

จริงหรือไม่

กับการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเสรีภายใต้ AEC

โดย : สำนักการค้าบริการและการลงทุน

ประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่หลายคนให้ความสนใจ เนื่องจากการประกอบธุรกิจการค้า การให้บริการ และการลงทุน ส่วนแต่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั้งสิ้น อีกทั้งยังเป็นหัวใจขับเคลื่อนภาคธุรกิจที่สำคัญไม่แพ้วัตถุดิบ เครื่องจักร เทคโนโลยี และนวัตกรรมต่างๆ แต่ประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรียังคงสร้างความสับสนให้กับหลายคนอยู่มากกว่า "เสรีอย่างไร" "เข้า-ออกประเทศได้โดยอิสระหรือไม่" "ไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงานแล้วหรือ"

"เฉพาะแรงงานฝีมือหรือกึ่งฝีมือหรืออย่างไร" ประเด็นเหล่านี้ ควรจะได้รับการไขข้อข้องใจเสียที เพื่อให้ภาคธุรกิจไทยเตรียมตัวรองรับผลกระทบได้อย่างถูกต้อง

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ "การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีในอาเซียน" นั้น ต้องเริ่มตั้งแต่นิยามและขอบเขตการค้าเสรี การดำเนินการ หลายคนเข้าใจว่าแรงงานนั้นหมายรวมถึงแรงงานทุกระดับ ตั้งแต่ผู้บริหาร ผู้จัดการ ไปจนถึงอาชีพผู้ใช้แรงงาน

เมื่อพูดถึงประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนเป็นที่ชัดเจนแล้วว่าเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงาน "ฝีมือ" (Free flow of skilled labour) ตามเป้าหมายการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวของอาเซียน (Single Market and Production Base)¹ ซึ่งระบุไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือที่เรียกว่า AEC Blueprint ซึ่งหากจะพูดกันจริงๆ แล้ว ต้องท้าวความตั้งแต่ยุคเริ่มต้นว่าอาเซียนตั้งใจจะให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรีอย่างจริงจัง โดยจะต้องมีคณะกรรมการประสานงานอาเซียนด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเป็นผู้กำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประเด็นอ่อนไหวสำหรับประเทศสมาชิกหลายประเทศ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม อาเซียนได้มีการเปิดเสรีการค้าบริการ ซึ่งครอบคลุมเรื่องการเคลื่อนย้ายผู้ให้บริการ (Service Supplier) หรือโดยทั่วไปเรียกว่าการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Movement of Natural Persons : MNP) จัดเป็นรูปแบบที่ 4 หรือ Mode 4 ของการค้าบริการ² คือ การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้าย

บุคคลากรเดินทางเข้ามาให้บริการในต่างประเทศ การให้บริการในรูปแบบนี้ กล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการค้าบริการในรูปแบบอื่นๆ ด้วย

ดังนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในอาเซียนในปัจจุบัน จึงได้มีการดำเนินการภายใต้การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการโดยจัดทำเป็น "ความตกลงร่วมกันในเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา" หรือ "ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons" ซึ่งความตกลงดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งในด้านประเภทของบุคลากรที่จะอนุญาตให้เข้ามาให้บริการได้ รวมถึงเข้าเมืองระยะเวลาพำนักชั่วคราว และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง

¹ ตามเป้าหมายการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวของอาเซียน กำหนดให้มี 1. การเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี (Free flow of Goods) 2. การเคลื่อนย้ายบริการโดยเสรี (Free flow of Services) 3. การเคลื่อนย้ายการลงทุนโดยเสรี (Free flow of Investment) 4. การเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรียิ่งขึ้น (Freer flow of Capital) และ 5. การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรี (Free flow of skilled labour)

² รูปแบบของการค้าบริการ แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ (Mode) ได้แก่ รูปแบบที่ 1 คือการบริการข้ามพรมแดน สามารถทำได้โดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ผู้ให้บริการและผู้รับบริการไม่จำเป็นต้องเดินทางข้ามประเทศไปใช้บริการ แต่สามารถทำธุรกรรมผ่านอินเทอร์เน็ตหรือโทรศัพท์ก็ได้ รูปแบบที่ 2 คือการให้คนในประเทศเดินทางไปบริโภคในต่างประเทศ เช่น การออกไปรับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลต่างประเทศ หรือการศึกษาต่อต่างประเทศ เป็นต้น รูปแบบที่ 3 คือการเข้าไปจัดตั้งธุรกิจในต่างประเทศ และรูปแบบที่ 4 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายบุคคลโดยตรงก็คือ การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายบุคลากรเดินทางเข้ามาให้บริการในต่างประเทศ

ภายใต้ความตกลงดังกล่าว ครอบคลุมเฉพาะ (1) นักธุรกิจ (Business Visitor) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่จะเข้าไปยังประเทศใดประเทศหนึ่งโดยชั่วคราวเพื่อติดต่อทางธุรกิจ และ (2) ผู้โอนย้ายในบริษัท (Intra-Corporate transferee) โดยอนุญาตเฉพาะระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ และผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในส่วนของไทยผูกพันอนุญาตให้นักธุรกิจ (Business Visitor) เข้าเมืองในชั้นต้นไม่เกิน 90 วัน และอาจขยายระยะเวลารวมได้ไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ผู้โอนย้ายในบริษัท (Intra-Corporate transferee) เฉพาะระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ และผู้เชี่ยวชาญ ฟ่านักไม่เกิน 1 ปี และอาจขยายระยะเวลาได้อีก 3 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ ครอบคลุมการเคลื่อนย้ายบุคลากรใน 25³ สาขา ซึ่งโดยหลักการแล้วบุคคลดังกล่าวคือ ผู้ให้บริการ หรือ service supplier มิใช่แรงงาน หรือ labour ในความหมายปกติ ซึ่งหมายถึงผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังกายหรือกำลังสติปัญญาไม่ว่าจะเป็นการทำงานเพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยประสงค์ที่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนเพื่อการทำงานนั้นแต่อย่างใด

ดังนั้น ภายใต้ความตกลงนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางสำหรับบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน เช่น การอำนวยความสะดวกในการตรวจลงตราและใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ และแรงงานฝีมืออาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้ามพรมแดน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน

³ ได้แก่ (1) บริการวิศวกรรม (2) บริการคอมพิวเตอร์ (3) บริการวิจัยและพัฒนา (4) บริการให้เช่า (5) บริการด้านโฆษณา (6) บริการวิจัยตลาดและสำรวจความเห็น (7) บริการด้านบริหารจัดการ (8) บริการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (9) บริการที่เกี่ยวข้องกับประมง (10) บริการที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ (11) บริการที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ (12) บริการที่ปรึกษา (13) บริการซ่อมอุปกรณ์ทางการแพทย์ (14) บริการแปล (15) บริการจัดประชุม (16) บริการด้านโทรคมนาคม (17) บริการผลิตสื่อวิทยุและโทรทัศน์ (18) บริการก่อสร้าง (19) บริการด้านการศึกษา (20) บริการด้านสิ่งแวดล้อม (21) บริการด้านการเงิน (22) บริการด้านสุขภาพ (23) บริการด้านโรงแรม (24) บริการด้านกีฬา และ (25) บริการด้านการขนส่ง

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในสาขาวิชาชีพ ยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขภายใต้ "ความตกลงว่าด้วยการยอมรับมาตรฐานวิชาชีพร่วมอาเซียน" หรือที่เรียกว่า ASEAN MRAs สำหรับผู้ให้บริการใน 7 วิชาชีพ ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล นักบัญชี และนักสำรวจ โดยการเข้ามาให้บริการในประเทศภาคีอาเซียนของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นยังคงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและเงื่อนไขภายในของแต่ละประเทศสมาชิก เช่น

วิศวกรไทยซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในความตกลง MRA (เช่น จบปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ มีประสบการณ์ทำงานอย่างน้อย 7 ปี รวมถึงเคยได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศไทยแล้ว) สามารถไปสมัครขอขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียนได้จากนั้นเมื่อมีรายชื่อเป็นวิศวกรวิชาชีพอาเซียนแล้วก็สามารถไปสมัครกับสภาวิศวกรของประเทศอาเซียนอื่น เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรต่างดาวในประเทศนั้นๆ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ เช่น หากมาเลเซียกำหนดว่าต้องมีใบอนุญาตซึ่งจะต้องผ่านการสอบด้วย วิศวกรไทยที่สนใจจะไปทำงานในมาเลเซียก็จะต้องไปสอบเพื่อให้ได้ใบอนุญาตในมาเลเซีย

มาถึงตรงนี้ คงจะได้คำตอบแล้วว่า "การเปิดเสรีเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา นั้น อยู่บนเงื่อนไขของประเภท ซึ่งปัจจุบันจำกัดเฉพาะผู้ให้บริการเท่านั้น นั่นหมายความว่าภายใต้กรอบ AEC ไม่ได้เปิดโอกาสสำหรับแรงงานในทุกประเภทและทุกระดับ การเคลื่อนย้ายแรงงานเฉพาะผู้มีทักษะฝีมือยังคงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศในเรื่องการเข้าเมือง การพำนัก และการทำงาน ไม่สามารถเข้า-ออกประเทศใดๆ ได้โดยอิสระ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวเท่านั้น"

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

อาคาร 2 เลขที่ 44/100 ถนนพหลโยธิน 1 ตำบลกระสอ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ (66) 2507 7555 โทรสาร (66) 2547 5630-1