 เปอร์เซ็นต์ของผู้ให้การสัมภาษณ์ว่ามีความเข้าใจในความเป็นไทย ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะแบ่งแยกข้อแตกต่างระหว่างคนลาวย้ายถิ่นกับคนไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยผู้คนระหว่างชุมชนสองฝั่งแม่น้ำโขงนั้นจะเดินทางเยี่ยมเยียนกัน ด้วยเพราะมีความเกี่ยวข้องเป็นเครือญาติระหว่างกัน

4) ระยะทางกับโอกาสของการย้ายถิ่น

ระยะทางที่ห่างไกลนั้นขัดขวางการย้ายถิ่นของแรงงาน หรือมากกว่าเป็นสาเหตุให้รวมถึง (1) ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นจะสูงกว่าหากอยู่ในพื้นที่ห่างไกล (2) ระยะการเดินทางที่ไกลนั้นใช้เวลาจำนวนมากนั้นสูญเสียโอกาสของการหารายได้ที่ควรจะได้ (3) หากปลายทางปลายทางทั้งการย้ายถิ่นนั้นมีระยะทางไกล อาจส่งผลต่อโอกาสในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารรวมถึงอุปสรรคต่อกระบวนการที่ส่งเงินกลับ และ (4) ระยะทางการย้ายถิ่นที่ห่างไกลมากกว่านั้นจะความตึงเครียดด้วยเพราะไม่มีโอกาสกลับมาเยี่ยมเมืองบ้านได้ ดังนั้นการย้ายถิ่นของแรงงานลาวจึงมักเกิดการย้ายถิ่นออกจากหมู่บ้านที่มีการเดินทางติดต่อโดยง่ายตามบริเวณเขตชายแดนหรือเป็นการย้ายถิ่นสู่พื้นที่ในเขตเมืองที่สะดวกต่อการเดินทาง

2.4.2 แรงงานย้ายถิ่นในเอเชีย

แรงงานย้ายถิ่นในเอเชียได้เริ่มตั้งแต่ช่วงกลางศตวรรษจนถึงช่วง ปี ค.ศ.1980-1989 ด้วยกระแสการเติบโตทางเศรษฐกิจประกอบกับการลดลงของผลิตผลอันอุดมสมบูรณ์ ทำให้ความต้องการแรงงานย้ายถิ่นในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในแถบเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมากขึ้น แรงงานย้ายถิ่นภายในภูมิภาคเอเชีย เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงต้นทศวรรษของปี ค.ศ.1990 ถึงแม้จะมีการย้ายถิ่นกลับประเทศระหว่างช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย ช่วงปี ค.ศ. 1997-1999 แต่ก็ยังเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสั้นๆเท่านั้น

กล่าวได้ว่า ท่ามกลางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว แรงงานย้ายถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการทำงาน แบบ 3 ส (สกปรก เสี่ยงภัย ยากลำบาก หรือประเภทงานไร้ทักษะฝีมือ และค่าแรงต่ำ) ซึ่งเป็นงานที่แรงงานในประเทศพร้อมที่จะปฏิเสธ กระแสใหม่ที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ กระแสของแรงงานผู้หญิงย้ายถิ่น เนื่องจากมีความต้องการแรงงานภาคบริการมากขึ้น แรงงานผู้หญิงจึงมีบทบาทอย่างมาก ประมาณ 2 ใน 3 ส่วนของแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียระหว่างปี ค.ศ.1984

³⁷ AMC (Asian Migrant Centre). "Asian Migrant Yearbook 2002-2003: Migration Facts, Analysis and Issues in 2001-2002," (Hong Kong, 2003).

– 1994 เป็นแรงงานสตรี³⁸ อัตราส่วนของแรงงานผู้หญิงในกลุ่มแรงงานอพยพครั้งแรกที่มาจากประเทศฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นจาก 50 เปอร์เซ็นต์ ในปี ค.ศ.1992 และเพิ่มขึ้นเป็น 61 เปอร์เซ็นต์ในปี ค.ศ.1998 การอพยพในแถบประเทศเอเชียนั้นมีอัตราส่วนของผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ในขณะที่แรงงานชายก็ยังคงเป็นกลุ่มแรงงานส่วนใหญ่ที่ไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย³⁹ กลุ่มแรงงานสตรีส่วนใหญ่ก็มักจะทำงานประเภทที่เป็นงานของกลุ่มผู้หญิงอยู่แล้ว เช่น ผู้ช่วยทำงานบ้าน สาวขายบริการ (หรือโสเภณี) สาวเสิร์ฟ และพนักงานโรงแรม คนงานในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า และโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ งานเหล่านี้ให้ค่าจ้างต่ำ มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่ดี และเป็นสภาพที่ก้าวหน้าได้ยาก นอกจากนี้ยังเป็นการตอกย้ำความเชื่อแบบโบราณที่ว่าผู้หญิงต้องมีลักษณะที่อ่อนส่อนง่ายและเหมาะสำหรับที่จะทำงานบริการ การอพยพของแรงงานสตรีส่งผลกระทบต่ออย่างมากกับครอบครัวและพลวัตทางสังคม ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วจำเป็นต้องละทิ้งบุตรให้อยู่ในความดูแลของคนอื่น การที่ไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกันทำให้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันและอาจทำให้การเรียนรู้บทบาททางเพศเปลี่ยนแปลงไป

การเพิ่มขึ้นของงานประเภทผู้ช่วยทำงานบ้านสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตของการมีสองอาชีพในแต่ละครอบครัวสำหรับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย เช่น ในประเทศสิงคโปร์ ผู้หญิงได้รับโอกาสที่ดีในการทำงานมาก ดังนั้นการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อทำงานบ้านจึงอยู่ในอัตราที่สูง ในปี ค.ศ.1993 นั้นพบว่า 15 เปอร์เซ็นต์ของทุกครอบครัวจะมีแม่บ้าน 1 คน ประมาณ 81,008 คน เป็นแรงงานต่างด้าว โดย 50,000 คน มาจากฟิลิปปินส์จำนวน 17,000 คน มาจากศรีลังกา และ 10,000 คน มาจากอินโดนีเซีย ค่าธรรมเนียมการจ้างงาน (ส่วนใหญ่ผ่านนายหน้าจัดหางานโดยเฉพาะ) จะถูกหักจากค่าจ้าง ซึ่งอาจมีจำนวนมากถึง 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์⁴⁰ อาชีพแม่บ้านนี้ นำมาซึ่งความโดดเดี่ยวและความไม่ปลอดภัยสำหรับแรงงานผู้หญิงที่มีอายุน้อย ซึ่งยังไม่สามารถป้องกันตัวเองจากนายจ้างได้ดีพอ

อีกรูปแบบหนึ่งของแรงงานผู้หญิงย้ายถิ่นในเอเชีย ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ก็คือแบบที่เรียกกันว่า การสั่งเจ้าสาวทางไปรษณีย์ (mail order ladies) ไปยังประเทศแถบยุโรปและออสเตรเลีย ในช่วงทศวรรษที่ 1990 เจ้าสาวต่างด้าวเป็นที่ต้องการอย่างมากในหมู่ชาวนาย่าน

³⁸ Amjad, R., "Philippines and Indonesia: on the way to a migration transition," *Asian and Pacific Migration Journal*, (Philippines: Quezon City, 1996), pp. 5: 2-3.

³⁹ Go, S. P., "Detailed case study of the Philippines", *Migration Research and Policy Landscape: Case Studies of Australia, the Philippines and Thailand*, (Australia: Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies, 2002), p. 66.

⁴⁰ Wong, D., "Foreign domestic workers in Singapore," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5:1, (1996).

ชนบทของญี่ปุ่นและไต้หวัน เนื่องจากหญิงสาวท้องถิ่นมีการอพยพเข้าไปในเมืองอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปแบบหนึ่งของการย้ายถิ่นแบบถาวรที่เกิดขึ้นในเอเชีย แรงงานผู้หญิงวัยรุ่นที่มาจากฟิลิปปินส์ เวียดนามและไทยต้องเผชิญกับความโดดเดี่ยวทางสังคมอย่างหนัก⁴¹

ลักษณะเด่นอีกอย่างหนึ่งของแรงงานย้ายถิ่นในเอเชีย คือบทบาทของธุรกิจการย้ายถิ่น การจ้างงานส่วนใหญ่ของแรงงานย้ายถิ่นทั้งที่ไปสู่กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง และในเอเชียด้วยกัน ได้ถูกดำเนินการโดยกลุ่มตัวแทนและนายหน้า ทั้งรัฐบาลและนายจ้างในประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่น ให้ความไว้วางใจในสื่อกลางเหล่านั้น เพราะมันง่ายกว่ามากที่จะเข้าไปดำเนินการเอง และส่วนงานที่มีอำนาจรับผิดชอบในประเทศที่จัดส่งแรงงานไป ก็พบว่าไม่สามารถควบคุมกิจการต่างๆ ในธุรกิจนี้ได้⁴² ได้มีการประมาณว่า ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเท่ากับ 20-30 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมดในปีแรกของเขา สำหรับภาคพื้นภูมิภาคเอเชียทั้งหมด ธุรกิจค่านายหน้าแรงงานอาจมีมูลค่าสูงถึง 2,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

ในขณะที่นายหน้าบางคนดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมาย ก็มีบางส่วนที่หลอกลวงและเอาใจเอาเปรียบแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น มีบริษัทนายหน้าไทยรายหนึ่ง หลอกหญิงสาวชนบทกลุ่มหนึ่งว่าจะพาไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่น เหมือนกับว่าจะให้ทำงานตามร้านอาหารหรือโรงงานอย่างที่พบเห็นได้ทั่วไป แต่กลับส่งเด็กเหล่านั้นไปให้กับแก๊งยาгуชาซึ่งกักขังใช้งานไม่ต่างจากทาสในสภาพโสเภณี⁴³ แรงงานย้ายถิ่นนอกกฎหมายต้องเสี่ยงกับการถูกจำคุก ถูกส่งกลับประเทศ หรือแม้กระทั่งสูญเสียชีวิต ในขณะที่หัวหน้าใหญ่ของแก๊งที่หลอกลวงม้ามักจะหนีรอดไปได้ทุกครั้ง ในวันคริสต์มาส ปี ค.ศ. 1996 มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุเรือล่ม เป็นชาวอินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา ขณะล่องเรือจากประเทศมอลต้าไปเกาะซิซิลีในประเทศอิตาลี พวกเขาเหล่านั้นเป็นเหยื่อของเครือข่ายลักลอบขนย้ายแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศ ซึ่งมีสายงานอยู่ในเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และยุโรปตอนใต้ ผู้อพยพต้องจ่ายค่านายหน้าเป็นจำนวนถึง 9000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการเดินทางที่เสี่ยงภัยอันตรายเพื่อความฝันที่จะร่ำรวยมั่งคั่งในยุโรป⁴⁴ ถึงแม้พวกเขาจะเดินทางมาได้อย่างปลอดภัยจนถึงอเมริกาเหนือ หรือยุโรป พวกลักลอบเข้าประเทศแบบผิดกฎหมายเหล่านั้น ก็ต้องตกเป็นลูกหนี้ตามสัญญา โดยต้องทำงานเป็นเวลาหลาย

⁴¹ IOM, *World Migration Report 2000*, (Geneva: IOM, 2000), p. 65.

⁴² Martin, P.L., "Labor contractors: a conceptual overview," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5: 2-3, (1996): p. 201.

⁴³ Okunishi, Y., "Labor contracting in international migration: Japanese case and implications for Asia," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5: 2-3, (1996): pp. 229-230.

⁴⁴ Ferguson, E., "Drowned in a sea of apathy," *Guardian Weekly*, (26 January 1997): p. 29.

ปี เพื่อจ่ายค่านายหน้า แรงงานชาวจีนซึ่งลักลอบเข้ามาจากจังหวัดฟูเจี้ยนโดยแก๊งหัวงู (snakehead) ต้องจ่ายเงินถึง 30,000 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นที่เชื่อกันว่า มีแรงงานผิดกฎหมายอพยพจากประเทศจีนประมาณ 100,000 – 200,000 คนต่อปี โดยได้รับความช่วยเหลือจากแก๊งลักลอบนำเข้าแรงงานเหล่านี้⁴⁵

2.4.3 ภูมิภาคเอเชียตะวันออก

ปรากฏการณ์มหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นมาก แต่ภาครัฐได้ปฏิเสธการจ้างงานแรงงานต่างด้าว เพราะกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมและสังคมสำหรับชาติที่มีความเป็นเอกภาพทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม ความอุดมสมบูรณ์ที่ลดลงประกอบกับการที่มีประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มจำนวนของการอพยพที่ไม่มีเอกสารรับรอง ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงซึ่งปรากฏชัดเจนในญี่ปุ่น และกำลังเกิดขึ้นในเกาหลี ฮองกง และไต้หวัน

เกาหลี ส่งออกแรงงานไปยังตะวันออกกลางในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 แต่ขณะนี้ได้ผ่านช่วงการอพยพแรงงานมาแล้วในปี ค.ศ. 1995 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ(GDP) ต่อคนเท่ากับ 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ และการส่งออกแรงงานได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในปี ค.ศ. 2000 มีแรงงานต่างด้าวเพียง 312,000 คนในเกาหลี แหล่งแรงงานส่วนใหญ่มาจากประเทศจีน – 100,000 คน ในปี ค.ศ. 2000 ในจำนวนนั้น 5,700 คน มีเชื้อชาติเกาหลีซึ่งถือสัญชาติจีน แหล่งสำคัญนอกเหนือจากนั้น คือ ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ ไทย และมองโกเลีย นโยบายทางการใกล้เคียงกับญี่ปุ่นมาก แรงงานย้ายถิ่นที่ไร้ฝีมือ จะถูกกีดกัน และ แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก (105,000 คน ในปี 2000) ถูกจัดประเภทเป็นผู้ฝึกงาน แต่แท้จริงแล้วเป็นผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ (189,000 คน ในปี 2000) เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งได้รับค่าแรงต่ำและไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ⁴⁶

ฮองกง ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการเป็นเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมแรงงานแบบเข้มข้นมาเป็นเศรษฐกิจยุคหลังอุตสาหกรรมที่ขึ้นอยู่กับการค้าบริการและการลงทุน ภาวะเช่นนี้ทำให้เกิดการขาดแคลนทั้งแรงงานมีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานผู้มีคุณสมบัติสูงจากประเทศแถบอเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก และอินเดีย จะได้รับการบรรจุในตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงด้านการเงิน

⁴⁵ IOM, *World Migration Report 2000*, (Geneva: IOM, 2000), pp. 68-70.

⁴⁶ Seol, D. H. and Skrentny, J. D., "South Korea: Importing undocumented workers," *Controlling Immigration: A Global Perspective*, (Stanford CA: Stanford University Press, 2003).

การบริหาร และการศึกษา แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศจีนจะลักลอบเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย เป็นจำนวนมหาศาล สาวใช้หรือแม่บ้านอาจจะมาจากชาวฟิลิปปินส์ หรือ ที่อื่นๆ ในปี ค.ศ.1997 สถานการณ์ยิ่งซับซ้อนมากขึ้น ความกลัวผลกระทบที่จะต้องถูกรวมการปกครองเข้ากับประเทศจีน ทำให้แรงงานที่มีฝีมือหลายคนในฮ่องกงได้อพยพไปสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย เพื่อค้นหาที่ที่ปลอดภัย⁴⁷ บางคนพักอาศัยอยู่ในประเทศนั้นๆ นานเพียงเพื่อให้ได้รับสถานภาพการเป็นผู้อยู่อาศัยแบบถาวร หรือแค่ให้ได้สัญชาติ หลังจากนั้นก็กลับฮ่องกงเพื่อทำงาน โดยมากจะเดินทางไปๆ มาๆ กลุ่มนี้บางทีอาจเรียกกันว่านักบินอวกาศ (astronauts) ในขณะที่ลูกหลานของพวกเขาที่ถูกทิ้งให้อยู่อาศัยอยู่ในแคนาดา หรือออสเตรเลีย จะถูกเรียกว่า เด็กโดดร่ม (parachute children) ขณะนี้เหตุการณ์การเมืองยังคงมีเสถียรภาพ และการเข้ามาของแรงงานเริ่มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ.1998 มีผู้อาศัยต่างด้าวอยู่ประมาณ 509,000 คน

ไต้หวัน ได้นำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาใช้ในปี ค.ศ. 1992 อนุญาตให้มีการจ้างงานสำหรับแรงงานย้ายถิ่นในสาขาอาชีพที่ขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก ระยะเวลาการจ้างงานจะถูกจำกัดอยู่ที่ 2 ปี ในปี ค.ศ. 2000 มีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย 380,000 คน โดยที่ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอนของแรงงานเถื่อน คนงานส่วนใหญ่มาจากไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและอินโดนีเซีย การจ้างงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดยนายหน้า ซึ่งคิดค่าธรรมเนียมจากคนงานสูงมาก คนงานหลายคนอยู่อาศัยอย่างผิดกฎหมายหลังจากหมดระยะเวลา 2 ปีที่กำหนด หรือไม่ก็เปลี่ยนงานเพื่อจะได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้น และหลบหนีจากการต้องจ่ายค่านายหน้าอีกครั้ง⁴⁸

2.4.4 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่โดดเด่นเนื่องจากมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม เช่นเดียวกับเรื่องความไม่เสมอภาคในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศที่มีการย้ายถิ่นของแรงงานจะเป็นห่วงเกี่ยวกับการรักษาสมดุลทางเชื้อชาติที่ซับซ้อน และการรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น

สิงคโปร์ ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจากมาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา อินเดียและจีน ในปี ค.ศ. 2000 มีแรงงานจากประเทศเหล่านี้ประมาณ 590,000 คน คิดเป็น 28

⁴⁷ Skeldon, R., "International migration within and from the East and South-east Asian region: a review essay," *Asian Pacific Migration Journal*, 1:1, (1992).

⁴⁸ Lee, J. S. and Wang, S. W., "Recruiting and managing of foreign workers in Taiwan," *Asian Pacific Migration Journal*, 5: 2-3, (1996).

เปอร์เซ็นต์ของแรงงานรวม การจ้างแรงงานต่างด้าวเติบโตขึ้นเป็น 3 เท่า ระหว่างปี ค.ศ.1993 และปี ค.ศ. 2000 ถึงแม้ว่าจะมีช่วงที่ประสบกับวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้งในช่วงปี ค.ศ. 1997 – 1999 แต่ก็ทำให้อัตราการเพิ่มของการจ้างแรงงานต่างด้าวลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁴⁹ แรงงานชายต่างด้าวจะทำงานในการก่อสร้างอยู่ต่อเรือ การขนส่งและงานบริการ ส่วนแรงงานหญิงมักจะทำงานบ้านและงานบริการอื่นๆ รัฐบาลดำเนินมาตรการจำกัดเก็บภาษีแรงงานต่างด้าวเพื่อกระตุ้นให้นายจ้างหาหนทางลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ มากกว่าที่จะจ้างแรงงานอพยพ

อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ กลับทำให้มีการกดค่าแรงสำหรับแรงงานต่างด้าวลง มากกว่าที่จะลดอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว แรงงานไร้ฝีมือไม่มีสิทธิ์ตั้งรกรากหรือพาครอบครัวมาด้วย พวกเขาต้องทำงานเป็นระยะเวลายาวนานหลายชั่วโมง สัปดาห์ละ 6 วัน และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่ดีนัก แต่รัฐบาลกลับนิยมชมชอบแรงงานมีฝีมือรวมไปถึงพวกที่มีความชำนาญในงานเฉพาะด้านต่างๆ และมักจะให้สิทธิด้านสถานภาพที่ดีกว่า ซึ่งแรงงานประเภทนี้มีอยู่ประมาณ 55,000 คนในปี ค.ศ. 1997 นับเป็น 12 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานต่างด้าว ผู้ย้ายถิ่นเหล่านั้น โดยเฉพาะพวกที่มีเชื้อชาติจีนล้วนถูกสนับสนุนให้ตั้งรกรากอย่างถาวร

ประเทศไทย กลายเป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานรายใหญ่ไปยังตะวันออกกลางในช่วงทศวรรษ 1980 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นจุดเริ่มต้นของช่วงเปลี่ยนผ่านของการย้ายถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีแรงงานไทยบางรายยังคงอยากที่จะไปทำงานในต่างแดน การค้าผู้หญิงไทยเพื่อเป็นโสเภณียังคงเป็นปัญหาใหญ่ งานก่อสร้าง งานเกษตร และงานด้านการผลิตต่างๆ ดึงดูดแรงงานจำนวนมากจากพม่า ลาว บังคลาเทศ และอินเดีย ซึ่งเหมือนกับที่อื่นๆ ในโลก วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียนำไปสู่ความพยายามที่จะขับไล่แรงงานต่างด้าว โดยมีสถิติคนที่ถูกส่งกลับประเทศประมาณ 300,000 คน⁵⁰ อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของแรงงานต่างด้าวได้เจริญต่อไปในเวลาไม่นานนัก มีจำนวนประมาณ 665,000 คน เป็นแรงงานต่างด้าวในปี ค.ศ. 2000 กฎหมายใช้บังคับได้ไม่มากนักและมีเพียง 103,000 คนที่เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายไทย ซึ่งมันเป็นการยากที่จะแยกแรงงานย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยออกจากกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีของชาวพม่าซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด และชาวกัมพูชา

⁴⁹ Abella, M. I., *Complexity and Diversity of Asian Migration*, (Geneva: Unpublished manuscript, 2002).

⁵⁰ IOM, *World Migration Report 2000*, (Geneva: IOM, 2000), p. 92.

2.4.5 ประเทศที่มีการส่งออกแรงงาน

ในขณะที่ประเทศแถบชายฝั่งเมดิเตอร์เรเนียน เป็นกลุ่มแรงงานหลักที่ขับเคลื่อนการขยายตัวของอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตกจนกระทั่งช่วงปี ค.ศ. 1970 ภาคอุตสาหกรรมในเอเชียก็มีกลุ่มแรงงานสำรองของตัวเองเช่นกัน คือ จีน กลุ่มประเทศแถบเอเชียใต้ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศเหล่านี้ต่างก็เป็นแหล่งแรงงานที่สำคัญในพื้นที่ และสำหรับส่วนอื่นๆทั่วโลกด้วย รัฐบาลในประเทศเอเชียส่วนใหญ่ที่มีการส่งออกแรงงาน ได้มีการจัดตั้งแผนกพิเศษเพื่อดูแลจัดการ การจ้างแรงงานและปกป้องคนงาน เช่น สำนักงานจัดหาแรงงาน และฝักงานของบังคลาเทศ (BMET) และสำนักงานปกป้องแรงงานส่งออกของประเทศอินเดีย เป็นต้น รัฐบาลในประเทศที่มีการส่งออกแรงงานมองการอพยพว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหวังว่าการอพยพจะช่วยลดอัตราการว่างงาน และเตรียมพร้อมประสบการณ์การทำงานด้านอุตสาหกรรม แต่โดยหลักแล้วเป็นเพราะการส่งรายได้กลับประเทศของกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นมากกว่า⁵¹

เงินส่งกลับประเทศ เป็นตัวช่วยสำคัญที่จะสามารถชดเชยการขาดดุลการค้าของประเทศได้อย่างมากทีเดียว แรงงานชาวปากีสถานส่งเงินกลับประเทศถึง 1.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็น 17 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ในประเทศทั้งหมดที่มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ แรงงานชาวอินเดียส่งเงินรายได้กลับประเทศถึง 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งคิดเป็น 14 เปอร์เซ็นต์ ของรายรับทั้งหมด ขณะที่แรงงานชาวบังคลาเทศส่งรายได้กลับ 1.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (34 เปอร์เซ็นต์) และแรงงานชาวศรีลังกาส่งกลับ 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (17 เปอร์เซ็นต์) (ตัวเลขเหล่านี้เป็นการคำนวณจากการส่งเงินกลับประเทศจากทั่วโลก แต่ส่วนที่ใหญ่ที่สุดก็คือ เงินรายได้ที่ส่งมาจากตะวันออกกลาง) รัฐบาลเอเชียได้แนะนำนโยบายพิเศษ เพื่อส่งเสริมการส่งเงินกลับประเทศผ่านธนาคารของรัฐ เพื่อช่วยในด้านการพัฒนาและการลงทุน อย่างไรก็ตาม การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานย้ายถิ่นไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียว บางครั้งพวกเขาก็พกเงินสดติดตัวไป หรือซื้อเป็นข้าวของเครื่องใช้กลับบ้าน หลายล้านครอบครัวต้องพึ่งพาการส่งเงินกลับบ้านจากแรงงานย้ายถิ่น ซึ่งเงินจำนวนนี้เองที่ช่วยทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาดีขึ้น แต่เงินเหล่านี้มักถูกใช้ไปกับสินค้าฟุ่มเฟือย มากกว่าที่จะนำไปใช้ในการลงทุน เนื่องจากแรงงานย้ายถิ่นทั่วไป

⁵¹ Appleyard, R. T., *Emigration Dynamics in Developing Countries*, Vol. II: South Asia, (1998).

มาจากชนชั้นกลางมากกว่ากลุ่มยากจน เงินที่ส่งกลับมายังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม และนำไปสู่การแย่งชิงการเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้น⁵²

2.4.6 ประเทศญี่ปุ่น: สถานการณ์ยากลำบากต่อการแก้ไขแรงงานย้ายถิ่น

ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับการขาดแคลนแรงงานอย่างหนักตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1980 ในช่วงแรกๆ มีการรับแรงงานหญิงหลักๆ มาจากฟิลิปปินส์และไทย เพื่อทำงานในตำแหน่งสาวเสิร์ฟ สาวบริการ และนักเดินร่ำ ตามมาด้วยแรงงานชายจากประเทศดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งปากีสถาน และบังคลาเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว มักทำงานพวกก่อสร้าง หรืองานตามโรงงาน แต่ส่วนมากเป็นการทำงานอย่างผิดกฎหมาย จำนวนประชากรต่างด้าวในญี่ปุ่น เพิ่มจาก 817,000 คน ในปี ค.ศ.1983 เป็น 1,600,000 คน ในปี ค.ศ. 1999 ประมาณ 41 เปอร์เซ็นต์เป็นประชากรถาวร⁵³ ส่วนใหญ่เป็นชาวเกาหลี ซึ่งเข้ามาเป็นแรงงานในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มคนต่างชาติจากประเทศอื่นก็เติบโตอย่างรวดเร็วเช่นกัน เช่น ชาวจีน เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 75,000 คน ในปี ค.ศ. 1985 เป็น 294,000 คน ในปี ค.ศ.1999 ชาวบราซิล (ส่วนใหญ่เป็น Nikkeijin ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากชาวญี่ปุ่นที่ย้ายถิ่นเข้าไปอยู่รุ่นแรกๆ) เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 2,000 คน เป็น 224,000 คน และ ชาวฟิลิปปินส์ เพิ่มจำนวนจาก 12,000 คน เป็น 116,000 คน

รัฐบาลญี่ปุ่นต่อต้านการย้ายถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะต้องการที่จะรักษาความเป็นเอกภาพภายในชาติเอาไว้ ในปี ค.ศ.1989 มีการออกมาตรการควบคุมการย้ายถิ่นแรงงานเพิ่มโทษปรับอย่างหนักสำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย นายหน้าและนายจ้าง อย่างไรก็ตามการจ้างงานของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือซึ่งมีชาติกำเนิดเป็นชาวญี่ปุ่นสามารถทำได้ นำไปสู่การจ้างงานชาว Nikkeijin จากบราซิลและเปรู อีกทางหนึ่งที่เปิดสู่ประเทศญี่ปุ่นคือการจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งลงทะเบียนเป็นนักศึกษาโรงเรียนสอนภาษาญี่ปุ่นที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้สัปดาห์ละ 20 ชั่วโมง นักศึกษาฝึกงานเหล่านี้มักจะถูกจัดเป็นแรงงานประเภทราคาถูก⁵⁴ ในส่วนของแรงงานย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายนั้น ทางกรญี่ปุ่นก็สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวเลขของแรงงานเหล่านี้ในปี ค.ศ.1999 มีประมาณ 252,000 คน – ลดลงจากปี ค.ศ.1995 ซึ่งมียอดสูงสุดถึง 285,000 คน

⁵² Castles, S. and Davidson, A., *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*, (London: Macmillan, 2000).

⁵³ OECD, "Trends in International Migration," *Annual Report 2000*, (Paris: OECD, 2001).

⁵⁴ Oishi, N., "Training or employment? Japanese immigration policy in dilemma," *Asian and Pacific Migration Journal*, 4: 2-3, (1995): p. 369.

ผู้อพยพมีจำนวนคิดเป็น 1.2 เปอร์เซ็นต์ ของประชากรทั้งหมดในญี่ปุ่น 126 ล้านคน อย่างไรก็ตาม อัตราการเกิดที่ต่ำ และอัตราประชากรสูงอายุที่เพิ่มจำนวนขึ้นทำให้เชื่อได้ว่า การย้ายถิ่นจะเติบโตขึ้นในอนาคต สวนกระแสการถดถอยทางเศรษฐกิจ ประชากรหนุ่มสาวชาวญี่ปุ่นที่มีการศึกษาดี ไม่ปรารถนาที่จะทำงานในโรงงาน รัฐบาลมีการออกนโยบายอุตสาหกรรม ส่งเสริมการลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตสำหรับแรงงานที่มีอยู่ ขณะที่หลายบริษัท ย้ายการตั้งโรงงานที่ต้องการแรงงานจำนวนมากไปในประเทศที่มีค่าแรงต่ำ แต่ก็ยังมีข้อจำกัด สำหรับวิธีนี้คือ เป็นการยากที่จะเพิ่มผลผลิตหรือหาสถานที่ใหม่สำหรับงานก่อสร้าง หรือ งานบริการและงานในโรงงานหลายแห่ง เช่น การผลิตชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ ก็เป็นส่วนหนึ่งของ ขั้นตอนการจัดหาวัตถุดิบที่ซับซ้อนที่ไม่สามารถจะแบ่งแยกตามภูมิศาสตร์ได้ ประเด็นที่กำลังเป็นที่สนใจในขณะนี้ก็คือ ความต้องการแรงงานสำหรับดูแลผู้สูงอายุในญี่ปุ่นที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

การศึกษาวิจัยพบว่า แรงงานย้ายถิ่นมีการกระจุกตัวอยู่เพียงบางกลุ่มอาชีพ เป็นเหตุให้เกิดการพึ่งพาทางโครงสร้าง⁵⁵ เหล่านี้อาจจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้นายจ้างต้องควบคุมการจ้างแรงงานที่ไม่มีเอกสารรับรอง รูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกันมีส่วนเชื่อมโยงกับสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยแรงงานประจำส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะพวก Nikkeijin) ทำงานในองค์กรใหญ่ ในขณะที่แรงงานฝึกหัด มักจะทำงานอยู่ในบริษัทหรือร้านเล็กๆ การศึกษาชาวเอเชียที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ใหม่ใน Shinjuku และ Ikebukuro พบว่ามีการตั้งถิ่นฐานระยะยาวในบางแห่ง และบางคนก็แต่งงานกับชาวญี่ปุ่น⁵⁶ ส่วนการศึกษาชาว Nikkeijin ในนิคมโตโยต้า พบว่ามีชาว Nikkeijin มักจะอยู่รวมกันตามอพาร์ทเมนท์ และมักจะแยกตัวออกจากกลุ่มของชาวญี่ปุ่น⁵⁷ นั้นมีแนวโน้มของการแต่งงานข้ามชาติ การสร้างครอบครัว การกระจุกตัวของการอยู่อาศัย และการสร้างชุมชนตามกลุ่มชาติพันธุ์ของตนมากขึ้น จะเห็นได้จากกรณีที่มีสถานที่สำหรับการบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ภาคธุรกิจ สมาคม และสื่อต่างๆตามแต่ละเชื้อชาติปรากฏขึ้นทั่วไป

แนวโน้มอีกอย่างหนึ่งที่เริ่มเกิดขึ้น ก็คือการคำนึงถึงเรื่องของสิทธิด้านชุมชน การเมือง และสังคมของกลุ่มผู้ย้ายถิ่น⁵⁸ ผู้ที่อยู่อาศัยในระยะยาว (ส่วนมากเป็นชาวเกาหลี) อาจะยังไม่มีสิทธิเป็นประชากร ถึงแม้ว่าจะมีการอยู่อาศัยกันมานานหลายรุ่นแล้วก็ตาม เนื่องจากกฎหมายได้

⁵⁵ Mori, H., *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*, (London: Macmillan, 1997), p. 155.

⁵⁶ Okuda, M., "Asian newcomers in Shinjuku and Ikebukuro area, 1988-1989: reflections on a decade of research," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5: 2-3, (2000),

⁵⁷ Komai, H., *Migrant Workers in Japan*, (London: Kegan Paul International, 1995).

⁵⁸ Kondo, A., "Citizenship rights for aliens in Japan," *Citizenship in a Global World*, (Basingstoke: Palgrave, 2001).

จำกัดสิทธิเอาไว้ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงกฎหมายในปี 1992 ทำให้มีการเปลี่ยนสัญชาติเพิ่มขึ้นจาก 6,794 คน ในปี ค.ศ.1990 เป็น 16,120 คน ในปี ค.ศ.1999⁵⁹ (ซึ่งในจำนวนนั้น 10,059 คนเป็นชาวเกาหลี) โดยหน่วยงานของรัฐค่อยๆ ให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้อยู่อาศัยต่างด้าว⁶⁰ ถึงแม้ว่าจะเป็นแรงงานฝึกหัดก็ตาม เช่น สิทธิในการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการต่างๆ เริ่มมีการนำเอาแผนการสร้างความเป็นเอกภาพในสังคมมาใช้ รวมไปถึงการสร้างศูนย์บริการการจ้างงานสำหรับแรงงานต่างด้าว และการจัดการศึกษาสำหรับเยาวชนที่มีสัญชาติอื่นเหมือนกับชาวญี่ปุ่น โดยหน่วยงานอาสาสมัครหลายๆ หน่วยงานถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิให้กับผู้ย้ายถิ่น

2.4.7 ประเทศมาเลเซีย: ทางเลือกที่เลือกไม่ได้เกี่ยวกับการรับแรงงานย้ายถิ่น

ปัจจุบัน มาเลเซียเป็นประเทศที่มีจำนวนคนต่างด้าวมากที่สุดในกลุ่มประเทศเอเชีย ซึ่งในประเทศนี้มีทั้งการย้ายถิ่นเข้าและการย้ายถิ่นออกของแรงงาน แรงงานไร้ฝีมือชาวมาเลเซีย จะทำงานในสิงคโปร์ ขณะที่กลุ่มชนชั้นกลางที่มีเชื้อสายจีนและอินเดียมักจะย้ายถิ่นไปยังประเทศออสเตรเลียและอเมริกาเหนือ แต่อัตราการย้ายถิ่นเข้ากลับมีมากกว่าการย้ายถิ่นออก ในปี ค.ศ. 2000 มีประมาณ 850,000 คน ลงทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวในมาเลเซีย⁶¹ เกือบ 2 ใน 3 มาจากอินโดนีเซีย นอกจากนี้ก็มีมาจากบังคลาเทศ ฟิลิปปินส์ และไทย ในปี ค.ศ.1997 มีแรงงานที่ผิดกฎหมายอยู่ประมาณ 1,000,000 คน และก็มีคาดการณ์ว่าน่าจะลดจำนวนลงเป็นประมาณ 200,000 คน ในปี ค.ศ. 2000 อย่างไรก็ตามไม่สามารถบอกอย่างชัดเจนได้ว่า จำนวนแรงงานที่ผิดกฎหมายได้ลดลงจริงๆ หรือ เป็นเพียงตัวเลขทางสถิติที่ไม่สามารถเชื่อถือได้ รัฐที่เป็นเกาะทางตะวันออกของมาเลเซีย ได้แก่ รัฐซาบารุ (Sabah) และ รัฐซาราวัก (Sarawak) ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากกว่ารัฐที่อยู่บนคาบสมุทรมมาเลเซีย โดยมีแรงงานย้ายถิ่น 700,000 คนในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งส่วนมากเป็นชาวอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ เป็นเวลาหลายศตวรรษมาแล้วที่หมู่เกาะเหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของเขตทางภูมิศาสตร์ที่เป็นอิสระต่อกันระหว่างกลุ่มคนที่มีเชื้อสายเดียวกัน และมีการติดต่อการค้าระหว่างกัน ผู้อพยพมีบทบาทสำคัญในการเพาะปลูกและในระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ⁶²

⁵⁹ OECD, "Trends in International Migration," *Annual Report 2000*, Paris: OECD, (2001): p. 337.

⁶⁰ Mori, H., *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*, (London: Macmillan, 1997), pp. 189-206.

⁶¹ Abella, M. I., *Complexity and Diversity of Asian Migration*, (Geneva: Unpublished manuscript, 2002).

⁶² IOM, *World Migration Report 2000*, (Geneva: IOM, 2000), pp. 85-87.

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ โดยนับเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ความซับซ้อนหลากหลายทางชาติพันธุ์มีสาเหตุมาจากการนำเข้าแรงงานจากประเทศอาณานิคมเพื่อการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่และเพาะปลูกยางพารา ปัจจุบันประชากรในมาเลเซียประกอบไปด้วย ชาวมาเลย์ 61.9 เปอร์เซ็นต์ ชาวจีน 29.5 เปอร์เซ็นต์ และชาวอินเดีย 8.6 เปอร์เซ็นต์ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจที่ประสบผลสำเร็จทำให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในมาเลเซียเติบโตอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 ทำให้มาเลเซียกลายเป็นลำดับที่ 2 ในระบบเศรษฐกิจ พ่วงด้วยการขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเพาะปลูกยางพารา มาเลเซียเปลี่ยนช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการย้ายถิ่นจากการส่งออกแรงงานมาเป็นนำเข้าแรงงานในช่วงกลางทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นประมาณช่วงต้นๆของการพัฒนาประเทศ ปრაฎการณีนี้อาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ปัจจัย คือ การที่ประชากรมีหลายเชื้อชาติทำให้มีการตอบสนองอย่างรวดเร็วจากเครือข่ายการย้ายถิ่นตามประวัติศาสตร์ และอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ เศรษฐกิจแบบเปิดที่ปรับรูปแบบให้เหมาะกับการส่งออกประกอบกับอัตราการลงทุนที่สูงจากต่างประเทศ⁶³

นโยบายของรัฐบาลประกอบด้วย ความพยายามในการควบคุมแรงงานต่างด้าวด้วยโครงการรณรงค์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย และมาตรการควบคุมการเข้าออกระหว่างชายแดน เช่น แผนงานที่จะสร้างกำแพงความยาว 500 กิโลเมตรตลอดแนวชายแดนทางตอนเหนือที่ติดกับประเทศไทย ในปี ค.ศ.1996 ช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่จะลดแรงงานต่างด้าวลงให้ได้ 1,000,000 คน โดยการส่งแรงงานที่ไม่มีเอกสารรับรองกลับประเทศ และงดต่อสัญญาแรงงานที่ถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตามเป็นที่ประจักษ์ว่าพื้นที่ตามแนวชายฝั่งไม่สามารถจะควบคุมได้ และก็ยากที่จะทำการตรวจสอบแรงงานนอกกฎหมายได้อย่างครอบคลุม สภาพการณ์ที่ย่ำแย่ในอินโดนีเซียทำให้มีการย้ายถิ่นออกนอกประเทศมากขึ้น ขณะที่นายจ้างชาวมาเลเซียพยายามที่จะเก็บแรงงานไว้ในงานอุตสาหกรรมและการเพาะปลูก ซึ่งเป็นงานที่ไม่น่าพิสมัยนักสำหรับแรงงานท้องถิ่น ตัวเลขสถิติของการส่งกลับประเทศมีประมาณ 200,000 คน ในปี ค.ศ.1998

ความล้มเหลวที่จะลดจำนวนของแรงงานต่างด้าวในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นว่าเศรษฐกิจของมาเลเซียยังต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนมาก โดยมีการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มคนย้ายถิ่น รอบๆกรุงกัวลาลัมเปอร์⁶⁴ พบว่ามีกระบวนการก่อตัวของชุมชนเกิดขึ้น

⁶³ Lim, L. L., "The migration transition in Malaysia," *Asian Pacific Migration Journal*, 5:2-3, (1996).

⁶⁴ Kassim, A., "The case of a new receiving country in the developing world: Malaysia," *United Nations*

ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการอพยพย้ายถิ่นฐานตามกันมาทั้งครอบครัวให้เห็นทั่วไปในเมือง Sabah ขณะที่ในตัวเมืองบนแผ่นดินมาเลเซียก็มีแรงงานผู้หญิงชาวอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์เข้ามาทำงานบริการประเภท แม่บ้าน ตามบ้านและตามโรงแรมมากขึ้น อัตราการย้ายถิ่นของผู้หญิงที่เพิ่มมากขึ้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการสร้างครอบครัวและการอยู่อาศัยในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 2002 ภาครัฐได้ออกกฎหมายใหม่ เพื่อขัดขวางการอพยพแรงงานแบบผิดกฎหมาย โดยการเพิ่มโทษ ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แรงงานชาวอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์หลายหมื่นคนอพยพหลบหนีกลับประเทศโดยมีเรือช่วยย้ายถิ่นส่งมาจากประเทศของพวกเขา กลุ่มที่รณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชนชี้ว่า พวกที่ต้องหลบหนีกลับประเทศนั้นมีทั้งพวกที่เป็นผู้ลี้ภัย เช่น พวกโรฮิงยาส์ (Rohingyas) จากพม่า และชาวอะเจห์ (Acehnese) จากอินโดนีเซีย ที่ย้ายถิ่นมาเนื่องจากต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่โหดร้ายภายในประเทศ

ประเด็นทางการเมืองที่ซ่อนอยู่ในประเด็นของการย้ายถิ่น ประเด็นนี้เพิ่งเริ่มกลายเป็นจุดที่น่าสนใจเมื่อปี ค.ศ. 1995 นักการเมืองให้ความสนใจเรื่องนี้มาก⁶⁵ ทำให้เกิดการตระหนักว่าประเด็นการย้ายถิ่นไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว นอกจากนี้ยังเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถส่งผลกระทบต่อทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างไม่อาจจะคาดเดาได้อีกด้วย ในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลได้รับแรงกดดันอย่างหนักจากสมาคมผู้ผลิตการเกษตรแห่งมาเลเซีย อุตสาหกรรมการก่อสร้าง และรัฐบาลในบางรัฐ ให้มีการนำเข้าแรงงานมากขึ้น องค์การสหพันธ์ผู้ค้าในมาเลเซียต่อต้านการจ้างงานแรงงานต่างด้าว เนื่องจากได้ส่งผลกระทบต่องานและค่าจ้างของแรงงานท้องถิ่น ขณะที่กลุ่มนักการเมืองชาวจีน เกรงว่า การย้ายถิ่นเข้ามาของชาวอินโดนีเซียจะกระทบต่อสมดุลทางเชื้อชาติซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อพวกเขา พรรครัฐบาล (UMNO) และพรรคฝ่ายค้านหลักของอิสลาม (PAS) ล้วนต่างสนับสนุนการเข้ามาของชาวอินโดนีเซียเนื่องจากเห็นว่าเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มอำนาจอันจะเป็นประโยชน์แก่ชาวมาเลเซียและชาวอิสลามได้ ถึงแม้ว่ามักจะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าเป็นเหมือนกับภัยคุกคามความสงบเรียบร้อยและสุขอนามัยภายในประเทศ อย่างไรก็ตามองค์กรภาคเอกชน (NGOs) ส่วนมากก็ให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ย้ายถิ่นคดีของ Irene Fernandez ผู้นำองค์กรสิทธิสตรี Tenaganita ที่เปิดโปงสภาพที่ย่ำแย่ในศูนย์กักกันพวกย้ายถิ่น กลายเป็นหัวข้อข่าวใหญ่ที่ได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนในสังคมเป็นอย่างมาก⁶⁶

⁶⁵ Pillai, P., "The Malaysian state's response to migration," *Sojourn*, 14(1), (1999): pp. 182-186.

⁶⁶ Jones, S. *Making Money Off Migrants: The Indonesian Exodus to Malaysia*, (Wollongong: Centre for Asia-Pacific Social Transformation Studies, 2000).

2.4.8 ประเทศฟิลิปปินส์: ทางเลือกที่เลือกไม่ได้เกี่ยวกับการส่งออกแรงงาน

ปัจจุบันนี้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศส่งออกแรงงานชั้นเลิศเลยทีเดียว (คล้ายๆกับประเทศอิตาลีในยุคก่อน) สืบเกิดได้จากตัวเลขสถิติที่มีจำนวนประชากรเกือบ 1 ใน 10 อยู่นอกประเทศ รัฐบาลประมาณไว้ว่ามีประชากรราว 7 ล้านคนทำงานอยู่นอกประเทศ และพวกเขาได้ส่งเงินกลับเข้าประเทศ 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ.1999⁶⁷ มีชาวฟิลิปปินส์อาศัยอยู่ทั่วโลก การตั้งรกรากถาวรในอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย มีมากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.1960 ภายหลังจากเกิดกบฏยึดการศึก Marcos ช่วงปี ค.ศ.1970 การส่งออกแรงงานกลายเป็นกุญแจสำคัญในนโยบายเศรษฐกิจ จากนั้นแรงงานชั่วคราวหรือแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานในต่างประเทศ (OCWs) ก็ถูกส่งออกไปมากขึ้นเรื่อยๆ ช่วงแรกถูกส่งไปยังประเทศรอบอ่าว หลังจากนั้นถูกส่งไปยังประเทศอื่นในแถบเอเชีย ชาวฟิลิปปินส์มีจำนวนมากขึ้นในยุโรป โดยเฉพาะในสเปนและอิตาลี แรงงานเดือนซึ่งโดยมากดำเนินการผ่านนายหน้าได้เพิ่มจำนวนขึ้น จากสถิติมีแรงงานเดือนประมาณ 1.9 เปอร์เซ็นต์ ที่อาศัยอยู่ในต่างแดน การย้ายถิ่นออกนอกประเทศกลายเป็นเรื่องปกติของชาวฟิลิปปินส์และสังคมโดยรวมไปแล้ว

การจ้างงานประจำปีของแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานในต่างประเทศ (OCWs) อย่างเป็นทางการเพิ่มจำนวนขึ้นจาก 300,000 คน ในปี ค.ศ. 1984 เป็น 559,000 คน ในปี ค.ศ.1997 มีจำนวนกรรมกรคิดเป็น 38 เปอร์เซ็นต์ ของการจ้างงานใหม่ โดยมีแรงงานภาคบริการ 34 เปอร์เซ็นต์ แรงงานตามวิชาชีพ 23 เปอร์เซ็นต์ แม่บ้าน 21 เปอร์เซ็นต์ และด้านบันเทิง 12 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนั้น ยังมีชาวฟิลิปปินส์ 188,469 คน จากบ้านเกิดไปในปี ค.ศ. 1997 เพื่อทำงานบนเรือเดินทะเลต่างชาติอีกด้วย⁶⁸ ถึงแม้จะมีความกลัวว่าวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียจะทำให้มีการส่งกลับแรงงานสูงถึง 100,000 คน แต่ OCWs กลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี ค.ศ.1998

รัฐบาลฟิลิปปินส์มีมาตรการในการควบคุมจัดการเรื่องการย้ายถิ่นในหลายด้าน โดยกลุ่มที่มีความประสงค์ที่จะทำงานในต่างประเทศต้องลงทะเบียนกับองค์การจ้างงานในต่างประเทศของฟิลิปปินส์ (POEA) องค์การสวัสดิภาพแรงงานในต่างแดน (OWWA) มีหน้าที่ช่วยเหลือแรงงานและปกป้องพวกเขาจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ และการล่วงละเมิด มีการจัดสัมมนาเพื่อให้คำแนะนำต่างๆ สำหรับ แรงงานบริการด้านบันเทิง แม่บ้านและพยาบาล ก่อนที่พวกเขาจะเดินทางไปยังต่างแดน ฟิลิปปินส์มีเจ้าหน้าที่พิเศษสำหรับแผนกกงสุลด้วยแต่ก็มีจำนวนน้อย ในปี ค.ศ.

⁶⁷ IOM, *World Migration Report 2000*, (Geneva: IOM, 2000), pp. 96-98.

⁶⁸ Battistella, G. and Assis, M. M. B., *The impact of the Crisis on Migration in Asia*, (Quezon City: Scalabrini Migration Center, 1998), p. 234.

1993 มีเจ้าหน้าที่ติดตามแรงงาน 31 คน เจ้าหน้าที่สวัสดิการ 20 คน และผู้ประสานงาน 20 คน เมื่อเทียบกับความต้องการของแรงงานย้ายถิ่น 4.2 ล้านคนใน 120 ประเทศ⁶⁹ แต่เจ้าหน้าที่ของฟิลิปปินส์มักไม่มีขีดอำนาจเพียงพอที่จะต่อต้านอำนาจของนายหน้าแรงงานที่ไร้จริยธรรมและนายจ้างที่ชอบเอาเปรียบ ซึ่งอาจจะมียุทธศาสตร์อำนาจตำรวจหรือหน่วยงานอื่นในประเทศที่รับเอาแรงงานไปคอยหนุนหลังอยู่

ความอ่อนแอของรัฐบาลฟิลิปปินส์ในการที่จะปกป้องแรงงานทำให้ประเด็นเรื่องการอพยพกลายเป็นประเด็นทางการเมืองในปี ค.ศ.1995 เมื่อ Contemplacion แรงงานผู้หญิงชาวฟิลิปปินส์ ถูกตัดสินประหารชีวิตในสิงคโปร์ หลังจากที่พบว่าเป็นผู้ก่อคดีฆาตกรรม คดีดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศตึงเครียดและนำไปสู่การโต้เถียงอย่างรุนแรงในฟิลิปปินส์ เวลานั้นมีชาวฟิลิปปินส์มากกว่า 60,000 คนในสิงคโปร์ โดยส่วนใหญ่ทำงานเป็นแม่บ้าน มีคดีการล่องละเมิดเกิดขึ้นบ่อยครั้งทั้งการงดจ่ายเงินเดือน สภาพการทำงานที่ย่ำแย่ แรงงานได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และถูกกีดกันทางเพศ และ นาง Contemplacion ถูกกล่าวหาว่าฆ่าเพื่อนชายชาวฟิลิปปินส์ และบุตรของนายจ้าง คดีดังกล่าวกลายเป็นการสั่งสมของการถูกดูหมิ่นเหยียดหยามระยะยาวของพวก OCWs ในสิงคโปร์ รวมทั้งในที่อื่นๆด้วย มีการเคลื่อนไหวเป็นวงกว้างโดยกลุ่มพรรคฝ่ายค้าน สมาคมโบสถ์ กลุ่มสตรี สมาพันธ์แรงงาน และองค์การจ้างงานในต่างแดน มีการรวมตัวประท้วงเป็นกลุ่มใหญ่เป็นระยะๆ โดยมีประชาชนราว 25,000 คน มาร่วมในพิธีศพของนาง Contemplacion⁷⁰

รัฐบาล Ramos จึงต้องออกมาจัดการกับเรื่องที่เกิดขึ้น การย้ายถิ่นแรงงานในประเทศไประยะยังคงไปถูกพักไว้ก่อนชั่วคราว ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1995 สภาฟิลิปปินส์ผ่านร่างกฎหมายเพื่อแรงงานย้ายถิ่นและชาวฟิลิปปินส์ในต่างแดน เรียกว่า กฎ OCWs' Magna Carta ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนของชาวฟิลิปปินส์ นโยบายเฉพาะประกอบด้วย การส่งออกแรงงานแค่บางอาชีพกับบางประเทศเท่านั้น มาตรการเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลข่าวสารสำหรับแรงงานย้ายถิ่น และการสร้างทีมงานเพื่อสร้างความร่วมมืออันดีระหว่างภาครัฐ⁷¹

⁶⁹ Lim, L. L. and Oishi, N., "International labor migration of Asian women," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5: 1, (1996): p. 120.

⁷⁰ Gonzalez, J. L. I., *Philippines Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*, (Singapore: Institute of South-East Asian Studies, 1998), pp. 6-7.

⁷¹ Go, S. P. "The Philippines: a look into the migration scenario in the nineties," *Migration and Regional Economic Integration in Asia*, (Paris: OECD, 1998).

อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ดูเหมือนจะได้ผลเพียงเล็กน้อย ไม่มีข้อมูลยืนยันว่า แรงงานในสถานบันเทิง หรือแม่บ้านจะลดน้อยลง แล้วก็ไม่มี การปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น มากเท่าไร การออกกฎหมายเพื่อปกป้องแรงงานของรัฐบาลฟิลิปปินส์ก็ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร อุปสรรคสำคัญก็คือ การที่ประเทศจ้างงานไม่เต็มใจที่จะให้ความร่วมมือแบบทวิภาคี กับฟิลิปปินส์ หรือแม้แต่การให้ความร่วมมือในระดับพหุภาคี เช่นในอนุสัญญาของ ILOs และใน การประชุมของ UN ว่าด้วยเรื่องสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกในครอบครัว การที่จะบังคับ ใช้กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ.1995 อย่างเต็มที่ รัฐบาลฟิลิปปินส์จะต้องหยุดการย้ายถิ่นออกนอก ประเทศของแรงงานไว้ให้ได้เสียก่อน เนื่องจากแรงงานเติบโตเร็วมากในขณะที่การพัฒนาทาง เศรษฐกิจเป็นไปอย่างช้าๆ ผลก็คืออาจจะทำให้เกิดการว่างงานจำนวนมากและประชาชนเกิด ความไม่พอใจ ดังนั้นชาวฟิลิปปินส์จึงไม่สามารถลดการพึ่งพาการส่งออกแรงงานลงได้ และ ประเทศที่ครองอำนาจการตลาดอยู่ก็ยังคงเป็นประเทศที่มีการนำเข้าแรงงานนั่นเอง

2.4.9 ประเทศสหรัฐอเมริกา: การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศ ปลายทาง กับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากเม็กซิโกในฐานะประเทศต้นทาง กับนโยบายและ การปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง⁷² โดยสรุปดังนี้

สหรัฐอเมริกามีประวัติยาวนานในการเป็นประเทศที่ยินยอมให้คนชาติอื่นอพยพเข้ามาตั้ง ถิ่นฐานเป็นพลเมืองของตน ย้อนหลังไปก่อนปี ค.ศ. 1860 ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรปที่เข้าไป ตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) สัญชาติในปี ค.ศ.1924 กฎหมายการ อนุญาตให้เข้าประเทศและการให้สัญชาติในปี ค.ศ.1952 และในปี ค.ศ. 1990 มีกฎหมาย เกี่ยวกับการอนุญาตเข้าเมือง (Immigration Act)⁷³ การปรับปรุงกฎหมายคนเข้าเมืองในปี 2007 (ฉบับสมบูรณ์) หรือที่มีชื่อเต็มว่า การปรับปรุงกฎหมาย ความมั่นคงในเขตชายแดน, โอกาสทาง เศรษฐกิจ และการอพยพเข้าเมือง เคยเป็นร่างกฎหมายที่ได้รับการอภิปรายในที่ประชุมสภานิติ บัญญัติของสหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 110 ที่จะสามารถสร้างสถานภาพทางกฎหมาย และแนวทางไปสู่ การเป็นพลเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ผู้ลักลอบเข้าเมืองกว่า 12 ล้านคนในปัจจุบันพัก

⁷² กรมการจัดหางาน, หนังสือกรมการจัดหางานที่ รง0307/28847, กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, (2 พฤศจิกายน 2547)

⁷³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "การเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงกฎหมายคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา (Comprehensive Immigration Reform Act: CIRA, S.2611) 2006," *กฤษฎีกาสาร*, ฉบับที่ 4 (เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2550): 5.

อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกา ร่างกฎหมายนี้เป็นสัญลักษณ์ของการประนีประนอมระหว่างการทำให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองนั้นถูกต้องตามกฎหมาย กับการบังคับใช้กฎหมายพรมแดนที่เพิ่มมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงของหนังสือเดินทางใหม่ในหมู่คนงานที่มีความเชี่ยวชาญสูง ร่างกฎหมายนี้ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากทั้ง 2 ฝ่ายของการโต้เถียงเรื่องการอพยพเข้าเมือง ร่างกฎหมายนี้ได้ถูกเสนอต่อวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

กฎหมายนี้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการขอเข้าประเทศทั้งชนิดวีซ่าถาวรและวีซ่าชั่วคราว โดยเน้นว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศต้องมีความรู้ ความสามารถพิเศษ หรือมีการศึกษาสูง โดยมีหลักเกณฑ์การให้วีซ่าแก่คน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง ผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร กลุ่มที่สอง ผู้ที่จะเข้ามาทำงานหรือทำธุรกิจต่างๆ โดยมีรูปแบบของการให้วีซ่าเฉพาะในแต่ละประเภท กลุ่มที่สาม ผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือผู้ไม่มีเอกสาร คือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินวีซ่าที่กำหนดแล้วไม่ยอมเดินทางออกไป

2.4.9.1 มาตรการป้องกันชายแดน

สหรัฐอเมริกามีชายแดนด้านเหนือติดกับแคนาดา และทางตอนใต้ติดกับเม็กซิโก ทั้งสองฟากมีกิจกรรมเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจที่สูงมากที่สุดในโลก มีมูลค่าค้าขายชายแดนสหรัฐอเมริกา กับแคนาดาวันละกว่า 1.1 พันล้านเหรียญ โดยมีช่องทางผ่านแดน 132 ช่องทาง และมีมูลค่าค้าขายชายแดนสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกวันละกว่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีช่องทางผ่านแดน 25 ช่องทาง ในปี ค.ศ.2000 สหรัฐอเมริกาได้ให้วีซ่าแก่คนเม็กซิโก ประเภท Non-Immigrant สูงถึง 2.25 ล้านคน แสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจสหรัฐต้องพึ่งพิงแรงงานชาวเม็กซิกันมาก และชายแดนทั้งสองประเทศมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างกันอย่างยิ่ง

มีการออกกฎหมายปฏิรูปความมั่นคงชายแดนและการให้วีซ่า (Border Security & VISA Entry Reform Act) ในปี ค.ศ. 2001 กฎหมายนี้เน้นการพิจารณาอนุญาตวีซ่าให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ได้ปฏิรูปการให้วีซ่าในลักษณะเดิมที่เมื่อเข้ามาทำงานช่วงเวลาหนึ่งแล้วสามารถจะขอโอนสัญชาติเป็นคนอเมริกัน มาเป็นการให้วีซ่าแบบชั่วคราวและถือว่าเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ครั้งละ 3 ปี เพื่อเป็นการป้องกันการขอโอนสัญชาติ

ปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลเม็กซิโก ได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือเพื่อลดจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมือง และการตรวจลงตราอำนวยความสะดวกในการค้าและบริการผ่านชายแดนระหว่างกัน ให้มีความเข้มงวดในการเข้าออกมากยิ่งขึ้น โดยออกกฎระเบียบ และกฎหมายในการอนุญาตให้คนเม็กซิกันเข้ามาทำงานเฉพาะตามวัตถุประสงค์ และได้มีโครงการเกิดขึ้น 3 โครงการด้วยกันคือ (1) โครงการลงทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเม็กซิโก เมื่อ

ลงทะเบียนแล้วจะได้พิจารณาอนุญาตให้สัญชาติต่อไป โดยมีเกณฑ์พิจารณาในเรื่องคุณสมบัติ และเงื่อนไขต่างๆ ประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย (2) โครงการช่วยหาผู้ใช้แรงงานชั่วคราวจาก เม็กซิโก รวมทั้งการสร้างกลไกในการให้สัญชาติแก่คนเม็กซิกันที่มีญาติมาตั้งรกรากใน สหรัฐอเมริกาแล้ว (3) โครงการช่วยพัฒนาทางเศรษฐกิจ/ สังคมแก่บางพื้นที่ของประเทศเม็กซิโกที่มีคนมาทำงานในสหรัฐอเมริกาคือเป็นจำนวนมาก เพื่อให้คนเหล่านั้นทำงานอยู่ในพื้นที่ ไม่ต้องอพยพออกมา ตลอดจนการช่วยเหลือในการส่งเงินกลับชุมชนต่างๆ ของคนเม็กซิกัน เพื่อนำไปพัฒนาชุมชนอันจะช่วยให้เกิดการสร้างงานในพื้นที่ แล้วนำไปสู่การลดการโยกย้ายออกมาทำงานในสหรัฐอเมริกาต่อไป

การเพิ่มความเข้มงวดในการปิดกั้นชายแดนอย่างจริงจัง ซึ่งจะได้ผลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้การเจรจาให้ประเทศต้นทางร่วมมือสกัดกั้นการลักลอบข้ามชายแดน จับกุมดำเนินคดีต่อ ขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การสกัดกั้นในระยะยาวมักไม่ค่อยได้ผล ดังจะเห็นว่า ปัจจุบันมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากชายแดนเม็กซิโกเข้ามาอยู่ในสหรัฐอเมริกามากกว่า 5 ล้านคน ใช้วิธีการ อนุญาตให้เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย แต่เป็นการอนุญาตในลักษณะของแรงงานชั่วคราว เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของนายจ้าง ใช้วิธีการลงทะเบียนอย่างหนักและจริงจังต่อนายจ้างที่ ลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมาย มีการใช้โทษปรับในอัตราที่สูงมาก ตลอดจนสร้างเครือข่ายหา พันธมิตรให้ช่วยทำหน้าที่คอยตรวจสอบการกระทำผิดของนายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานหลบหนีเข้า เมือง และบังคับให้นายจ้างเหล่านี้ต้องจ่ายค่าจ้างและจัดสวัสดิการต่างๆ แก่คนงานที่หลบหนีเข้า เมืองเท่ากับแรงงานในชาติ เพื่อไม่ให้นายจ้างได้กำไรจากสัดส่วนความแตกต่างของค่าจ้าง คนงานผิดกฎหมายที่เข้ามาใหม่

การอนุญาตให้วีซ่าเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา และการอนุญาตทำงาน (Work Permit) สหรัฐอเมริกาใช้วิธีการอนุญาตในหนังสือเดินทางของคนงานต่างชาติในคราวเดียวกัน โดยมีการ แยกประเภทของวีซ่าตามประเภทของการอนุญาตทำงาน ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาในการจัดทำที่ไม่ ต้องออกเล่มใบอนุญาตทำงานอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ในคราวเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ผลของการตรวจสอบการทำงานกับการเข้าเมืองก็ทำได้ง่ายขึ้น สะดวกรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเป็นการตรวจสอบทั้งในตำแหน่งงานของนายจ้าง และคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะขอ อนุญาตทำงานไปพร้อมกัน ตลอดจนสามารถจะตรวจสอบคนต่างด้าวในเรื่องของการที่จะเป็น ผู้ก่อการร้ายต่อประเทศได้ง่ายขึ้น

2.4.9.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นในสหรัฐอเมริกา

1) สำนักงานว่าด้วยกิจการแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Affairs Bureau) เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับการจ้างงานของแรงงานต่างชาติ ทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย แผนกงานด้านค่าจ้างและชั่วโมงการทำงาน (Wage and Hour Division – WHD) ทำหน้าที่ส่งเสริมนายจ้างให้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้องในเรื่องมาตรฐานการจ้างงาน โดยเฉพาะในส่วนของภาคอุตสาหกรรมที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมประเภทนี้ชอบใช้แรงงานราคาถูกจากพวกชนกลุ่มน้อยและพวกหลบหนีเข้าเมืองที่มาจากประเทศละตินอเมริกา การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ได้เน้นความสำคัญไปที่อุตสาหกรรมทางด้านสิ่งทอ การเกษตรกรรม การดูแลเด็กและคนชรา ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ได้เน้นการตรวจสอบไปยังภาคบริการ เช่น ภัตตาคาร การจัดดูแลสวน โรงแรม พนักงานรักษาความปลอดภัย และพนักงานดูแลทำความสะอาด ตลอดจนคนงานในภาคการก่อสร้าง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายจากทั้งฝ่ายนายจ้างและคนงาน โดยใช้ยุทธวิธีต่างๆ อาทิเช่น การหาหุ้นส่วนเป็นพันธมิตรจากภาคสมาคมนักธุรกิจต่างๆ เช่น สมาคมนายจ้างภาคเกษตร สมาคมผู้ปลูกไม้ผล ฯลฯ รวมไปถึงการหาหุ้นส่วนสร้างการเป็นพันธมิตรกับสถานกงสุลเม็กซิโก โดยได้ร่วมกันกับสถานกงสุลจัดตั้งโครงการความยุติธรรมและความเสมอภาคในที่ทำงาน (Justice and Equality in the Workplace Program – JEWP) ในเมืองฮิวสตัน มลรัฐเท็กซัส เมื่อ 3 ปีที่แล้ว ซึ่งมีผู้เข้าร่วมโครงการจากองค์กรเอกชนต่างๆ หลายแห่ง* และได้รับความสำเร็จด้วยดี ถือเป็นแบบอย่างที่จะนำไปใช้ เพราะสามารถช่วยคนงานได้ถึง 2,300 คน ให้ได้รับเงินค่าจ้างย้อนหลังถึง 1.5 ล้านเหรียญ โครงการนี้จึงได้ถูกนำไปเป็นรูปแบบตัวอย่างในเมืองดัลลัส และลาสเวกัสในปีถัดมา ซึ่งก็ปรากฏว่าได้รับผลดีเช่นกัน นอกจากนี้ก็มีการใช้โครงการอาสาสมัคร (Voluntary Incentive Program – VIP) การให้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อประเภทต่างๆ เช่น การแจกแผ่นพับใบปลิวเป็นภาษาสเปนไปตามโรงงานต่างๆ การจัดทำบทปราศรัยและการบรรยายผ่านสื่อด้วยภาษาต่างๆ เป็นต้น

* หน่วยเครือข่ายของ The Information Group for Asian American Rights (TIGAAR) โดยเครือข่ายดังกล่าวจะเป็นผู้เข้ามาช่วยกันทำงานในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นายจ้างลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน โดยการจัดอบรม หรือการให้ลูกจ้าง/ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงช่องทางการร้องทุกข์ผ่านโทรศัพท์สายตรงเบอร์เดียวกัน แล้วปลายทางจะมีผู้พูดตอบรับโทรศัพท์ที่สามารถพูดได้ทุกภาษาของผู้ร้องเรียน และจะส่งต่อข้อมูลไปให้หน่วยปฏิบัติส่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียน โดยไม่แจ้งว่ามีข้อร้องเรียน รวมทั้งปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ นอกจากนี้ก็ยังมี Website ของสมาชิกแจกจ่ายเผยแพร่ไปในหมู่คนงานเป้าหมายทุกกลุ่มอีกด้วย

2) องค์การด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Administration – OSHA) ทำหน้าที่เพื่อสงวนรักษาชีวิตของแรงงาน ป้องกันการบาดเจ็บ และการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานของแรงงานอเมริกันทั้งหมด โดยแบ่งองค์กรออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะทำหน้าที่ทางด้านการค้นคว้าวิจัยเพื่อสร้างมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน อีกส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างปฏิบัติ เพื่อสร้างระบบป้องกันอุบัติเหตุและโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน

3) หน่วยงานพิจารณาอนุญาตวีซ่า (U.S. Department of State: Bureau of Consular Affairs) มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตวีซ่าให้แก่คนต่างชาติที่เข้ามาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการพิจารณาอนุญาตให้วีซ่าเข้าประเทศ จะพิจารณาพร้อมไปกับการอนุญาตให้ทำงาน ดังนั้นวีซ่าเข้าสหรัฐอเมริกาจึงมีมากกว่า 12 รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการเข้าประเทศเพื่อการทำงานในลักษณะนั้นๆ ความเข้มงวดในการตรวจสอบอนุญาตแต่ละชนิดของวีซ่าที่ให้ทำงานแต่ละประเภทจะใช้เวลาในการพิจารณาแตกต่างกัน แล้วแต่เงื่อนไขของเอกสารหลักฐานและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาทำงาน แต่เมื่อพิจารณาอนุญาตแล้ว จะแจ้งให้สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศนั้นๆ เป็นผู้ประทับตราในหนังสือเดินทางของผู้ยื่นขออนุญาต ทั้งในเรื่องการอนุญาตเข้าเมืองและการทำงานพร้อมกัน มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีอัตราสูง และหน่วยงานนี้จะมีข้อมูลเชื่อมโยงกับหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration) ที่จะตรวจสอบที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่งซึ่งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการขออนุมัติจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ตำแหน่งงานที่นายจ้างไม่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงแรงงาน เพราะมีความขาดแคลนและมีข้อกำหนดเฉพาะอยู่แล้ว (2) ตำแหน่งงานที่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงาน โดยนายจ้างต้องได้รับอนุญาตเป็นใบอนุญาตด้านแรงงาน (Labor Certificated) ตามคุณลักษณะต่างๆ ดังนี้

3.1) การอนุมัติตำแหน่งงานอย่างถาวร (Permanent Labor Certification) นายจ้างต้องเปิดรับสมัครคนงานภายในประเทศ ก่อนยื่นคำร้องขออนุมัติตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันว่า คนสัญชาติสหรัฐอเมริกามีไม่เพียงพอ และการรับแรงงานต่างชาติเข้าทำงานจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนงานสหรัฐอเมริกา

3.2) การอนุมัติตำแหน่งงานชั่วคราวประเภท H2B (H-2B Temporary Labor Certification) การขออนุมัติตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงานในลักษณะนี้ แรงงานต่างชาติสามารถเข้าไปทำงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชีพเกษตรกรรมชั่วคราวในสหรัฐอเมริกาได้ภายใน 1 ปี และต่ออายุได้ครั้งละหนึ่งปี รวมกันไม่เกิน 3 ครั้ง

3.3) การอนุมัติตำแหน่งชั่วคราวสำหรับตำแหน่งนักวิชาชีพ H1B (H1B Specialty Professional Workers) แรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบวิชาชีพตามประเภทนี้ จะต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต่ําปริญญาตรี นายจ้างต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการอนุมัติตำแหน่งงานอย่างถาวรแต่จะได้รับอนุมัติเป็นเวลา 3 ปี ต่ออายุได้อีก 3 ปี

3.4) ประเภท D-1 พนักงานในเรือ (D-1 Crew Member) โดยทั่วไปทางการสหรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้พนักงานในเรือของต่างประเทศประกอบอาชีพใดๆ นอกเรือ แต่มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น ในมลรัฐอลาสก้า พนักงานเรือชาวญี่ปุ่น เกาหลี สามารถประกอบอาชีพนอกเรือได้ เช่น การขนถ่ายสินค้าซึ่งนายจ้างเจ้าของเรือจะต้องทำหนังสือรับรองขอบเขตหน้าที่ของงาน และรับรองคนงานด้วย

3.5) สถานกงสุลเม็กซิโก จะทำหน้าที่ออกบัตรประจำตัวคนหลบหนีเข้าเมือง (I.D. Card) ให้แก่คนเม็กซิกันที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารหลักฐานใดๆ ทำให้คนเหล่านั้นสามารถใช้ I.D. Card ทำธุรกรรมตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้ โดยเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับรัฐบาลเม็กซิโกได้ลงนามในประกาศที่ว่าด้วยความร่วมมือกันในการให้ความรู้แก่คนเม็กซิกันที่เข้ามาทำงานในสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ต่างๆ ในที่ทำงานของคนงาน รวมไปถึงโครงการ JEWPs* ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Michal Boni ได้อธิบายในบทความ⁷⁴ The Labor Market in Poland: Current Trends and Challenges โดยกล่าวไว้ว่า ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่ได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกลไกเศรษฐกิจที่ได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีทำให้เกิดการจ้างงานใหม่ขึ้น นำมาสู่การกำหนดนโยบายการจัดสวัสดิการแรงงาน การสร้างมาตรฐานการจ้างงานทั้งในงานกิจการส่วนบุคคล และการจ้างงานชั่วคราวตามหน่วยงาน

* หลักการสำคัญก็คือ แยกการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองกับการให้สิทธิตามมาตรฐานแรงงานออกจากกัน โดยสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการให้สิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนงานอเมริกันโดยถูกกฎหมาย หรือแรงงานหลบหนีเข้าเมือง และมีข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกในอันที่จะไม่มีการแจ้งหรือให้ข้อมูลแรงงานลักลอบเข้าเมืองแก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่จับกุม ซึ่งก็คือ กรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security – DHS)

⁷⁴ Michal Boni, "The Labor Market in Poland: Current Trends and Challenges," *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process Changing Perspectives and Policy Options*, In Bernard Funck and Lodovico Pizzati (eds.), (Washington D.C.: The World Bank, 2005), pp. 75-77.

และตามข้อตกลงร่วมของสหภาพยุโรป นำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี และพบว่าสัดส่วนของงานของแรงงานย้ายถิ่นนั้นเพิ่มขึ้นจาก 107,000 คน ในปี ค.ศ. 1990 มาเป็น 330,000 คน ในปี ค.ศ. 2000 โดยการสำรวจพบว่า งานของแรงงานย้ายถิ่นดังกล่าวไม่ได้จัดจ้างในระยะยาว แต่เป็นไปในลักษณะปีต่อปีในกรณีที่เป็นลูกจ้างชาวโปแลนด์ ขณะที่บางประเทศในสหภาพยุโรปมีแรงงานส่วนเกินนั้น จะมีการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเภทที่ลูกจ้างในท้องถิ่นไม่นิยมทำงานดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อกังวลอย่างมากเกี่ยวกับภาวะการว่างงานรวมถึงการปลดคนงาน โดยมีทางเลือกที่ดีในการใช้แรงงานย้ายถิ่น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายการจ้างงานและนโยบายตลาดแรงงานของประเทศโปแลนด์อันนำมาสู่ความเติบโตของตลาดแรงงานย้ายถิ่น

Rimantas Kairelis ได้อธิบายในบทความ⁷⁵ *Labor Market Trends and Issues in Lithuania* โดยกล่าวไว้ว่า เกี่ยวกับการปรับนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงาน เพื่อการปรับระบบการบริหารจัดการตลาดแรงงานให้ดียิ่งขึ้น โดยมีแนวทางการจัดการที่ให้ความสำคัญทั้งในประเด็นความมั่นคงทางสังคมและการส่งเสริมศักยภาพการพัฒนาประเทศด้วยการใกล้ชิดสถานการณ์แรงงานระหว่างประเทศที่เป็นประเด็นสำคัญ ทั้งในส่วนของตลาดแรงงานผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มธุรกิจของสถานประกอบการ รวมถึงการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานของกลุ่มแรงงานของผู้ย้ายถิ่นเพื่อให้มีกระบวนการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการตามกิจกรรมของตลาดแรงงาน ซึ่งแนวทางการปรับนโยบายนั้น เริ่มตั้งแต่การปรับยุทธศาสตร์แผนงานเพื่อนำไปสู่การส่งเสริมการลงทุน การเพิ่มการจ้างงาน วางระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับระดับการจ้างงานและตลาดแรงงานทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค การสำรวจการจ้างงาน การพยากรณ์ความต้องการแรงงาน โดยทบทวนจากปรากฏการณ์ทั้งในระดับนานาชาติและในภูมิภาค เพื่อนำมาสู่การเตรียมการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับตลาดแรงงาน โดยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันกับประเทศในภูมิภาค โดยในแต่ละประเทศต้องมีการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นเป็นระดับสำคัญ ก่อนนำมาสู่การยินยอมในจ้างงานตามแผนความร่วมมือในระดับภูมิภาค การเตรียมความพร้อมทางด้านกฎหมายเพื่อรองรับการจ้างงานในกลุ่มแรงงานนำเข้าเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้การความก้าวหน้าในการดำเนินการเป็นเรื่องของความก้าวหน้าของความร่วมมือของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป

⁷⁵ Rimantas Kairelis. "Labor Market Trends and Issues in Lithuania," *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process Changing Perspectives and Policy Options*, In Bernard Funck and Lodovico Pizzati (eds.), (Washington D.C.: The World Bank, 2005), pp. 88-91.

Zdenka Kovac, Franci Kluzer and Alenka Kaizer ได้อธิบายในบทความ⁷⁶ The Main Challenges of the Slovenian Labor Market โดยกล่าวไว้ว่า รัฐบาลของสโลวีเนีย ได้ดำเนินการตามแผนงานด้านแรงงาน ในแผนงานปี ค.ศ. 2000 และปี ค.ศ. 2001 ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาทักษะ เพื่อนำไปสู่การจ้างงานในภาคการผลิตต่างๆ ให้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาระของการพัฒนานั้นสร้างให้เกิดความแตกต่างในด้านความต้องการของแรงงานมากยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องทักษะการผลิตของแรงงาน ที่ไม่สอดคล้องกับภาคการผลิต ปัญหาการว่างงานนั้นได้เพิ่มขึ้นพร้อมกับความเติบโตของตลาดแรงงาน ทั้งนี้สืบเนื่องจากปัญหาการจ้างงานที่มีช่วงสัญญาระยะสั้นนำมาสู่ปัญหาการว่างงาน จากข้อมูลที่ได้จากการจดทะเบียนมีสูงถึง 14 เปอร์เซ็นต์ และโดยส่วนใหญ่ คือประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ เป็นกลุ่มของแรงงานที่มีอายุเกิน 40 ปี ซึ่งจากสถานการณ์ของโครงสร้างประชากรดังกล่าวปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นนั้นสืบเนื่องจากช่วงวัยของการทำงานนั้นไม่เหมาะสมกับการทำงานในบางกิจการ จึงนำมาสู่การนำเข้าแรงงานจากประเทศยูโกสลาเวียซึ่งเป็นตลาดนำเข้าแรงงานที่สำคัญ เพื่อเข้ามาทดแทนในตลาดแรงงาน ประมาณ 35,000 – 40,000 คน โดยทำงานตามสัญญาการจ้างงานชั่วคราว อย่างไรก็ตามด้วยระดับการพัฒนาของประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้โอกาสของการมีงานทำมากขึ้น ความต้องการแรงงานมีมากกว่าแรงงานที่มีทักษะจะมารองรับอย่างพอเพียงในระบบการผลิตได้ จึงเป็นที่มาของการนำเข้าแรงงานอย่างผิดกฎหมาย

Amara Pongsapich โดยได้ศึกษาเรื่อง Migrant Workers to The Arab World: Thailand สรุปได้ว่า⁷⁷ การย้ายเพื่อไปทำงานยังประเทศในตะวันออกกลางนั้นพบว่ามีผลสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก โดยเริ่มขึ้นในช่วงต้น ทศวรรษ 1980 เป็นที่มาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ที่ให้ความสำคัญกับการจ้างงานในต่างประเทศ จนนำมาสู่การเริ่มต้นนโยบายของรัฐในการส่งแรงงานออกไปทำงานยังต่างประเทศ ตามรายงานของกรมการจัดหางานพบว่าในปี 1985 มีแรงงานทั้งสิ้น 240,000 คน ที่เดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดประมาณ 2 ใน 3 จากจำนวนดังกล่าวทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย

⁷⁶ Zdenka Kovac, Franci Kluzer and Alenka Kaizer, "The Main Challenges of the Slovenian Labor Market," *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process Changing Perspectives and Policy Options*, In Bernard Funck and Lodovico Pizzati (eds.), (Washington D.C.: The World Bank, 2005), pp. 105-107.

⁷⁷ Godfrey Gunatilleke, *Migration to the Arab World Experience of Returning Migrants*, (Tokyo: United Nations University Press, 1991), pp. 151-158.

โดยแรงงานดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานที่มีกึ่งทักษะ (ร้อยละ 70) ในส่วนข้อมูลทางประชากรของแรงงานย้ายถิ่นที่ทำการศึกษานั้นพบว่า โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มของผู้ที่มีครอบครัวแล้ว (ร้อยละ 88) แล้วส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าครอบครัว (ร้อยละ 83) และมีส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษา (ร้อยละ 88) ส่วนในเรื่องของลักษณะครอบครัวนั้นพบว่า เป็นครอบครัวที่มีจำนวนสมาชิกในครอบครัว โดยเฉลี่ยประมาณ 5.1 คน และมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ในวัยทำงาน 2.9 คน ในส่วนของช่วงอายุกับการย้ายถิ่นของแรงงานพบว่า ช่วงอายุ 31-40 เป็นกลุ่มของอายุที่มีการย้ายถิ่นมากที่สุด ทั้งนี้ในกลุ่มช่วงอายุดังกล่าวได้มีการย้ายถิ่นไปทำงานยังประเทศในตะวันออกกลาง 2-3 ครั้งแล้ว แล้วพบว่าทักษะในการทำงานกับช่วงอายุนั้นมีความสัมพันธ์กัน โดยพบว่า กลุ่มที่ไม่มีทักษะการทำงานจะเป็นกลุ่มของแรงงานที่อายุน้อย กลุ่มแรงงานที่ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม (ร้อยละ 73) และเมื่อกลับจากการย้ายถิ่นไปทำงานยังต่างประเทศก็จะกลับมาทำการเกษตรกรรมตามเดิม (ร้อยละ 63) โดยเหตุผลของการแสวงหางานทำยังต่างประเทศของแรงงานไทยนั้นพบว่า โดยส่วนใหญ่เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ (ร้อยละ 43) เพื่อสามารถเก็บออมเงินไว้ (ร้อยละ 29) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น (ร้อยละ 28) เพื่อนำมาเป็นเงินทุนและเพื่อใช้หนี้สิน (ร้อยละ 8) และเพื่อหาประสบการณ์การทำงาน (ร้อยละ 3) ซึ่งสรุปได้ว่าสาเหตุเกี่ยวกับการเงินเป็นเหตุผลสำคัญนำมาสู่การย้ายถิ่นของแรงงาน

Jan C. Van Ours and Justus Veenman โดยได้ศึกษาเรื่อง The Netherlands: Old Emigrants – Young Immigrant Country⁷⁸ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ สืบเนื่องจากหลังภาวะสงครามประเทศเนเธอร์แลนด์ได้บูรณะฟื้นฟูประเทศได้อย่างรวดเร็ว นำมาสู่การไหลเข้ามาของแรงงานใน ค.ศ. 1960 ไปจนถึงต้น ค.ศ. 1970 โดยเป็นกลุ่มคนในประเทศอาณานิคมเนเธอร์แลนด์ กลุ่มผู้ลี้ภัยทางการเมือง รวมถึงการย้ายตามเครือญาติกันเข้ามาของคนในรุ่นต่อๆมา จนถึงปัจจุบันประเทศเนเธอร์แลนด์ประเทศเป้าหมายของการย้ายถิ่นเข้า และตามข้อตกลงของสหภาพยุโรปที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรภายในสหภาพยุโรปเป็นไปโดยเสรี นั้นเข้ามาสู่ตลาดแรงงานของประเทศเนเธอร์แลนด์ แล้วพำนักอยู่ในประเทศ โดยในส่วนที่หนึ่งคือกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นที่มีใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ แต่กลุ่มแรงงานเหล่านี้ก็ไม่ได้หมดไปแม้ว่าจะมีระเบียบยกเลิกการนำเข้าแรงงานของกลุ่มประเทศในเมดิเตอร์เรเนียน ในปี ค.ศ. 1973 ซึ่งรวมแรงงานจำนวนมากที่เข้ามาจากประเทศเซอร์นามทั้งก่อนและหลังจากเป็นอิสระจากอาณานิคม

⁷⁸ Jan C. Van, Ours and Justus Veenman, *The Netherlands: Old Emigrants – Young Immigrant Country*, In Klaus F. Zimmermann (eds.), *European Migration What Do We Know?*, (London: Oxford University Press, 2005).

รวมถึงแรงงานจากตุรกีและมอริอ็อกโกที่ย้ายถิ่นตามครอบครัวเข้ามา และอีกส่วนหนึ่งคือการจ้างแรงงานนำเข้าชั่วคราวซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมของรัฐบาลที่มีต่อกลุ่มแรงงานชั้นสองจากยูโกสลาเวียในช่วงระหว่าง ศตวรรษ 1960 จนถึง 1991 และนับตั้งแต่ปี 1994 เป็นต้นมา ซึ่งถือเป็นช่วงการเข้าสู่ระบบการค้าเสรีเป็นผลให้มีข้อตกลงให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้าทำงานในช่วงฤดูกาลทำงานต่างๆ โดยนโยบายของรัฐนั้นมีความสอดคล้องและเป็นไปตามอิทธิพลของการขยายตัวของการเสรีซึ่งเป็นผลตามแนวนโยบายของประเทศโปแลนด์ และในปัจจุบันจากรายงานของ Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR 2001) สรุปไว้ว่าประเทศเนเธอร์แลนด์ยังคงเป็นประเทศของการย้ายถิ่นเข้าซึ่งโดยส่วนใหญ่ โดยที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมากคือกลุ่มผู้ย้ายถิ่นเข้าในวัยหนุ่มสาวและกลุ่มเด็กที่มีการศึกษา มีทักษะภาษาที่ดี ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้จะช่วยสนองตอบในตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี

Thomas Bauer, Barbara Dietz, Klaus F. Zimmermann and Eric Zwintz ได้ทำการศึกษา German Migration: Development, Assimilation, and Labor Market Effects⁷⁹ อันเกี่ยวข้องกับกำกับการเริ่มต้นการกำหนดกฎเกณฑ์การนำเข้าแรงงาน โดยเริ่มขึ้นเมื่อ ทศวรรษ 1950 และยุติลงหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันโลกครั้งที่ 1 ใน ปี 1973 ด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำมาสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานทักษะต่ำ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยปกติจากยุโรปตะวันออกนั้นไม่สามารถชดเชยภาวะการขาดแคลนแรงงานในระยะยาวได้ จึงนำมาสู่การกำหนดนโยบายเพื่อการนำเข้าแรงงานแรงงานชั่วคราวอย่างเป็นระบบตามประเภทของแรงงาน โดยจัดทำเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยร่วมกับอิตาลี (1955), สเปนและกรีซ (1960), ตุรกี (1961), มอริอ็อกโก (1963), โปรตุเกส (1964), ญี่ปุ่น (1965) และจากยูโกสลาเวีย (1968) ซึ่งประเทศเหล่านี้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานระหว่างประเทศ มีสำนักงานกว่า 400 แห่งที่เป็นตัวแทนของกระทรวงแรงงานในการปฏิบัติงานรับแรงงานในประเทศเหล่านี้เสมือนเป็นตัวแทนสถานประกอบการจากประเทศเยอรมัน โดยขั้นตอนของการนำเข้าแรงงานเริ่มตั้งแต่สถานประกอบการเสนอสัญญาจ้างงานเข้ามา ทางหน่วยงานตรวจสอบความถูกต้องแล้วจัดส่งรายละเอียดการของแรงงานนำเข้าไปให้ในแต่ละสำนักงานในแต่ละประเทศที่ประจำอยู่ นำมาสู่ขั้นตอนการคัดเลือกแรงงานตามหลักฐานในด้านประเภทของแรงงาน ภาวะสุขภาพ ประสบการณ์

⁷⁹ Thomas Bauer, Barbara Dietz, Klaus F. Zimmermann and Eric Zwintz, *German Migration: Development, Assimilation, and Labor Market Effects*, In Klaus F. Zimmermann (eds.), *European Migration What Do We Know?*, (London: Oxford University Press, 2005).

การทำงาน ซึ่งในส่วนของอัตราค่าจ้างจะได้ในอัตราที่เท่ากับชาวเยอรมันได้รับ โดยในส่วนของ การดำเนินเรื่องการนำเข้า ขั้นตอนติดต่อเจรจาในการจ้างแรงงานต่างประเทศนั้นสถานประกอบการ เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด (โดยถึงในปี 1973 นั้นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานอยู่ที่ ประมาณ 300 DM ต่อแรงงาน 1 คน) ในขั้นตอนต่อมาสถานประกอบการต้องจัดหาที่อยู่อาศัย แล้วถึงขั้นตอนของการจัดส่งแรงงานกลับประเทศทันทีหากแรงงานต่างชาติร้องขอให้มีการจัดส่ง กลับประเทศ ณ สถานทูตเยอรมัน

Kwong-Leung Tang Jacqueline T.Y. Cheung and Wendy Forget โดยได้ศึกษาใน เรื่อง An Insider View: Opinions and Assessments of Retraining Policy from Hong Kong Workers สรุปได้ว่ามี⁸⁰ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของฮ่องกงเริ่มต้นขึ้นในช่วง ทศวรรษ 1980 ด้วยสภาพดังกล่าว เป็นผลให้นายจ้างเสนอให้มีการนำเข้าแรงงานจำนวนมากทั้งกลุ่มแรงงาน กึ่งทักษะฝีมือและกลุ่มไม่มีทักษะเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่เกิดขึ้น ในปี 1989 รัฐบาลของฮ่องกงได้ทำการนำเข้าแรงงานมีทักษะจำนวน 3,000 คน ด้วยสัญญาการทำงาน 2 ปี และต่อมาภายหลังนำเข้าแรงงานอีก 2,323 โดยให้มีการรับให้เข้าทำงานในสาขาหัตถกรรม ทั้งนี้ ได้ร้องขอต่อ นายจ้าง ให้ได้จัดการเกี่ยวกับที่พักและการจ่ายค่าจ้างที่ไม่น้อยกว่าระดับค่าในท้องถิ่น นั้นๆ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับระดับทักษะฝีมือแรงงานของแรงงาน แม้จะมีการตรวจสอบตรา ตลาดแรงงาน ในท่ามกลางความกดดันเกี่ยวกับการนำเข้างดงกล่าว แต่จากสภาพดังกล่าวจะ พบว่ามีเหตุผลหลายประการที่เป็นปัจจัยที่เป็นตัวเร่งกระบวนการนำเข้าแรงงาน ทั้งในเรื่องอัตรา การเกิดต่ำ สัดส่วนการจ้างแรงงานผิดกฎหมายมีระดับที่ลดลง และการย้ายถิ่นไปทำงาน ต่างประเทศ (กลุ่มแรงงานที่เกรงการกลับเข้าไปอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศจีน ภายหลัง หมดสัญญาเช่าจากประเทศอังกฤษ ในปี 1997) รวมถึงการย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศจีนด้วย เพราะค่าจ้างแรงงานถูกกว่า โดยจากรายงาน A Ten Year Vision and Agenda for Hong Kong's Economy โดยระบุว่าในปี 1993 ประมาณร้อยละ 75 ของธุรกิจที่ประกอบการอยู่ในฮ่องกง นั้นมีโรงงานอยู่ในประเทศจีน โดยมีการจ้างแรงงานเล็กไม่ต่ำกว่า 50,000 คน และอีกกว่า 10,000 คนไม่สามารถหางานใหม่ทำได้ ทั้งนี้ด้วยปัญหาดังกล่าวมีข้อจำกัดมาจากวุฒิการศึกษาที่ต่ำ ขาด ทักษะความชำนาญในการทำงาน แม้จะเป็นกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญแต่ว่าอยู่ในกลุ่มสูงอายุแล้ว

⁸⁰ Kwong-Leung Tang Jacqueline T.Y. Cheung and Wendy Forget, *An Insider View: Opinions and Assessments of Retraining Policy from Hong Kong Workers*, (Canada: Asia Monitor Resource Center, University of Northern British Columbia, 2001), p. 18.

โดยกลุ่มดังกล่าวนี้จะเสียเปรียบในการแข่งขันกลุ่มแรงงานที่นำเข้า โดยเฉพาะในตลาดแรงงานทักษะต่ำ ด้วยเพราะกลุ่มดังกล่าวอยู่ในวัยแรงงานและค่าแรงนั้นถูกกว่า รัฐบาลได้วางแผนนำเข้าแรงงานจำนวน 14,700 คน โดยส่วนใหญ่มาจากประเทศจีน แต่สภาพแรงงานในท้องถิ่นเห็นว่าไม่ควรให้มีการนำเข้า ด้วยข้อเรียกร้องถึงการเข้ามาของแรงงานดังกล่าวจะเป็นตัวจุดให้ค่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้อยู่ในระดับต่ำ รวมถึงสถานที่รองรับ อาจเกินกว่าระดับที่รองรับได้ อันหมายรวมถึงการบริการทางสังคมในด้านต่างๆ แต่สุดท้ายแล้วรัฐบาลนำเข้าแรงงานจำนวน 25,000 คน แม้จะเสี่ยงต่อภาวะปัญหาการว่างงานแต่ก็ดำเนินการนำเข้าแรงงานเพื่อนำมาสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม โดยมีมาตรการระยะสั้นนั้นให้มีการส่งเสริมเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานในแต่ละสาขาการผลิตให้มีทักษะที่ดีเพื่อเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาเสริมแหล่งแรงงานของภาคการผลิตต่างๆ ได้เป็นไปตามความเหมาะสมกับอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

Carmelita G. Naqui โดยศึกษาเรื่อง⁸¹ การอพยพย้ายถิ่นและแรงงานหญิงอพยพชาวฟิลิปปินส์ โดยกล่าวถึง สาเหตุของการอพยพ ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมา และการดำรงชีวิตในประเทศญี่ปุ่น พบว่า สาเหตุของการย้ายถิ่นมาจากสภาพความเป็นอยู่ที่ขัดสน และสถานการณ์ภายในประเทศฟิลิปปินส์ เช่น ความล้มเหลวของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ปัญหาการว่างงานที่จะคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา การย้ายถิ่นของแรงงานมีทั้งแรงงานที่มีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลุ่มแรงงานอพยพ อันได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ ความแตกแยกของครอบครัว การเผชิญอันตรายจากความเสี่ยงภัยกลุ่มสิทธิในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานหญิง โดยเมื่อภาวะหนี้สินต่างประเทศของประเทศฟิลิปปินส์ เพิ่มสูงขึ้นจนถึงขั้นวิกฤติการอพยพแรงงานเหล่านี้ จึงได้รับการสนับสนุน และได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งออกแรงงานไปในประเทศต่างๆ สำหรับการประกอบอาชีพของแรงงานชาวฟิลิปปินส์ในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะเป็นกลุ่มอาชีพที่แรงงานญี่ปุ่นส่วนใหญ่ไม่สนใจทำ ในลักษณะงานยาก งานสกปรกและงานที่ต้องเสี่ยงอันตราย โดยแรงงานอพยพชาวฟิลิปปินส์ ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 97 มีอาชีพเกี่ยวกับงานบ้านทึง และมักเกี่ยวข้องกับการขายบริการทางเพศ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น ต้องใช้ระบบของความร่วมมือระหว่างรัฐ ในลักษณะของข้อตกลงร่วม เพื่อให้แรงงานที่เข้าไปทำงาน มีโอกาสที่จะได้รับการคุ้มครองและมีสวัสดิการ ในมิติของมนุษยชนแต่ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นไม่มีนโยบายที่ต้อนรับแรงงานไร้ฝีมือดังกล่าวจึงเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ

⁸¹ Carmelita G. Naqui, *Migration and the Filipino Women Migrant Workers to Japan: Networking, Settlement and Human Rights*, Tokyo, (12-14 December 1995).

Nayagam, James โดยศึกษาเรื่อง⁸² ประเทศมาเลเซียมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยในกลางปี ค.ศ. 1980 คาดประมาณว่ามีจำนวนมากกว่า 500,000 คน ส่วนใหญ่เข้ามาอยู่ที่รัฐเพนนิงซูลาร์ และรัฐซาราวัก โดยแรงงานส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีเชื้อชาติ ศาสนา และภาษาใกล้เคียงกัน ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ชาวมุสลิมในจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย และชาวมุสลิมจากตอนใต้ของประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อเข้ามาทำงานในกลุ่มของงานด้านเกษตรกรรม งานก่อสร้าง และคนรับใช้ในบ้าน เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1981 จึงมีนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เพื่อทำสัญญาจ้างแรงงานระหว่างประเทศ โดยในปี ค.ศ. 1984 ร่วมมือกับประเทศอินโดนีเซีย เพื่อรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานด้านการเกษตร (plantation sector) และคนรับใช้ในบ้าน (domestic maids) ในปี ค.ศ. 1985 ร่วมมือกับประเทศฟิลิปปินส์เพื่อรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานคนรับใช้ในบ้าน ในปี ค.ศ. 1986 ร่วมมือกับประเทศบังคลาเทศเพื่อรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานด้านการเกษตร และในปีเดียวกันร่วมมือกับประเทศไทยเพื่อรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานด้านการเกษตรและงานก่อสร้าง แต่ทว่านโยบายดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้นจำนวนมาก เพราะนโยบายดังกล่าวนายจ้างต้องเสียค่าธรรมเนียมที่สูง จึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายมาสู่การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ชั่วคราว โดยต้องเป็นแรงงานที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน (work permits) ในเฉพาะอาชีพของสาขาที่ขาดแคลนในท้องถิ่น เช่น งานเกษตรกรรม และในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ โดยอนุญาตให้ทำงานในประเทศได้ 2 ปีและต่ออายุได้ไม่เกิน 5 ปี มีการทบทวนการอนุญาตทำงานทุกปี โดยสามารถได้รับสิทธิและผลประโยชน์เท่าเทียมกับแรงงานชาวมาเลเซีย

Stahl, C.W. โดยได้อธิบายแรงงานต่างด้าวในประเทศได้วันไว้ว่า⁸³ ประเทศได้หันเริ่มมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าประเทศ ในช่วงกลาง ค.ศ. 1980s โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศอินโดนีเซีย เพื่อมาเข้ามาเป็นกรรมกรและแรงงานภาคเกษตรกรรม ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1989 คาดประมาณแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายประมาณ 300,000 คน และในปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลได้หันได้ผ่อนผันให้แรงงานผิดกฎหมายทำงานในประเภทงานก่อสร้าง งานในโรงงาน

⁸² Nayagam, James, "Migration Labor Absorption in Malaysia," *Asian and Pacific Migration Journal*. (1992).

⁸³ Stahl, C.W., "South-North Migration in the Asian-Pacific region," In *Paper presented to the International Organization for Migration Conference on South-North Migration*, (Geneva, 1990).

อุตสาหกรรม และลูกจ้างทำงานบ้าน โดยนายจ้างให้นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อลงทะเบียนรับใบการอนุญาตทำงาน และนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียม (employment stability fee) โดยจะขออนุญาตในแต่ละครั้งละ 1 ปี และได้รับการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติอยู่รวมได้ไม่เกิน 2 ปี และกำหนดค่าจ้างของแรงงานต่างชาติเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำของแรงงานในท้องถิ่น

Doris Meissner เจ้าหน้าที่อาวุโสของสถาบันด้านนโยบายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น (Migration Policy) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการศึกษาโครงการว่าด้วยการจ้างแรงงานชั่วคราวของสหรัฐอเมริกา (U.S. Temporary Worker Programs) ได้นำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ⁸⁴ โดยระหว่างปี ค.ศ. 1942 – 1964 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินโครงการ “บาเซโร (Bracero)” ซึ่งเกิดขึ้นจากการเจรจาและข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก ในการที่จะตอบสนองของความต้องการด้านการผลิตอาหารระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยที่โครงการดังกล่าวจะเป็นการนำเข้าแรงงานทางด้านเกษตรกรรมในระหว่างฤดูเพาะปลูก และตลอดช่วง 22 ปีของการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้มีแรงงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภายใต้โครงการนี้ถึง 4.5 ล้านคน อีกทั้งรายละเอียดในสัญญาคุ้มครองครอบคลุมอย่างกว้างขวางตั้งแต่ในเรื่องของที่พัก ค่าจ้าง และสภาพการจ้างงาน อีกทั้งยังระบุถึงเรื่องการหักเงินร้อยละ 10 ของค่าจ้าง ซึ่งจะถูกส่งไปยังรัฐบาลเม็กซิโกเพื่อคืนให้แก่คนงานเมื่อพวกเขากลับคืนยังภูมิลำเนาแล้ว ถึงแม้จะมีสัญญากำหนดไว้เช่นนี้ เงินค่าจ้างที่หักไว้ร้อยละ 10 นั้น คนงานส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้รับกลับคืนแต่อย่างใด และเป็นที่มาของการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้ได้ค่าจ้างดังกล่าวกลับคืนมา ปัญหาสำคัญนั้นเกี่ยวข้องกับความหยาบคายในการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จนนำไปสู่จุดสิ้นสุดของโครงการ และผลกระทบที่มีมาอย่างต่อเนื่องจากโครงการบาเซโร นั้นได้สร้างโครงข่าย และความสัมพันธ์ทางด้านตลาดแรงงานแบบไม่เป็นทางการระหว่างเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นรากฐานสำหรับการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจากประเทศเม็กซิโก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การยุติข้อตกลงในเชิงกฎหมายจึงมิได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการย้ายถิ่นที่ได้หยั่งรากไว้ตลอดเวลา กว่า 20 ปีของการดำเนินโครงการ ด้วยเหตุที่ผู้อพยพก็พร้อมที่จะปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปด้วย

⁸⁴ How Los Angeles Deflected Mexican Immigrants to the American Heartland [Online].

ฝ่ายวิชาการ บจม. ธนาคารกสิกรไทย ได้วิเคราะห์เรื่อง⁸⁵ การนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ไว้ว่า ผลจากการส่งออกแรงงานเพื่อไปทำงานยังต่างประเทศ จึงทำให้ตลาดแรงงานในประเทศไทยเกิดการขาดแคลนแรงงานทั้งกลุ่มแรงงานมีฝีมือ (skilled labour) และแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) ซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต ทั้งนี้ภาคธุรกิจและภาคการผลิตอุตสาหกรรมต้องดำเนินกิจการอย่างแข่งขันในระบบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งภาครัฐต้องมีมาตรการเพื่อนำเข้าแรงงานทั้งในระดับผู้เชี่ยวชาญ เช่น ผู้บริหาร วิศวกร และช่างเทคนิค ส่วนแรงงานไร้ฝือนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพื่อเป็นแรงงานระดับล่าง โดยมาจากประเทศพม่า บังกลาเทศ ปากีสถาน อินเดีย เนปาล ศรีลังกา และจีน ทั้งนี้ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการของภาครัฐ คือ (1) ตรวจสอบการเข้าเมืองบริเวณชายแดนอย่างเคร่งครัด (2) เปิดโอกาสให้มีการเข้าเมืองได้อย่างเป็นทางการ โดยจะต้องมีการกำหนดมาตรการต่างๆไว้รองรับทั้งในเรื่องการควบคุมการเข้ามาและการกลับออกอย่างมีประสิทธิภาพ (3) จัดระบบแรงงานจากต่างประเทศให้มีระดับต่างๆตั้งแต่ แรงงานไร้ฝีมือต่างๆ และแรงงานมีฝีมือ เพื่อสะดวกต่อการนำเข้าระบบทำงานในสาขาประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน (4) ลดระดับความสำคัญในมาตรการทางด้านความมั่นคงของประเทศ โดยให้ความสำคัญในมิติทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้น

เทียนฉาย กิระนันท์ โดยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกล่าวไว้ว่า⁸⁶ โดยปกติแล้วรัฐบาลประเทศต่างๆมีหลักปฏิบัติอยู่ 4 ลักษณะ คือ (1) นโยบายจำกัดการย้ายถิ่นแรงงานเข้าประเทศ ซึ่งไม่มีประเทศใดที่จะมีนโยบายให้ประชากรของประเทศอื่นย้ายเข้าประเทศตนโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งวิธีการจำกัดจำนวนนั้นสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น ใช้ระบบโควตาของการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เป็นต้น (2) นโยบายส่งเสริมการย้ายถิ่นแรงงานเข้าประเทศ ในอดีตนั้นเกี่ยวกับการที่บางประเทศมีจำนวนประชากรน้อยและต้องการบุกเบิกการพัฒนาประเทศ แต่ในปัจจุบันนโยบายส่งเสริมการย้ายถิ่นแรงงานเข้าประเทศ จะมีลักษณะของการเลือกรับประเภทของผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศ เช่น

⁸⁵ ฝ่ายวิชาการ บจม. ธนาคารกสิกรไทย, "แนวโน้มเศรษฐกิจไทย 2537 แจ่มใส...มั่นคง," *สรุปข่าวธุรกิจ*, กรุงเทพมหานคร, (16-31 สิงหาคม 2538): 25-29.

⁸⁶ เทียนฉาย กิระนันท์, *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาประชากรศาสตร์และประชากรวิทยา หน่วยที่ 8-15*, (จังหวัดนนทบุรี:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2530).

นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และนักลงทุน เป็นต้น (3) นโยบายจำกัดการย้ายถิ่นแรงงานออกประเทศ โดยนโยบายลักษณะนี้มักเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง (4) นโยบายส่งเสริมการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในหลายๆประเทศต่างก็มีนโยบายที่ส่งเสริมให้แรงงานย้ายถิ่นไปทำงานและตั้งถิ่นฐานยังต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการมีประชากรมากเกินไปหรือมีปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละประเทศต่างก็มีนโยบายจำกัดการย้ายถิ่นเข้าประเทศจึงทำให้นโยบายส่งเสริมการย้ายถิ่นออกนอกประเทศไม่ประสบผลสำเร็จ

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ โดยแสดงทรรศนะไว้ในบทความ Thailand Development Strategies and Their Impacts on Labour Markets and Migration ซึ่งอธิบายไว้ว่า⁸⁷ การเติบโตขึ้นในภาคการผลิตของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การผลิตภาคอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นพร้อมการปรับตัวของแรงงานไทยที่เข้าสู่ระบบการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น แนวโน้มของการทำงานกรรมกรรับจ้างในภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรนั้นลดลง เนื่องจากภาคการผลิตดังกล่าวเป็นลักษณะของการจ้างงานที่มีรายได้ไม่แน่นอนและเป็นลักษณะของงานตามฤดูกาล ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดการวางแผนด้านกำลังแรงงานของประเทศที่ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีความไม่สมดุลของโครงสร้างทรัพยากรมนุษย์กับโครงสร้างตลาดแรงงานภายในประเทศ ในแง่ของความต้องการแรงงานของตลาดแรงงาน (labor demand) ที่มากกว่ากำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (labor supply) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของตลาดแรงงานระดับล่าง ที่เกิดภาวะความขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก ซึ่งนำมาสู่การการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน

อำนาจ นิลวิไล โดยศึกษาเรื่อง⁸⁸ แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย: ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย โดยการนำกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียมาเป็นกรณีศึกษาร่วมเพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินการสู่ข้อเสนอแนะการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย พบว่า รัฐบาลไทยได้วางกรอบของนโยบาย แนวทางและมาตรการในทางปฏิบัติ

⁸⁷ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์, *การจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาคมความมั่นคงแห่งชาติ, 2539).

⁸⁸ อำนาจ นิลวิไล, "แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย: ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544).

เกี่ยวกับการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของประเทศไทยนั้น ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 แต่อย่างไรก็ตาม ภาวะความขาดแคลนแรงงานและ ตลาดแรงงานมีอุปสงค์แรงงานจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นผลให้การหลั่งไหลเข้าประเทศของแรงงาน ต่างด้าวที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งนำมาสู่การกำหนดนโยบายเพื่อผ่อนผันให้จ้าง งานแรงงานต่างด้าวได้ตามมติคณะรัฐมนตรี ด้วยการขึ้นทะเบียนแรงงาน แต่ทั้งนี้แนวนโยบาย และมาตรการต่างๆของรัฐที่นำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ นั้นขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตาม เป้าประสงค์ จากรายงานวิจัยได้ข้อเสนอนี้ว่า นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวควรเป็นใน ลักษณะสัญญาจ้างก่อนเข้ามาในประเทศ โดยมีลักษณะของการทำเป็นข้อตกลงระดับทวิภาคีหรือ ข้อตกลงระหว่างรัฐ เพื่อเป็นแนวทางนำเข้าแรงงานอย่างเป็นระบบ สามารถออกกฎหมายและ ข้อบังคับเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองในระยะยาวได้

กฤตยา อาชวนิชกุล และคณะ โดยศึกษาเรื่อง⁸⁹ ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้าม ชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการ วิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ พบว่า ปัญหาแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองนั้นก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งทางด้านสังคม และด้านการสาธารณสุข เช่น เกิดแหล่งเสื่อมโทรม ชุมชนแออัด ปัญหา อาชญากรรม ปัญหายาเสพติด เป็นต้น นอกจากนั้นกระแสของการย้ายถิ่นเข้าเพื่อลักลอบเข้ามา ทำงานของแรงงานต่างด้าวยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแบบแผนการย้ายถิ่นที่เปลี่ยนแปลง ไป คือมีการย้ายถิ่นเข้ามาของสตรีมากขึ้น รวมทั้งการย้ายถิ่นทั้งครอบครัวซึ่งทำให้เกิดผลกระทบใน เรื่อง สุขภาพของเด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และสำหรับปัญหาด้าน สาธารณสุขนั้นพบว่า เกิดการแพร่ระบาดของโรคบางโรคในพื้นที่ เช่น โรคเท้าช้าง โรคปรีสติ โรค มาลาเรีย โรควัณโรค โรคกาฬโรค และโรคเอดส์ เป็นต้น ทั้งนี้กลุ่มผู้ที่ติดเชื้อมีสถานภาพ ทางเศรษฐกิจต่ำ และจะมักไม่เข้ารับการรักษาพยาบาลจากหน่วยงานในพื้นที่ เพราะกลัวถูก ดำเนินคดีตามกฎหมาย

⁸⁹ กฤตยา อาชวนิชกุล และคณะ, ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจาก กลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540).

เสกสิทธิ์ คุณศรี โดยศึกษาเรื่อง⁹⁰ การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า ลักษณะการจ้างงานในพื้นที่นั้น มีแรงงานชาวพม่ามากกว่าแรงงานชาวไทย ซึ่งโดยใหญ่ตำแหน่งที่จ้างแรงงานพม่านั้นจะเป็นงานประเภทกรรมกร แม่บ้าน คนรับใช้ และพนักงานทำความสะอาด เป็นต้น สำหรับค่าจ้างจะอยู่ในระดับต่ำกว่าแรงงานไทยเกือบครึ่งหนึ่ง แต่ยังคงได้รับสวัสดิการและที่พัก ในส่วนของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวนั้นนายจ้างได้ให้ความคิดเห็นว่า สาเหตุมาจากการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ความต้องการลดต้นทุนการผลิต อัตราค่าจ้างแรงงานภายในประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้น สำหรับมาตรการในการใช้แรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลกำหนดนั้น กลุ่มนายจ้างมีความเห็นว่า มีทั้งส่วนที่ดีสามารถปฏิบัติตามได้ และส่วนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ โดยลักษณะปัญหาที่พบจะเกี่ยวกับการติดต่อข้อมูลการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ควบคุมมาตรการใช้แรงงานต่างด้าว ในส่วนพฤติกรรมการทำงานของแรงงานไทย คือมักมีการเปลี่ยนงานบ่อยสาเหตุมาจากอยากทำงานที่ชอบ อยากทำงานที่ทำหายความสามารถ อยากทำงานที่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นงานที่สบาย ในส่วนความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่นั้น ให้ความเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวสามารถทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนและโดยส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำแล้ว ดังนั้นการกำหนดมาตรการใช้แรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนนั้นจะช่วยให้การใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ระบบมากขึ้น และสามารถควบคุมได้ตามมาตรการต่างๆของรัฐ ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา กล่าวได้เป็น 2 ระยะ คือ มาตรการระยะสั้น (1) การกำหนดงานและอาชีพของแรงงานต่างด้าวที่สามารถทำได้ให้ชัดเจน (2) จัดโควตาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็น 3 ประเภท คือ แรงงานประเภทรายวันสำหรับชายแดนไทยพม่า สำหรับพื้นที่ที่ขาดแคลนแรงงาน ให้มีการจัดหาแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (3) ลดขั้นตอนและค่าธรรมเนียมการขออนุญาตเพื่อจูงใจให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว (4) จัดทำทะเบียนประวัติเพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบและควบคุม (5) ควรมีการเจรจาเพื่อการแก้ปัญหาร่วมกันของรัฐบาล สำหรับมาตรการระยะยาว (1) จัดตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะกิจเพื่อออกกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าว (2) จัดตั้งตลาดแรงงานกลาง (3) การย้ายการลงทุนไปยังประเทศต้นทางของแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามา (4) ส่งเสริมสนับสนุนตั้งจังหวัดชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (5) พัฒนาทักษะแรงงานไทยเพื่อ

⁹⁰ เสกสิทธิ์ คุณศรี, "การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539).

ยกระดับฝีมือแรงงาน (6) ตั้งคณะกรรมการเพื่อการวิเคราะห์ศึกษาและติดตามผลกระทบเพื่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ศศิพร คนงาน โดยศึกษาเรื่อง⁹¹ การนำนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าวมาปฏิบัติของหน่วยงานระดับภาคในช่วงปี 2535-2542 โดยมีแนวทางเพื่อการศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบาย (policy content) และมาตรการแก้ไขปัญหาลดหนี้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การตัดสินใจกำหนดนโยบาย (decision making) ของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ตลอดจนศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติซึ่งเป็นส่วนของการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบหรือกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งการศึกษาค้นคว้า (problem identification) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานส่วนภูมิภาค พบว่า ภาคการเมือง ภาคราชการและภาคธุรกิจนั้นมีบทบาทสำคัญในการระบุและนิยามปัญหาที่มีผลกระทบต่างๆ ประกอบกับสถานการณ์แวดล้อมจนนำมาสู่ปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมือง และกระบวนการตัดสินใจออกมาเป็นนโยบายซึ่งมีมติการมองปัญหาแรงงานต่างด้าวของภาครัฐมักเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อมนุษยธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งหมดนี้เป็นกระบวนการหาข้อยุติร่วม (common value) เพื่อให้ผลของนโยบายก่อเกิดประโยชน์ในทุกภาคส่วน

เจตน์ ธนวัฒน์ โดยศึกษาเรื่อง⁹² ปัญหาการนำนโยบายของผู้ลอบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุสำคัญที่การนำนโยบายของผู้ลอบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ เนื่องจาก (1) การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นขาดความชัดเจนเกิดความสับสนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความขัดแย้ง ขาดความสมเหตุสมผล โดยรวมนโยบายดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการ การประสานงานขาดเอกภาพด้วยเพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ (3) กิจกรรมที่นำมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อ

⁹¹ ศศิพร คนงาน, "การนำนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าวมาปฏิบัติหน่วยงานระดับภาคในช่วงปี 2535-2542," (ภาควิชาพัฒนบริหารศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

⁹² เจตน์ ธนวัฒน์, "ปัญหาการนำนโยบายของผู้ลอบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชาพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539).

รองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวยังมีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับพื้นที่ยังขาดความพร้อมในเรื่องอัตรากำลังคน (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความบกพร่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่แสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า (6) งบประมาณเพื่อการดำเนินการไม่เพียงพอ (7) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวได้อย่างจริงจัง

ผกา จักรกริชกุล โดยศึกษาเรื่อง⁹³ ประสิทธิภาพของมาตรการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศตามนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน: ศึกษากรณีประเทศไทย พบว่า การกำหนดนโยบายดังกล่าวนั้น เป็นการกำหนดนโยบายตามตัวแบบสถาบัน (institutional model) ผสมกับตัวแบบนโยบายเดิม (incremental model) ที่เป็นการปรับประเด็นสำคัญประกอบเพิ่มเติม เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายถูกปรับเปลี่ยนตามพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหาร ทำให้การวางแผนการปฏิบัติขาดการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการเพื่อบริหารนโยบาย การนำมาตรการของนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามกรอบรูปแบบด้านการจัดการ (management model) ซึ่งมุ่งให้ความสนใจองค์ประกอบเป็นปัจจัยหลัก ด้านโครงสร้าง องค์กรที่เหมาะสม บุคลากรมีความรู้ความสามารถในการวางแผนบริหารงบประมาณ การบริหารงานต้องมีการประสานเชื่อมโยงกันตามบทบาทโครงสร้างหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการนำมาตรการของนโยบายไปปฏิบัติ มีความคิดเห็นว่าง ประสิทธิภาพระดับสูง ได้แก่ ด้านรายได้เงินโอนเข้าประเทศ ประสิทธิภาพระดับค่อนข้างสูง ได้แก่ ด้านการลดปัญหาการว่างงาน และประสิทธิผลระดับค่อนข้างต่ำ ได้แก่ ด้านลดการเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน

⁹³ ผกา จักรกริชกุล, "ประสิทธิผลของมาตรการส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศตามนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน: ศึกษากรณีประเทศไทย," (ภาคนิพนธ์มหบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542).

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าวข้างต้นนั้นได้สรุปถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่เข้ามาเกี่ยวข้องต่อนโยบายนำเข้าแรงงานลาว โดยการอธิบายของแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา เรื่อง การนำเข้าแรงงานลาวในจังหวัดสงขลา: กระบวนการ ปัญหาและผลที่ขึ้น มีดังนี้

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาการนำเข้าแรงงานลาว ซึ่งเป็นผลตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว ที่การกำหนดนโยบายนั้นมีความเชื่อมโยงกับมิติระหว่างประเทศ อันนำมาสู่การนำเข้าแรงงานลาว กรอบการศึกษานั้นเพื่ออธิบายสถานการณ์ของระบบของตลาดแรงงานระหว่างประเทศ อันเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายส่วนของแรงงานเกินความต้องการ (labour surplus) จากตลาดแรงงานสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพื่อมาทดแทนการขาดแคลนแรงงาน (labour shortage) ในประเทศไทย ตามกรอบแนวคิดด้านตลาดแรงงานของการย้ายถิ่น (the labour market of migration) แล้วเชื่อมโยงมาสู่กระบวนการบริหารจัดการนำเข้าแรงงานลาวตามกรอบความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ภายใต้ข้อตกลงพหุภาคีที่มีกรอบวิธีการของความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการกำหนดพิธีการของการจัดการนำเข้าและส่งออกแรงงาน อันเกี่ยวข้องในลักษณะการร่วมกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการร่วมปฏิบัติ การจัดองค์กรหน่วยงานภายในของแต่ละประเทศ เงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคของกระบวนการการนำเข้าแรงงานลาว ภายใต้กรอบแนวคิดกระบวนการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ ในส่วนของกระบวนการนำเข้าแรงงาน อันเริ่มตั้งแต่การย้ายถิ่นของแรงงานลาว ผ่านการดำเนินการตามขั้นตอนการนำเข้าแรงงานมาสู่การจ้างงาน นั้นอยู่ภายใต้ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานลาว การผ่านขั้นตอนและกระบวนการย้ายถิ่นเข้ามา อันประกอบขึ้นด้วยปัจจัยของการตัดสินใจย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาทำงาน ทั้งเหตุผลจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ ในส่วนของรายได้ สวัสดิการ และเหตุผลปัจจัยทางสังคมในส่วนของ การได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย การมีเครือข่ายสังคม การปรับตัวให้เข้ากับการทำงานและการดำรงชีวิตในสังคมปลายทาง และการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นตามกิจกรรมภายใต้นโยบายการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

