

นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศไทย Malaysia's Policy on Foreign Workers

สุทธิพร บุญมาก*
(Suttiporn Bunmak)*

บทคัดย่อ

พัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างชาติของรัฐบาลมาเลเซีย สามารถแบ่งนโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียออกเป็นสี่ช่วง ตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 (พ.ศ.2514) ถึง ค.ศ.1980 (พ.ศ.2523) รัฐบาลมาเลเซียไม่มีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ รัฐบาลเพิกเฉยต่อการจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศ และไม่มีมาตรการใดๆ ในการหยุดยั้งการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ หลังจากการนำนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ และส่งผลให้มีกระแสแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ ในปัจจุบันรัฐบาลมีการจัดการแรงงานต่างชาติด้วยนโยบายการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่เป็นประเทศดั้งเดิมที่อยู่ใกล้กับประเทศมาเลเซีย เพื่อลดสัดส่วนแรงงานต่างชาติจากประเทศดั้งเดิม โดยเฉพาะแรงงานอินโดนีเซีย นโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียเป็นนโยบายระยะสั้นในการแก้ปัญหาความต้องการแรงงานในประเทศด้วยการจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อจ้างงานทดแทนแรงงานคนท้องถิ่นในประเทศ และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการส่งออก แต่อย่างไรก็ตามนโยบายแรงงานต่างชาติไม่มีความแน่นอน และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามเงื่อนไขของตลาดแรงงานภายในประเทศ และสถานะเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ประเทศมาเลเซียก็ยังคงมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติ เนื่องจากนโยบายการพัฒนา

* อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

เศรษฐกิจของประเทศพึ่งพาการใช้แรงงานราคาถูกที่ไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ ถ้าประเทศมาเลเซียไม่มีการใช้แรงงานต่างชาติที่ราคาต่ำจ้างถูกการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะมีการถดถอย เพราะการส่งออกของประเทศจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในอุตสาหกรรมการส่งออกได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศ และแรงงานต่างชาติจะมีการไหลเข้าประเทศมาเลเซีย ทั้งแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ผิดกฎหมาย

คำสำคัญ: นโยบายแรงงานต่างชาติ, การจัดการแรงงานต่างชาติ, แรงงานต่างชาติ, มาเลเซีย,

Abstract

Malaysia's economic development as a newly industrialised country depends on low- paid, unskilled and semi-skilled migrant workers. Without foreign workers Malaysia's economy cannot compete with other countries' labour-intensive export-oriented industries. Consequently, the government must allow migrant workers to enter the country to meet labour market demands. Malaysia's immigration policies towards foreign labour migration can be divided into four distinct phases. The first phase 1971 to 1980, there was a policy not to control foreign worker recruitment after the New Economic Policy (NEP) was introduced in 1971. The present, the government controls a work permit system based on offshore recruitment was introduced to reduce the dependency on traditional source countries for foreign workers. The Malaysian policies on foreign worker seem to be driven by often short-term labour shortages. These policies are not constant and have been frequently modified in response to labour market conditions over time. During periods of economic growth, Malaysia has granted an amnesty program for unauthorised workers. As the economy slows down, government reduces the

number of foreign workers. The Malaysian government has no long-term solution to the problem of this reliance on foreign workers. The lack of long-term public policy on labour shortages has led to a dependence on foreign workers for economic growth.

Keywords: Policy on Foreign Workers, Management on Foreign Workers, Foreign Workers, Malaysia

บทนำ

ประเทศมาเลเซียภายหลังยุคอาณานิคมของอังกฤษ กระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในประเทศมาเลเซียมีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งจำนวนแรงงานต่างชาติมีการเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายหลังการมีนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ (The New Economic Policy: NEP) ในปี 1971 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจนี้มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออก การขยายโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ การพัฒนาเกษตรกรรม และการลดความยากจนท่ามกลางประชากรชาติพันธุ์มลายูที่อยู่ในชนบท (Pillai, 1992; Jones, 2000; Wong, 2006) ทั้งนี้แนวทางของนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่นี้ รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศด้วยการใช้แรงงานที่เข้มข้น และการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเพื่อการแข่งขันในการส่งออกทำให้การพัฒนาประเทศตามแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่นำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และความต้องการแรงงานในบางภาคอุตสาหกรรมเป็นปัญหาหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายหลังการนำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ไปปฏิบัติหลังปี 1971 ซึ่งแรงงานในระดับล่างที่มีราคาถูก โดยเฉพาะแรงงานในภาคกิจการและการทำไร่ขนาดใหญ่ เกิดจากสาเหตุหลักสองประการคือ ความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ ช่วยสร้างงานใหม่จำนวนมากในตลาดแรงงานภายในประเทศซึ่งมีผลทำให้ภาวะการว่างงานของพลเมืองมาเลเซียลดลง และประการที่สองคือ พลเมืองมาเลเซีย

มีทางเลือกที่หลากหลายในการจ้างงาน เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของเยาวชนมาเลเซียภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจฉบับใหม่ (NEP) ทำให้พลเมืองมาเลเซียปฏิเสธการทำงานเป็นแรงงานระดับล่างในภาคบริการและบางภาคของอุตสาหกรรมบริการ โดยเฉพาะคนรับใช้ในบ้าน รวมถึงการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างต่ำ และสถานภาพต่ำ (Hugo, 1993; Kassim, 1997) งานเหล่านี้ถูกปฏิเสธจากพลเมืองของมาเลเซีย เพราะธรรมชาติของงานดังกล่าวเป็นงานที่ถูกรู้จักว่า "3D" คือ อันตราย (Dangerous) ยากหรือลำบาก (Difficult) และสกปรก (Dirty) สามทศวรรษที่ผ่านมาปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศมาเลเซียนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างชาติทั้งแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อทดแทนความต้องการแรงงานภายในประเทศ ภายหลังจากพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้นโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ที่อาศัยแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled) และกึ่งฝีมือ (Semi-skilled) ในฐานะที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อการแข่งขันการส่งออกประเทศมาเลเซียจึงกลายเป็นประเทศเป้าหมายปลายทางของแรงงานต่างชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผลของนโยบายฉบับนี้ทำให้เกิดความแตกต่างทางภูมิเศรษฐกิจจากประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งทำให้ประชาชนในประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศมาเลเซียย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศอินโดนีเซีย แรงงานจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และแรงงานจากภาคใต้ของฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวมลายูที่มีความคล้ายคลึงทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรมเช่นเดียวกับคนมาเลเซีย ทั้งที่เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

เนื่องจากมีความขาดแคลนแรงงานในประเทศเป็นจำนวนมาก แรงงานท้องถิ่นจึงมีทางเลือกการจ้างงานในตลาดแรงงานที่มีสวัสดิการ และค่าจ้างที่ดีกว่า ทำให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมหลายประเภทขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการมาเลเซียจึงต้องหาแรงงานต่างชาติมาทดแทน แรงงานต่างชาติจึงเข้ามาเติมเต็มความต้องการแรงงานที่แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธในการจ้างงาน ในช่วงแรกของการขาดแคลนแรงงานทศวรรษที่ 1980 แรงงานต่างชาติที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือเข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานในภาคบริการ การทำไร่

ขนาดใหญ่ และภาคการก่อสร้าง แต่ในปัจจุบันแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม และแรงงานในภาคบริการกลายเป็นภาคอุตสาหกรรมที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (Pillai and Yusof, 1998) แต่ยังคงมีความต้องการแรงงานในการทำกิจกรรมขนาดใหญ่ และภาคการก่อสร้างเช่นกัน

บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนนโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซียตั้งแต่เริ่มมีการเคลื่อนไหของแรงงานต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานภายในประเทศมาเลเซีย หลังมีนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ปี 1971 จนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งเป็นสองส่วนคือ พัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างชาติ และนโยบายระบบใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติในปัจจุบัน ซึ่งบทความนี้จะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการ และพลวัตของนโยบายแรงงานต่างชาติที่มีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาตามเงื่อนไขของสภาวะเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย ที่ทำให้นโยบายแรงงานต่างชาติเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

พัฒนาการนโยบายแรงงานต่างชาติ

การกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลมาเลเซีย นโยบายการสรรหาแรงงานต่างชาติมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของประเทศชาติทั้ง ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การปกป้องสิทธิการจ้างงานของแรงงานในประเทศ ความมั่นคงทางสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กระแสแรงงานต่างชาติในยุคแรกเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และภาคใต้ของประเทศไทย และภาคใต้ของประเทศไทยที่เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียถูกละเลยจากรัฐบาลมาเลเซีย เพราะมาเลเซียมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมากโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจของมาเลเซียภายใต้ นโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ที่ส่งเสริมการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ในภาคอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานเข้มข้น ที่มีค่าแรงราคาต่ำ ทำให้ตลาดแรงงานภายในมาเลเซียต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เพราะแรงงานต่างชาติมีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่าแรงงานท้องถิ่น ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิตในการส่งออกเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Ramasamy, 2004) ดังนั้นแรงงานต่างชาติจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมาเลเซียภายใต้ นโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่

ถึงแม้ว่าจะไม่มีนโยบายการสรรหาแรงงานต่างชาติในช่วงแรกของการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ภายหลังการนำนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ไปปฏิบัติ นายจ้างมาเลเซียมีการลักลอบจ้างงานแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้แรงงานต่างชาติถูกจ้างงานผ่านระบบการจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการ และผ่านเครือข่ายทางสังคมของพวกเขาจากเครือข่าย และเพื่อน ระบบการจ้างงานแรงงานต่างชาติในช่วงนี้จึงขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างชาติจึงถูกจ้างงานอย่างเสรี โดยปราศจากนโยบายการควบคุมการจ้างงานของรัฐบาล มาเลเซีย ระบบการจ้างงานต่างชาติมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และเครือข่ายการย้ายถิ่นในช่วงปี 1970-1980 (Pillai, 1992 ; Wong, 2006) พวกเขาถูกจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการผ่านนายหน้า ดังนั้น ระบบการสรรหาแรงงานต่างชาติในช่วงนี้จึงอาศัยเครือข่ายการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นทางการผ่านบุคคลที่ประเทศมาเลเซียที่มีความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรม และศาสนา จากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศอินโดนีเซีย ไทยแดนภาคใต้ขอไทย และฟิลิปปินส์ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในตลาดแรงงานประเทศมาเลเซียทำให้รัฐบาลมาเลเซียเริ่มตระหนักเห็นความสำคัญ ของปัญหาการจ้างงานของแรงงานต่างชาติ รัฐบาลจึงพยายามแสวงหาแนวทาง ในการจัดการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กับปัญหา การขาดแคลน และความต้องการแรงงานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสรรหาแรงงานต่างชาติจึงเป็นนโยบายที่สำคัญในการจัดการแรงงาน ต่างชาติในประเทศ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมี ประสิทธิภาพ และความมั่นคงทางสังคมของประเทศมาเลเซีย

นโยบายแรงงานต่างชาติเริ่มแรกเป็นการตอบสนองปัญหาการขาดแคลน และความต้องการแรงงานในประเทศด้วยการสร้างช่องทางอย่างเป็นทางการ ในการสรรหาแรงงานต่างชาติ โดยปี 1982 รัฐบาลมาเลเซียได้ก่อตั้งคณะกรรมการ เพื่อการสรรหาแรงงานต่างชาติขึ้น (Committee for the Recruitment of Foreign Worker) นโยบายก้าวแรกของมาเลเซียในการจัดการแรงงานต่างชาติ คือนโยบาย การทำข้อตกลงร่วมทวีภาคี (Bilateral Agreement) ระหว่างรัฐบาลมาเลเซีย และประเทศผู้ส่งแรงงานเพื่อควบคุม และจำกัดแรงงานต่างชาติในประเทศ

โดยเริ่มจากการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐบาลอินโดนีเซีย ปี ค.ศ.1984 ที่เรียกว่า the Medan Agreement เพื่อควบคุมแรงงานอินโดนีเซียที่เข้ามาทำงานในการทำสิกรรม และคนรับใช้ในบ้านในมาเลเซีย ภายหลังข้อตกลงทวิภาคีกับรัฐบาลอินโดนีเซียแล้ว รัฐบาลมาเลเซียได้ทำข้อตกลงความร่วมมือกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ.1985 เพื่ออนุญาตแรงงานฟิลิปปินส์เข้ามาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านในมาเลเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้การทำข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีมีเป้าหมาย เพื่อการควบคุมการสรรหาแรงงานต่างชาติให้ผ่านช่องทางการสรรหาแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการจัดตั้งสัญญาจ้างงานต่างชาติให้ทำงานในบางภาคอุตสาหกรรมที่ถูกกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งนโยบายแรงงานต่างชาติในช่วงนี้จึงถูกควบคุมด้วยระบบการสรรหาแรงงานผ่านช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยการทำข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลมาเลเซียกับประเทศผู้ส่งแรงงาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานมาเลเซีย และปัญหาความต้องการขายแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน

ทั้งนี้ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลมาเลเซียกับประเทศส่งแรงงานไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมจำนวนแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (Unauthorized Foreign Worker) เนื่องจากสถิติของจำนวนแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องภายใต้การจ้างงานของความร่วมมือทวิภาคีมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับแรงงานผิดกฎหมายที่อยู่ในตลาดแรงงานภายในประเทศ (Wong, 2006) นโยบายแรงงานต่างชาติในยุคแรกนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติได้ เนื่องจากแรงงานต่างชาติจำนวนมากถูกจ้างงานผ่านเครือข่ายทางสังคมของผู้ย้ายถิ่น และนายหน้าในการจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการนอกระบบที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานในตลาดแรงงานในประเทศมาเลเซียที่มีความต่อเนื่องจากความต้องการขายแรงงานต่างชาติด้วยช่องทางผ่านเครือข่ายทางสังคมของผู้ย้ายถิ่นที่เป็นช่องทางการจ้างงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน แต่มีค่าจ้างแรงงานถูก และมีความรวดเร็วกว่าการจ้างงานภายใต้ความร่วมมือทวิภาคีอย่างถูกกฎหมาย

ในปีค.ศ.1989 รัฐบาลมาเลเซียจึงมีนโยบายใหม่เพื่อจัดการแรงงานต่างชาติให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกำหนดให้นายจ้างที่จ้างแรงงานไม่ถูกต้องตาม

กฎหมายให้นำแรงงานต่างชาติที่ทำงานในภาคบริการไร้ส่วนมาขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายภายในหกเดือนที่กำหนด ซึ่งนโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้เป็นนโยบายการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศเพื่อจัดการแรงงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศแล้ว ภายหลังนโยบายต่างประเทศที่เป็นข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลประเทศส่งแรงงานไม่ประสบความสำเร็จ แต่นโยบายนี้ถูกเพิกเฉยจากนายจ้างและแรงงานต่างชาติ เนื่องจากพวกเขาต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการจ้างงานของนายจ้าง และนายจ้างยังมีความเชื่อว่านโยบายของรัฐบาลนี้ไม่มีความสามารถในการบังคับใช้เหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต เมื่อสิ้นสุดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติของรัฐบาล ผลของการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติไม่ประสบความสำเร็จทำให้รัฐบาลต้องขยายเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติออกไปจนถึงปี ค.ศ. 1991

ในช่วงของการขยายเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้ รัฐบาลจึงมีนโยบายคู่ขนานการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ เพื่อป้องกันการเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาใหม่ซึ่งเรียกว่า Ops Nyah I (the Operation Go Away I) ตั้งแต่เดือนธันวาคม 1991 การปฏิบัติการนี้เป็นการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน เพื่อป้องกันการเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาใหม่ รอบพื้นที่ชายฝั่งตามชายแดนที่เป็นช่องทางการเข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะช่องทางของแรงงานอินโดนีเซียที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนโยบายนี้ถูกนำมาปฏิบัติจนกระทั่งสิ้นสุดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศทำให้นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีจำนวนแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาขึ้นทะเบียนเป็นจำนวนมาก โดยมีแรงงานต่างชาติเข้ามาขึ้นทะเบียน เป็นจำนวน 442,276 คน แต่รัฐบาลประมาณการว่ายังคงมีแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ยังคงเพิกเฉยต่อการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ และยังมี การลักลอบการจ้างงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นหลังการสิ้นสุดนโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานครั้งแรกแล้ว รัฐบาลได้กำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา เพื่อเป็นการตรวจสอบ และจับกุมแรงงานต่างชาติที่ทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ตามสถานประกอบการ และสถานที่พักอาศัยของแรงงานต่างชาติทั่วประเทศ ซึ่งนโยบายนี้ถูกเรียกว่า Ops Nyah II (the Operation Go Away II) ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่เดือน มิถุนายน 1992 ซึ่งนโยบายในช่วงนี้ เป็นนโยบายการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ โดยนโยบายแรกเป็นการให้นิรโทษกรรมกับแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และต่อเนื่องด้วยนโยบายการปราบปรามแรงงานต่างชาติของ Ops Nyah I & II ซึ่งนโยบายทั้งสองนี้มีประสิทธิผลอย่างยิ่งยวดในการลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศ

นโยบายแรงงานต่างชาติที่เข้มงวดในการจ้างงานแรงงานต่างชาตินายจ้างจะต้องจ้างแรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเป็นการสรรหาแรงงานต่างชาติผ่านระบบนายหน้า ซึ่งช่องทางนี้จะมีต้นทุนการสรรหาสูง และยังมีหลายเงื่อนไขในการจ้างแรงงานต่างชาติที่นายจ้างจะต้องมีหลักฐานสนับสนุนว่าไม่มีความสามารถในการสรรหาแรงงานท้องถิ่นในตำแหน่งงานนั้นๆ แต่นโยบายนี้มีประสิทธิผลในการลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นแรงงานถูกกฎหมาย Wong (2006) และ Kaur (2006) กล่าวว่า นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ และนิรโทษกรรมของ Ops Nyah I&II ที่พยายามลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศมาเลเซีย นั้น มีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกมีการถดถอยในปี ค.ศ.1985-1986 ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียได้รับผลกระทบจากภาวะการถดถอยของเศรษฐกิจโลกด้วย รัฐบาลจึงพยายามควบคุมการใช้แรงงานต่างชาติให้อยู่ในจำนวนจำกัด

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ระหว่างปี ค.ศ.1997 จนถึงปี ค.ศ.1999 ประเทศมาเลเซียได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจนี้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศถดถอย ประเทศมาเลเซียมีอัตราการว่างงานสูงในตลาดแรงงาน รัฐบาลจึงมีความพยายามในการแก้ปัญหาที่หลากหลาย เพื่อลดอัตราการว่างงานของพลเมืองมาเลเซีย นโยบายแรกคือ รัฐบาลไม่อนุญาตให้ใบอนุญาตทำงานกับแรงงานต่างชาติแก่ผู้ที่ขอใบอนุญาตใหม่ และไม่มีการต่อใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างชาติเดิม เมื่อใบอนุญาตทำงานของเขาหมดอายุ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1997 รัฐบาลมีนโยบายใหม่ต่อเนื่อง เพื่อลดจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศด้วยการ

ยกเลิกการจ้างงานในบางภาคอุตสาหกรรมที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่มีผลิตผลและบางภาคอุตสาหกรรมบริการ พวกเขาต้องถูกยกเลิกการจ้างงาน และถูกส่งกลับประเทศภายในเดือนเมษายน ค.ศ.1998 นอกจากนั้นยังมีการโยกย้ายแรงงานต่างชาติที่ทำงานในภาคบริการไปทำงานในภาคบริการ และในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิตที่ยังคงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อการผลิตในเดือนมกราคม ค.ศ.1998 ผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจยังคงมีผลกระทบต่อการถดถอยทางเศรษฐกิจของมาเลเซียต่อเนื่อง รัฐบาลมาเลเซียจึงมีนโยบายใหม่ซึ่งไม่ให้ต่อใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติในภาคบริการ เช่น แรงงานในอุตสาหกรรมบันเทิง ธุรกิจขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมโรงแรม นโยบายแรงงานในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียนั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลในการลดจำนวนการจ้างงานต่างชาติ เพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงานให้แก่พลเมืองมาเลเซีย ในยุคนี้มีแรงงานต่างชาติจำนวนมากที่ต้องเดินทางกลับประเทศ และถูกเนรเทศกลับประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายเหล่านี้ยังคงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งรัฐบาลมีการประมาณการว่ายังคงมีแรงงานต่างชาติที่ลี้ภัยหลบทำงานในประเทศเป็นจำนวนมากเช่นกัน รัฐบาลจึงได้ออกนโยบายใหม่ขึ้นในการเพิ่มการจ้างงานให้กับพลเมืองมาเลเซีย โดยรัฐบาลมีนโยบายให้ نیروโทษกรรมแก่แรงงานต่างชาติ เริ่มจากเดือนกันยายน ถึงเดือนตุลาคม ค.ศ.1998 ซึ่งแรงงานต่างชาติ และนายจ้างที่จ้างงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องได้รับโทษในการจ่ายค่าปรับที่สูง ทำให้นายจ้างเกรงกลัวในการถูกจ่ายค่าปรับการใช้แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นายจ้างจึงเลิกจ้างแรงงานต่างชาติ และพวกเขาก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทางเป็นจำนวนมาก

หลังจากยุควิกฤติเศรษฐกิจเอเซีย ตลาดแรงงานภายในมาเลเซียกลับมามีความต้องการแรงงานต่างชาติอีกครั้งหนึ่ง ทำให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการสรรหาแรงงานต่างชาติจากประเทศพม่า และเนปาลเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคการก่อสร้างและภาคบริการในปี ค.ศ.2001 พวกเขาได้รับอนุญาตมาทำงานชั่วคราวในบางภาคอุตสาหกรรมที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งการอนุญาตให้แรงงานจากประเทศพม่า และเนปาลมาทำงานในประเทศนั้นเป็นความพยายามก้าวแรกของรัฐบาลในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่เป็นประเทศดั้งเดิม

ของแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานจากอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ รัฐบาลพยายามสรรหาแรงงานต่างชาติที่อยู่ห่างไกลจากประเทศ ได้แก่ เนปาล ลาว เวียดนาม กัมพูชา ปากีสถาน บังคลาเทศ ซึ่งถูกเรียกขานว่า Indonesian Last Policy เพื่อลดจำนวนแรงงานอินโดนีเซียที่มีสัดส่วนมากที่สุดของแรงงานต่างชาติในประเทศทั้งที่เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและแรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงาน(Wong, 2006 ; Kaur, 2007) ทำให้ระบบการสรรหาและการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติเป็นการสรรหาจากภายนอกประเทศ และกำหนดการสรรหาแรงงานในบางประเทศเท่านั้น ซึ่งเป็นการลดสัดส่วนแรงงานจากประเทศอินโดนีเซียในตลาดแรงงานภายในประเทศมาเลเซีย แต่อย่างไรก็ตามแรงงานอินโดนีเซียก็ยังคงได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคกสิกรรม และคนรับใช้ในบ้าน นอกจากนโยบายการสรรหาแรงงานต่างชาติภายนอกประเทศแล้ว รัฐบาลมาเลเซียยังคงมีความพยายามใช้นโยบายภายในประเทศเพื่อลดการใช้แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยการนำนโยบายนิรโทษกรรม และนโยบายการปราบปรามแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่คล้ายกับนโยบาย Ops Nyah แต่เรียกใหม่ว่า Ops Tegas (Strongly Operation) กลับมาใช้ใหม่ควบคู่กับนโยบายการสรรหาแรงงานต่างชาติจากประเทศ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ.2005 รัฐบาลยังได้จัดตั้งตำรวจอาสาสมัครพลเมืองมาเลเซีย (Malaysian's People's Voluntary Cops) หรือที่รู้จักกันในนาม “เรลา (Rela)” ซึ่งเป็นองค์กรอาสาสมัครที่ช่วยค้นหาและจับกุมแรงงานต่างชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน เพื่อลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนั้น ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลมาเลเซียเริ่มให้ความสนใจต่อนโยบายคุ้มครองสิทธิ และสวัสดิการแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น เพื่อให้แรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานได้รับการคุ้มครองสวัสดิการสังคม และเงื่อนไขการทำงานตามสิทธิแรงงาน เช่น ปี ค.ศ.2006 มาเลเซียมีความร่วมมือกับรัฐบาลอินโดนีเซียเพื่อสร้างมาตรฐานสัญญาการจ้างงานของแรงงานอินโดนีเซีย และในปี ค.ศ.2007 สหภาพแรงงานมาเลเซีย และอินโดนีเซียมีความร่วมมือกันในการป้องกันสิทธิการใช้แรงงานอินโดนีเซีย แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการควบคุม และจำกัดจำนวนแรงงาน

ต่างชาติมากกว่าประเด็นการป้องกันสิทธิ และสวัสดิการของแรงงานต่างชาติในประเทศ ทำให้ประโยชน์ของการเป็นแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาต และไม่ได้รับอนุญาตทำงานอาจไม่แตกต่างกันมากนักภายใต้การคุ้มครองของรัฐบาล แต่การเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องนั้น พวกเขาจะต้องมีค่าใช้จ่ายสูงต่อค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าตรวจร่างกาย และค่านายหน้า ดังนั้นการเป็นแรงงานต่างชาติที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานผ่านเครือข่ายทางสังคมมีต้นทุนต่ำในการเดินทางมาทำงานในประเทศมากกว่า

จากนโยบายแรงงานต่างชาติหลังยุคเศรษฐกิจตกถอยจะเห็นได้ว่ามาเลเซียมีนโยบายการจับกุมแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีนโยบายนิรโทษกรรมให้แก่แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้ออกนอกประเทศโดยไม่มีความผิดตาม พ.ร.บ.แรงงาน และการเข้าเมือง เพื่อลดจำนวนแรงงานยุคเศรษฐกิจเจริญเติบโตก่อนช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศผ่านช่องทางของราชการ และยังปิดกั้นปิดตาในการใช้แรงงานต่างชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานจากนโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่านโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียไม่มีความแน่นอนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศรัฐบาลมีความพยายามที่หลากหลายในการลดจำนวน และจำกัดแรงงานต่างชาติในประเทศ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียขึ้นขึ้นกับความต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศในแต่ละช่วงทำให้นโยบายแรงงานต่างชาติสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

ทั้งนี้จากพัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างชาติของรัฐบาลมาเลเซีย ผู้เขียนสามารถแบ่งนโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียออกเป็นสี่ช่วงด้วยกัน ตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 ที่มีการนำนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ และส่งผลให้มีกระแสแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

1) ช่วงแรกระหว่างปี ค.ศ.1971 ถึงปี ค.ศ.1980 รัฐบาลมาเลเซียไม่มีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ รัฐบาลเพิกเฉยต่อการจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศ และไม่มีมาตรการใดๆ ในการหยุดยั้งการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลส่งเสริมนโยบายเสรีในการเข้ามาทำงานของแรงงาน

ต่างชาติที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานในตลาดแรงงานภายในประเทศ เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ

2) ช่วงที่สองระหว่างปี ค.ศ.1981 ถึง ปีค.ศ.1988 รัฐบาลมีนโยบายหลากหลายในการทำให้แรงงานต่างชาติถูกต้องตามกฎหมาย การสรรหาแรงงานต่างชาติถูกสร้างขึ้นผ่านความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงาน เพื่อเป็นการควบคุมการเข้ามาของแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

3) ช่วงที่สามระหว่างปี ค.ศ.1989 ถึงปี ค.ศ.1996 รัฐบาลมีนโยบายลดจำนวนแรงงานต่างชาติภายในประเทศที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยพยายามทำให้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเปลี่ยนสถานภาพเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายด้วยนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงาน และนโยบายกวาดล้างแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย ในปี ค.ศ.1985-1986

4) ช่วงที่สี่ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1997 ยุควิกฤตเศรษฐกิจเอเชียซึ่งรัฐบาลมีนโยบายแรงงานต่างชาติที่ให้ความสำคัญสองประเด็นหลัก คือ ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลมีนโยบายควบคุม และลดจำนวนแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยนโยบายขึ้นทะเบียน และการนิรโทษกรรมแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และนโยบายประเด็นที่สอง ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลมีการจัดการแรงงานต่างชาติด้วยนโยบายการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่เป็นประเทศดั้งเดิมเป็นประเทศที่อยู่ห่างไกลจากประเทศมาเลเซีย เพื่อลดสัดส่วนแรงงานต่างชาติจากประเทศดั้งเดิมโดยเฉพาะแรงงานอินโดนีเซีย (ตารางที่ 1)

นโยบายการจัดการแรงงานต่างชาติด้วยระบบใบอนุญาตทำงาน

การจัดการแรงงานต่างชาติของมาเลเซียอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับการตรวจคนเข้าเมืองในรูปแบบของใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีรูปแบบของใบอนุญาตทำงานที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทที่ใช้ควบคุมทั้งปริมาณ และคุณภาพของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในมาเลเซีย ทั้งนี้ใบอนุญาตทำงานมีความแตกต่างกันตามระดับทักษะการทำงาน ประเทศผู้ส่งแรงงาน ช่วงเวลาในการอนุญาตทำงาน และภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีค่าธรรมเนียมภาษี (Levy)

ที่แตกต่างกันตามระดับของใบอนุญาต นโยบายการให้ใบอนุญาตทำงานในประเทศมาเลเซียมีสามรูปแบบ คือ 1) A Visit Pass for Temporary Employment; 2) A Visit Pass for Skilled Workers; และ 3) An Employment Pass ทั้งนี้ในการสมัครขอใบอนุญาตนั้นนายจ้างจะต้องพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติในลักษณะงานพิเศษ แต่ไม่ได้หมายความว่าแรงงานต่างชาติจะเป็นใครมาจากไหนก็ได้ แรงงานต่างชาติที่จะได้รับใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศจะถูกกำหนดตามสัญชาติ และอายุ (ตารางที่ 2)

1) Visit Pass for Temporary Employment แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือได้รับสิทธิในการเข้ารับเลือกสำหรับใบอนุญาตทำงานในช่วงเวลาสั้นๆ จนถึงหนึ่งปีแรงงานฝีมือมีสิทธิในการเข้ารับเลือกใบอนุญาตนี้เช่นกัน ถ้าเขามีรายได้ต่ำกว่า 3,000 Ringgit Malaysia (RM) ต่อเดือน (1RM ประมาณ 10 บาท) แรงงานจะต้องมีอายุระหว่าง 18 – 45 ปี รัฐบาลกำหนดให้มีการวางเงินประกันเพื่อความมั่นคงซึ่งจะให้คืนเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ และมีค่าธรรมเนียมภาษีที่มีความแตกต่างกันตามประเภทของการจ้างงาน และเขตพื้นที่การทำงาน ค่าธรรมเนียมภาษีใบอนุญาตอยู่ระหว่าง 360 RM ถึง 1,200 RM ต่อปี และยังมีการจำกัดสัญชาติแรงงานในการทำงานบางประเภทอุตสาหกรรม ส่วนเงินประกันนั้นมีความแตกต่างกันตามประเทศผู้ส่งแรงงาน

2) Visit Pass for Skilled Workers แรงงานทักษะที่มีคุณสมบัติเป็นวิชาชีพสามารถขอรับการพิจารณาใบอนุญาตทำงานประเภทนี้ได้ จะได้รับอนุญาตให้ทำงานในช่วงสั้นซึ่งจะออกให้ทำงานสูงสุด 12 เดือน แต่จะไม่อนุญาตให้นำครอบครัวเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศ ใบอนุญาตประเภทนี้ไม่มีการวางเงินมัดจำเพื่อความมั่นคง ไม่กำหนดสัญชาติแรงงาน ไม่มีค่าธรรมเนียมภาษี และไม่จำกัดประเภทการทำงาน

3) Employment Pass แรงงานมีทักษะฝีมือได้รับสิทธิในการขอรับใบอนุญาตประเภทนี้ในระยะเวลา 2 ปี แต่จะต้องมีรายได้ขั้นต่ำ 3,000 RM ต่อเดือน แต่ไม่มีเงื่อนไขในการจำกัดประเภทการทำงาน ไม่มีค่าธรรมเนียมภาษี ไม่จำกัดสัญชาติ และไม่มีเงินมัดจำเพื่อความมั่นคง

ระบบใบอนุญาตทำงานทำให้สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติให้อยู่

ในบางประเทศที่กำหนด และบางภาคอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติจริงๆ ด้วยการจ่ายค่าธรรมเนียมภาษีแรงงาน แต่ค่าธรรมเนียมภาษีแรงงานต่างชาติระดับไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นการเพิ่มต้นทุนการใช้แรงงานต่างชาติกับผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ต้นทุนการใช้แรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นเป็นผลกระทบทางลบของผลผลิตโดยรวมในการเสียเปรียบในการแข่งขันการส่งออกกับประเทศคู่แข่ง นอกจากนี้เงื่อนไขในการขอใบอนุญาตทำงานระหว่างแรงงานที่มีทักษะ กับแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือมีความแตกต่างกัน โดยแรงงานมีทักษะสามารถได้รับใบอนุญาตทำงานในระยะยาวกว่า และแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือรวมถึงการเปิดโอกาสให้แรงงานทักษะเข้ามาทำงานในประเทศ เนื่องจากไม่มีเงื่อนไขในการกีดกัน ประเภทการทำงาน ค่าธรรมเนียมภาษี สัญชาติแรงงาน และเงินมัดจำเพื่อความมั่นคง

บทสรุป

นโยบายแรงงานต่างชาติของมาเลเซียเป็นนโยบายระยะสั้นในการแก้ปัญหาความต้องการแรงงานในประเทศด้วยการจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อจ้างงานทดแทนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานภายในประเทศ และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการส่งออกแต่อย่างไรก็ตามนโยบายแรงงานต่างชาติไม่มีความแน่นอน และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามเงื่อนไขของตลาดแรงงานภายในประเทศ และสถานะเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตรัฐบาลมาเลเซียจะมีนโยบายที่จะลุ่มหลวยต่อแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยการนิรโทษกรรม และการขึ้นทะเบียนแรงงาน ในทางกลับกัน ถ้าเศรษฐกิจของประเทศถดถอย นโยบายของรัฐบาลจะจำกัด และควบคุมอย่างเข้มงวดกับการใช้แรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำการปราบปรามอย่างจริงจังในการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงานให้กับพลเมืองมาเลเซีย แต่อย่างไรก็ตามประเทศมาเลเซียก็ยังมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติอยู่ เนื่องจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศพึ่งพาการใช้แรงงานราคาถูกที่ไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือ ถ้าประเทศมาเลเซียไม่มีการใช้แรงงานต่างชาติที่ราคาต่ำจ้างถูกการพัฒนาเศรษฐกิจ

ของประเทศจะมีการถดถอย เพราะการส่งออกของประเทศจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในอุตสาหกรรมการส่งออกได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศ และแรงงานต่างชาติจะมีการไหลเข้าประเทศมาเลเซีย ทั้งแรงงานที่ถูกจ้างตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมายยาวนานเท่าที่ยังคงมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติที่ค่าจ้างถูก และรัฐบาลมาเลเซียไม่สามารถปราบปรามการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้หมดไปจากประเทศได้ เนื่องจากพวกเขามีเครือข่ายการจ้างงานในประเทศมายาวนาน ถ้ารัฐบาลมาเลเซียยังไม่มีนโยบายระยะยาวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติ การขาดนโยบายระยะยาวในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศทำให้มาเลเซียต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศต่อไป ทั้งนี้รัฐบาลมาเลเซียจะต้องมีนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับมหภาคและ ระดับจุลภาคเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายระยะยาวในการยกระดับอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการใช้เทคโนโลยีในการผลิตแทนการใช้แรงงานต่างชาติราคาถูกในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในการส่งออก

เอกสารอ้างอิง

- Hugo, G. (1993). 'Indonesian Labour Migration to Malaysia: Trends and Policy Implications', *Southeast Asian Journal of Social Science*, 27(1), pp36-72.
- Jones, S. (2000). *Making Money off Migrants: The Indoneisn Exodus to Malaysia*, Asia 2000 Ltd, Hong Kong.
- Kassim, A. (1997). "Illegal Alien Labour in Malaysia: Its inflow, utilization, and ramifications." *Indonesia and the Malay World* 25(71): pp.50-81.
- Kaur, A. (2006). *Managing the Border: Regulation of International Labour Migration and State Policy Responses to Global Governance in Southeast Asia*. Asia Reconstructed: Proceedings of the 16th Biennial Conference of the ASAA, Wollongong, Australia.
- Kaur, A. (2007). "International Labour Migration in Southeast Asia: Governance

of Migration and Women Domestic Workers." **Intersections: Gender, History and Culture in the Asian Context** 15, from the <http://intersections.anu.edu.au/issue15/kaur.htm>

Pillai, P. (1992). **People on the Move: An Overview of Recent Immigration and Emigration in Malaysia**, Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Kuala Lumpur.

Pillai, P & Yusof, Z. (1998). 'Malaysia: Trends and Recent Developments in International Migration', in Organisation for Economic Cooperation & Development Proceedings (ed.), **Migration & Regional Economic Integration in Asia**, OECD, Japan, pp133-143.

Ramasamy, P. (2004). 'International Migration and Conflict: Foreign Labour in Malaysia', in A. Ananta and E. N. Arfin (ed.), **International Migration in Southeast Asia**, ISEAS, Pasir Panjang, pp273-295.

Wong, D. (2006). 'The Recruitment of Foreign Labour in Malaysia: From Migration System to Guest Worker Regime', in A. Kaur and I. Metcalfe (ed.), **Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia**, Palgrave Macmillan, New York.

ตารางที่ 1 พัฒนาการนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของมาเลเซีย

Year	Measure
1982	Formation of Committee for the Recruitment of Foreign Workers
1984	Medan Agreement with Indonesia (for plantation and domestic workers)
1985	Memorandum of Understanding (MOU) with the Philippines (for domestic workers)
1989	Foreign worker's regularization Programme

ตารางที่ 1 (ต่อ)

Year	Measure
1991	Formation of a Cabinet Committee on Foreign Labour
1991 Nov	Amnesty to unauthorized domestic workers. (to register, get travel documents and work permits)
1992 June	Amnesty extended to the plantation and construction sectors
1991 Dec	Ops Nyah I (Operation Go Away I to stop unauthorized entry to patrol and coastlines borders)
1992 June	Op Nyah II (Operation Go Away II to search for and deport unauthorized migrant who refused registration)
1994 Oct	Establishment a Task Force
1995	To reduce the Indonesian licensed recruitment agencies and produced new conditions for employment foreign workers
1996 Jul to 1997	Legalisation and amnesty program
Jan1997 to 1998	Shift away from reliance on foreign workers -Asian Economic Crisis- 97-98 thousands repatriated – caused crisis in Indonesian- resulting in tragedy
2001	Recruitment system and work permit from offshore of Burmese and Nepali
2002 Mar	Foreign workers obtained smart identity cards
2002 Aug	Under new law Section 6 (1) (C) of the Immigration Act 1959/1963, illegal immigrants face a maximum five year jail sentence, RM 10,000 fine, or both, and are also liable to be given up to six strokes of the

ตารางที่ 1 (ต่อ)

Year	Measure
	rotan (came into force Aug 1 2002)
2002	Indonesian Last Policy government agreements with other countries such as Vietnam and Nepal to send workers to Malaysia
2003	A bilateral agreement with Bangladesh
2004 March	A bilateral agreement with Pakistan and MOU with Indonesia
2004 Nov	Government requires Foreign workers to attend a ten-day predeparture induction course in their home country on communication skills in English or Malay, Malaysian culture, laws and regulations.
2004 Oct to 2005 Feb	Amnesty program and the Ops Tegas (Strongly Operation) after finish amnesty program
2005 Mar	Malaysian's People's Voluntary Cops (RELA), who are voluntary citizen organization, were allowed to help the government find and detain unauthorized foreign workers
2005 Aug	New ruling by the Ministry of Health for foreign workers to undergo medical check-up within 30 days upon arrival at any clinics registered under FORMENA. Fees for medical check up RM180 for males and MR190 for females. Once the medical results are transmitted to the Immigration Department, the employer could then apply for the work permit. Levy collected by Home Ministry no longer responsibility

ตารางที่ 1 (ต่อ)

Year	Measure
	of Immigration Department
005 Oct	India and Malaysia signed MOU on recruitment of worker to work in Malaysia to protect Indian workers
2006, May	Malaysia and Indonesian signed MOU to set up a standard contract for Indonesian legal workers
2006 Nov	Indonesia signed an MOU to cover the recruitment of domestic workers and charge domestic workers a maximum RM 1,300 charge the households seeking Indonesian domestic workers RM 2,415
2007	the Malaysian Trade Union Congress and the Indonesian Trade Union Confederation had agreement to protect Indonesian workers

ที่มา: AsianMigrationNewsจาก<http://www.smc.org.ph/amnews/amnarch.htm>

ตารางที่ 2 นโยบายระบบการจัดการแรงงานต่างชาติด้วยใบอนุญาต

ประเภท ใบอนุญาต	ประเภท ของแรงงาน	ระยะเวลา	ภาค อุตสาหกรรม	ค่าธรรมเนียม ภาษี	สัญชาติ	เงิน มัดจำ	หมายเหตุ
Visit Pass Temporary Employment	แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled) และแรงงาน กึ่งฝีมือ (semi-skilled workers)	สูงถึง 1 ปี และสามารถ ต่ออายุได้ ปีต่อปี จนถึง 5 ปี	โรงงาน อุตสาหกรรม กิจการ การก่อสร้าง บริการ	RM 1,200 (Pen. Malaysia) RM 960 (Sabah & Sarawak) RM 360 (only in Plantation)	Indonesia Thailand Cambodia Nepal Myanmar Laos Vietnam Philippines Turkmenistan* Uzbekistan* Kazakhstan* India**	มี (แต่ต่าง ต่างกัน ตาม สัญชาติ ของ แรงงาน)	*Turkmenistan, Uzbekistan and Kazakhstan are not allowed to work in the plantation. **Indian workers are not allowed to work in the manufacturing. The Malaysian Skills Certificate

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเภท ใบอนุญาต	ประเภท ของแรงงาน	ระยะเวลา	ภาค อุตสาหกรรม	ค่าธรรมเนียม ภาษี/ปี	สัญชาติ	เงิน มัดจำ	หมายเหตุ
		สูงสุด 1 ปี	คนรับใช้ ในบ้าน	RM 360	Indonesia Thailand Cambodia Philippines Sri Lanka Nepal, Vietnam Laos		is requested before an application.

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเภทใบอนุญาต	ประเภทของแรงงาน	ระยะเวลา	ภาคอุตสาหกรรม	ค่าธรรมเนียมภาษี/ปี	สัญชาติ	เงินมัดจำ	หมายเหตุ
Visit Pass Skilled workers	แรงงานทักษะที่มีสัญญาระยะสั้น Professional workers	สูงสุด 1 ปี,	Na	Na	Na	Na	Foreign applicant must be outside Malaysia
Employment Pass	แรงงานทักษะที่มีเงินเดือนสูงกว่า 3,000 RM ต่อเดือน Skilled workers	ขั้นต่ำ 2 ปี ตามสัญญาจ้างงาน	Na	Na	Na	Na	