

นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไน:
กรณีศึกษาการเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงาน
ของประเทศบรูไน

Migration Policy of Brunei's Foreign Workers:
A Case Study of Immigration and Employment
in Brunei's Labour Market

สุทธิพร บุญมาก¹
Suttiporn Bunmak¹

¹ ผศ.ดร., สาขาการบริหารและพัฒนาชุมชน หน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อพัฒนาสังคมในภาคใต้ของประเทศไทย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Asst. Prof. Dr. Program in community administration and development, Social change for social development in the Southern Thailand area research unit, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand

* Corresponding author: E-mail address: sutiporn@tsu.ac.th

(Received: August 7, 2020; Revised: February 18, 2021; Accepted: March 5, 2021)

บทคัดย่อ

แรงงานต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานในประเทศบรูไน เนื่องจากรัฐบาลบรูไนอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ในบทความวิจัยนี้ นักวิจัยต้องการวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไนที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศ โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการย้ายถิ่นว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลบรูไนอยู่ภายใต้ระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ โดยนายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่อยู่ภายนอกตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ทั้งแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฏุมภูมิ และแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิ ในการนี้ รัฐบาลบรูไนควรพิจารณาออกแบบนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะภายใต้ระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ที่แตกต่างจากแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ เพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะให้เป็นทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศบรูไน

คำสำคัญ: บรูไน การย้ายถิ่นแรงงาน แรงงานต่างชาติ การเข้าเมือง การว่าจ้างงาน

Abstract

Foreign workers had played a key part in Brunei's labour market which is derived from a permission from Brunei government for the employers to import and employ the foreign workers in Brunei's labour market. In this article, a researcher would like to analyze the Brunei government's migration policy of foreign workers in Brunei's labour market by using a qualitative case study methodology. Based on the study, it was found that foreign worker's migration policy of immigration and employment was under a demand-driven system in which an employer had to apply for a requisition to Brunei government on immigration and employment of foreign workers outside the Brunei's labour market including both skilled foreign workers in the primary labour market as well as low skilled or semi-skilled foreign workers in the secondary labour market. Hence, Brunei government should develop a migration policy, especially for skilled foreign workers in the primary market in order to attract those skilled foreign workers to be human capital for supporting a knowledge-based economic development of Brunei accordingly.

Keywords: Brunei, Labour migration, Foreign worker, Immigration, Employment

บทนำ

อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการค้าและการลงทุนของบริษัทข้ามชาติทั่วโลก และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (knowledge based economy) ที่อาศัยทุนมนุษย์ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญ ความเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมที่

ใช้แรงงานระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในการผลิตมาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ที่เน้นแรงงานระดับทักษะที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลหลายประเทศไม่สามารถสร้างทุนมนุษย์หรือแรงงานท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอและเท่าทันต่ออุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิหรือตลาดแรงงานระดับบน (primary labour market) ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจแบบใหม่นี้ จึงเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิ [1] ส่งผลทำให้รัฐบาลหลายประเทศที่มีอุปสงค์แรงงาน (labour demand) ที่นายจ้างต้องการใช้แรงงานระดับทักษะออกแบบนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะให้สามารถเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศตนเอง ในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศมีความพยายามออกแบบนโยบายเพื่อดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะให้เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศ เพื่อเป็นทุนมนุษย์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ของประเทศ

การย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ในประวัติศาสตร์มีการย้ายถิ่นแรงงานชาวจีนจากแผ่นดินใหญ่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในภูมิภาคนี้หลายทศวรรษก่อน แต่หลังทศวรรษที่ 2530 (1990) มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในภูมิภาคนี้ ทำให้มีการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประชาคมอาเซียน เนื่องจากมีกระแสการค้าการลงทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ [2] อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน กระแสการย้ายถิ่นแรงงานระดับทักษะในภูมิภาคนี้มีแรงงานต่างชาติระดับทักษะเพิ่มมากขึ้น [3] เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ มีความเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการว่าจ้างงานจากระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและบริการที่เน้นต้นทุนในการผลิตต่ำมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบใหม่บนฐานความรู้ที่เน้นนวัตกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องอาศัยทุนมนุษย์ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบใหม่บนฐานความรู้มีความสัมพันธ์กับการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะ ทั้งนี้ จากข้อมูลสถิติพบว่า ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่มีสัดส่วนการรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศเป็นจำนวนมาก คือ ประเทศบรูไน (59.3) รองลงมา คือ มาเลเซีย (59.2) และสิงคโปร์ (57.1) [4] ซึ่งประเทศบรูไนมีการเปิดรับ และว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิมากกว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิของประเทศบรูไน จึงมีความน่าสนใจในการศึกษา นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิของบรูไน

ภายหลังประเทศบรูไนได้รับอิสรภาพภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1984 ประเทศบรูไนมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ การผลิตเพื่อส่งออกในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ ส่งผลทำให้ประเทศบรูไนมีขนาดของอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานของประเทศเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ อุปทานแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศมีจำนวนไม่เพียงพอ รัฐบาลบรูไนจึงอนุญาตให้นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไนมาจากประเทศต้นทางที่หลากหลาย ทั้งจากประเทศต้นทางในกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะ ประเทศมาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ นอกจากแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะแล้ว ประเทศบรูไนยังมีแรงงานต่างชาติระดับทักษะจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศในตำแหน่งงานระดับทักษะจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ [5]

บรูไนดารุสซาลามเป็นประเทศขนาดเล็กเป็นอันดับที่สองในกลุ่มประชาคมอาเซียน มีพื้นที่ประมาณ 5,765 ตารางกิโลเมตร ประเทศบรูไนเป็นรัฐที่ตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียว มีอาณาเขตพรมแดนทางบกล้อมรอบด้วยรัฐซาราวักของประเทศมาเลเซียตะวันออกและเกาะบอร์เนียว ใน ค.ศ. 2016 ประเทศบรูไนมีประชากรจำนวน 422,678 คน ซึ่งน้อยที่สุดในกลุ่มประชาคมอาเซียน และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เพียง 73 คนต่อตารางกิโลเมตร ประชาชนใช้ภาษามลายูและภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูมุสลิม ซึ่งมีประมาณ 2 ใน 3 (277,700 คน) ของประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ประเทศบรูไนมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา ซึ่งชาวบรูไนเชื้อสายจีนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศบรูไน ร้อยละ 10.3 (43,554 คน) และมีกลุ่มชาวชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาวจีน ร้อยละ 24.0 (101,424 คน) รวมถึงชนพื้นเมืองดั้งเดิมต่าง ๆ [6] ประเทศบรูไน จึงมีความเป็นมลายูมุสลิมตามลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของชนชาติพันธุ์กลุ่มใหญ่ของประเทศบรูไน ใน ค.ศ. 2016 ประเทศบรูไนมีประชากรประกอบด้วย 3 ประเภท คือ ประชากรที่เป็นพลเมืองสัญชาติบรูไน (Brunei citizens) ร้อยละ 76.8 (324,472 คน) ผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร (permanent residents) ร้อยละ 8.0 (จำนวน 33,816 คน) และผู้มีถิ่นพำนักอาศัยชั่วคราว (temporary residents) ร้อยละ 15.2 (จำนวน 64,390 คน) ซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติ [6] ประเทศบรูไนพึ่งพาแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ ร้อยละ 15.2 ของประชากรในประเทศ โดยรัฐบาลบรูไนอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ในการนี้ รัฐบาลบรูไนพึ่งพาแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศค่อนข้างมาก จึงมีความน่าสนใจในการศึกษานโยบายของรัฐบาลบรูไนที่มีต่อการเปิดรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิและแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมินี้ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างชาติเพื่อนำเข้าและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน มีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบายและแนวปฏิบัติที่เป็นประโยชน์สำหรับรัฐบาลประเทศปลายทาง เพื่อออกแบบนโยบายแรงงานต่างชาติที่เหมาะสมต่อการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ในทางตรงข้าม จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลประเทศต้นทางในการส่งเสริมให้แรงงานจากประเทศต้นทางสามารถเข้าไปทำงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนต่อไป ในบทความวิจัยนี้จึงมีคำถามวิจัย คือ “นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไนที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนเป็นอย่างไร” เนื่องจากบรูไนเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญของแรงงานต่างชาติในประชาคมอาเซียน รวมถึง ประเทศไทย ประกอบกับ ประเทศบรูไนพึ่งพาแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศสูงที่สุดในประชาคมอาเซียน ซึ่งการเรียนรู้นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติผ่านกรณีศึกษาประเทศบรูไนในครั้งนี้ สามารถช่วยสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ซึ่งเป็นเงื่อนไขในระดับมหภาคของการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติ

วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไนที่มีต่อการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติดำเนินการเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพสามารถช่วยให้เข้าถึงความเป็นจริงของนโยบายศึกษา ประกอบกับ การวิจัยครั้งนี้ต้องการวิเคราะห์นโยบายศึกษา (policy study) ที่มีหน่วยวิเคราะห์ในระดับมหภาค (macro level) ว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติดังกล่าวในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (case study) ที่ให้ความสำคัญในการอธิบายกระบวนการและแบบแผนทางสังคม การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ อาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิเป็นสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลสถิติ เอกสารกฎหมายที่มีการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ของรัฐบาลบรูไนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการเข้าเมือง สิทธิการพำนักอาศัย และสิทธิการว่าจ้างงานของแรงงานต่างชาตินี้ รวมถึง แหล่งข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระหว่างวันที่ 5-15 มกราคม พ.ศ. 2561 ในประเทศบรูไน เพื่อทวนสอบข้อมูลทุติยภูมิ การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ อาศัยวิธีวิเคราะห์เนื้อหาแบบอุปมาน (induction) โดยเป็นการนำข้อมูลมาจัดการให้เป็นระเบียบเพื่อค้นหาแบบแผนนโยบายและวิเคราะห์เปรียบเทียบแบบแผนนโยบายภายในกรณีศึกษา (within case study) ประเทศบรูไน โดยเปรียบเทียบความแตกต่างของแบบแผนนโยบายการย้ายถิ่นที่มีต่อแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิหรือระดับล่าง (secondary labour market) และแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิหรือระดับบนของประเทศบรูไน ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยทักษิณ (COA. No. TSU 2018-008) ตามแนวทางหลักจริยธรรมการวิจัยในคนที่เป็นมาตรฐานสากล

ผลการศึกษา

ปัญหาความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน ทำให้รัฐบาลอนุญาตให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวในตลาดแรงงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม นายจ้างไม่สามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวโดยอัตโนมัติ รัฐบาลบรูไนอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ (demand-driven system) เพื่อให้แน่ใจว่า มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่จำเป็น และไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในประเทศ นโยบายแรงงานต่างชาติดังกล่าวด้วยระบบทางด้านอุปสงค์นี้ เป็นแนวนโยบายที่ให้นายจ้างเป็นผู้เสนอและยื่นเรื่องร้องขอสิทธินำเข้าและว่าจ้างงานโดยตรงต่อรัฐบาลบรูไน ระบบทางด้านอุปสงค์เป็นรูปแบบนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่รัฐบาลประเทศปลายทางอนุญาตให้สิทธิแรงงานต่างชาตินำเข้าทำงานในตลาดแรงงานของประเทศ โดยกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ของกิจการนายจ้าง นายจ้างจึงเป็นผู้เสนอและร้องขอรับสิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างงานต่อรัฐบาล โดยรัฐบาลประเทศปลายทางอาศัยเครื่องมือบางประการเพื่อควบคุมความต้องการของนายจ้างภายใต้ผลประโยชน์ระดับมหภาคของประเทศปลายทางมากกว่าผลประโยชน์ระดับจุลภาคของนายจ้าง เพื่อไม่ให้มีการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางเกินความจำเป็น [7, 8] ในปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ในการควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวในตลาดแรงงานของประเทศ จำนวน 9 ประการ คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น 2) บริษัทนายหน้าจัดหาแรงงาน 3) หนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติ 4) ขอรับสิทธิทำงาน 5) เงินประกันมัดจำ 6) ความชั่วคราว 7) การจำกัดอายุ 8) ประเทศต้นทาง และ 9) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการยื่นเรื่องขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติทุกตำแหน่งงานต้องผ่านการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นในประเทศ (economic need test) แบบใบรับรอง โดยนายจ้างต้องประกาศโฆษณาสรรหาคนหางานชาวบรูไนในระบบสารสนเทศของ Job Centre Brunei (JCB) ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ ยกเว้นตำแหน่งงานคนรับใช้ในบ้าน และเมื่อนายจ้างไม่สามารถสรรหาคนหางานที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานแล้ว JCB จะออกหนังสือรับรอง Clearance Letter ให้แก่นายจ้าง เพื่อนำไปขออนุญาตนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อไป JCB ทำหน้าที่ทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นในประเทศ เพื่อยืนยันปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น และให้สิทธิแก่นายจ้างนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไน การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นแบบใบรับรองรายบุคคลเป็นเครื่องมือของรัฐบาลบรูไน ที่สอดคล้องกับนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ยื่นเรื่องต่อรัฐบาลเพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นนี้ของประเทศบรูไนจึงเป็นเครื่องมือยืนยันผลของทดสอบสถานการณ์ปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในประเทศ เพื่อให้สิทธิแก่นายจ้างในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไน ประกอบกับ เป็นเครื่องมือช่วยป้องกันปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่นในประเทศบรูไน

2. บริษัทนายหน้า รัฐบาลบรูไนมีกฎหมายว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางาน (Employment Agencies Order, 2004) [9] เพื่อกำกับดูแลกิจการประเภทบริษัทนายหน้าในประเทศให้จดทะเบียนเป็นบริษัทจัดหางาน และขอรับสิทธิในการจัดหาแรงงานต่างชาติเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศบรูไน กรมแรงงานบรูไนกำหนดให้การนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติของทุกประเภทที่กะต้องผ่านระบบบริษัทนายหน้าที่ได้รับสิทธิใบอนุญาตให้จัดหาแรงงานต่างชาติจากกรมแรงงานบรูไน ถึงแม้ว่านายจ้างสามารถสรรหาแรงงานต่างชาติโดยตรง แต่กระบวนการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศบรูไนนั้น นายจ้างต้องดำเนินการผ่านระบบบริษัทนายหน้าที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น บริษัทนายหน้าเป็นตัวแทนในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระหว่างรัฐบาลบรูไนกับนายจ้าง นายจ้างไม่สามารถดำเนินการขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้ บริษัทนายหน้ามีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลบรูไนในการขึ้นทะเบียนประวัติแรงงานต่างชาติ เพื่อตรวจสอบภายใต้กฎหมายว่าด้วยว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางาน [9] เมื่อนายจ้างได้รับหนังสือใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติจากกรมแรงงานบรูไนแล้ว นายจ้างต้องติดต่อให้บริษัทนายหน้าเป็นตัวแทนของนายจ้างในการยื่นเรื่องรับสิทธิทำงานและเข้าเมืองต่อรัฐบาลบรูไน ในกรณีนี้ นายจ้างสรรหาแรงงานต่างชาติโดยตรง นายจ้างสามารถมอบหมายให้บริษัทนายหน้าดำเนินการเฉพาะขอรับสิทธิทำงานและสิทธิเข้าเมืองต่อรัฐบาลบรูไนเท่านั้น

กรมแรงงานบรูไนแบ่งประเภทบริษัทนายหน้าออกเป็น 3 ประเภท โดยให้สิทธิจัดหาแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกันภายใต้การวางเงินประกันต่อรัฐบาลที่แตกต่างกัน คือ 1) กลุ่มที่ A คือ บริษัทนายหน้าที่ได้รับสิทธิให้ประกอบกิจการจัดหางานเฉพาะประเภทคนรับใช้ในบ้านที่เป็นการว่าจ้างงานส่วนตัว มีการวางเงินประกันจำนวน 10,000 เหรียญบรูไน 2) กลุ่มที่ B คือ บริษัทนายหน้าที่ได้รับสิทธิให้ประกอบกิจการจัดหางานเฉพาะแรงงานต่างชาติที่ทำงานในบริษัทเอกชน ไม่รวมคนรับใช้ในบ้าน โดยมีการวางเงินประกัน จำนวน 15,000 เหรียญบรูไน และ 3) กลุ่มที่ C คือ บริษัทนายหน้าที่ได้รับสิทธิให้ประกอบกิจการจัดหาแรงงานต่างชาติในตำแหน่งคนรับใช้

ในบ้านและในบริษัทเอกชน โดยมีการวางเงินประกัน จำนวน 20,000 เหรียญบรูไน ในปัจจุบัน บรูไนมีบริษัท นายหน้าที่ได้รับสิทธิแห่งใบอนุญาตประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายนี้ จำนวน 104 บริษัท [10]

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนบริษัทนายหน้าจัดหาแรงงานต่างชาติ จำแนกตามกลุ่มประเภท

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
กลุ่มที่ A	4	3.9
กลุ่มที่ B	15	14.4
กลุ่มที่ C	85	81.7
รวม	104	100.0

ที่มา: ผู้เขียน

3. ใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างต้องขอรับสิทธิว่าจ้างแรงงานต่างชาติด้วยระบบ Foreign Work's License หรือที่เรียกกันว่า Lesen Pekerja Asing (LPA) เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติของประเทศบรูไน และเพื่อลดอัตราการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลบรูไนต้องการลดปริมาณแรงงานต่างชาติในประเทศให้อยู่ในอัตราส่วนที่กำหนด คือ 1 ต่อ 3 ของประชากรแรงงานท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลประกาศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งประเทศบรูไน ฉบับที่ 8 รัฐบาลบรูไนพยายามควบคุมการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อป้องกันปัญหาการว่างงานของแรงงานท้องถิ่น ในปัจจุบัน รัฐบาลบรูไนสามารถควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติให้เหลือเพียง ร้อยละ 15.2 (จำนวน 64,390 คน) รัฐบาลบรูไนกำหนดให้นายจ้างต้องได้รับอนุญาตด้วยใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐบาลบรูไนใช้ควบคุมนายจ้างที่มีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติในทุกประเภททักษะ โดยไม่ได้กีดกันสัญชาติและประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ ระบบใบอนุญาตนี้ นายจ้างสามารถสรรหาและนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้าสู่ตำแหน่งงานได้อย่างอิสระ โดยระบุเพียงตำแหน่งงานและสัญชาติของแรงงานต่างชาติพร้อมระบุโครงสร้างสัดส่วนการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานต่างชาติในกิจการ รัฐบาลบรูไนอาศัยใบอนุญาตควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเหมือนกันทั้งแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฏุมุมิ และแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิ

รัฐบาลบรูไนมีระบบการทำงานผสมผสานพันธกิจระหว่างกรมแรงงานบรูไน เพื่อขอรับสิทธิทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติด้วยใบอนุญาตทำงาน และกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน (Department of Immigration and National Registration) เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองให้แก่แรงงานต่างชาติด้วยการตรวจลงตราหรือวีซ่าเพื่อทำงาน ใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาตินี้ จึงเป็นการขอรับสิทธิให้แก่แรงงานต่างชาติทั้งสิทธิเข้าเมืองและทำงานที่นายจ้างเป็นผู้ยื่นเรื่องร้องขอให้แรงงานต่างชาติต่อหน่วยงานราชการทั้ง 2 หน่วยงาน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ระบบใบรับรองการว่าจ้างแรงงานต่างชาติต้องการควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานในตำแหน่งงาน เมื่อนายจ้างได้รับอนุญาตให้ว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตำแหน่งงานนั้นแล้ว แรงงานต่างชาติสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองด้วยการตรวจลงตราเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศต่อไป

4. ขอรับสิทธิทำงาน รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศมากกว่า 42 วัน ต้องยื่นเรื่องเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศด้วยการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองทำงาน ในขณะที่ใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (LPA) เป็นเครื่องมือในการควบคุมต่อนายจ้างในระดับปัจเจกบุคคลที่นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ในขณะที่ การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติที่ไม่เกิน 42 วัน แรงงานต่างชาติสามารถขอรับการตรวจลงตราประเภท Professionals Visit Visa เพื่อขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศแบบระยะสั้นไม่เกิน 42 วัน ภายใต้โครงการหรือกิจกรรมของนายจ้าง ทั้งนี้ นายจ้างและแรงงานต่างชาติไม่ต้องขอรับสิทธิทำงานในประเทศด้วยระบบควบคุมรูปแบบอื่น ๆ ของรัฐบาลบรูไนอีก เมื่อได้รับการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass ซึ่งเป็นการรวบสิทธิทำงานสิทธิเข้าเมือง และสิทธิพำนักรออาศัยในประเทศทั้งสาม ด้วยการตรวจลงตราประเภทนี้แล้ว

การตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass เป็นการตรวจลงตราเพื่อให้สิทธิเข้าเมืองและทำงานแก่แรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนภายใต้สัญญาว่าจ้างงานของนายจ้าง ในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นายจ้างที่ต้องการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่า 42 วัน ต้องขอรับสิทธิว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อกรมแรงงานบรูไนด้วยระบบใบอนุญาตการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (LPA) และแรงงานต่างชาติต้องผ่านการอนุญาตให้ทำงานในประเทศจากกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไนด้วยการตรวจลงตราประเภทดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกประเภทที่กระหัดต้องได้รับสิทธิเข้าเมืองและทำงานจากประเทศต้นทาง แรงงานต่างชาติไม่สามารถเข้ามาขอรับสิทธิทำงานด้วยใบอนุญาตทำงานในประเทศบรูไน การขอรับสิทธิทำงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนเป็นส่วนหนึ่งของการขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในรูปแบบการตรวจลงตราข้างต้น การตรวจลงตราของรัฐบาล จึงเป็นการรวมสิทธิเข้าเมือง สิทธิพำนักรออาศัย และสิทธิทำงานเข้าด้วยกัน เมื่อนายจ้างได้รับใบรับรองสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (LPA) แล้ว แรงงานต่างชาติจึงสามารถขอรับการตรวจลงตราต่อไป

5. เงินประกันมัดจำ รัฐบาลบรูไนมีกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานของประเทศบรูไน (Employment Order, 2009) [11] บัญญัติให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับให้แก่แรงงานต่างชาติในทุกประเภทที่กระหัด โดยต้องระบุวิธีการเดินทางไปกลับของแรงงานต่างชาติในสัญญาว่าจ้างด้วย เมื่อนายจ้างได้รับใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว นายจ้างต้องวางเงินประกันมัดจำให้แก่กรมแรงงานบรูไน เพื่อเป็นค่าประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับของแรงงานต่างชาติ และเป็นค่าประกันความเสียหายในการทำผิดกฎหมายของนายจ้าง ทั้งนี้ อัตราเงินประกันที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่กรมแรงงานบรูไนมีความแตกต่างกันตามระยะทางของประเทศต้นทางกับประเทศบรูไน ทั้งนี้ รัฐบาลกำหนดอัตราเงินประกันเป็นกลุ่มประเทศจำนวน 7 กลุ่มที่แตกต่างกัน (ดังตารางที่ 2) สำหรับ แรงงานไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ 1 ที่นายจ้างต้องวางเงินมัดจำให้แก่กรมแรงงานบรูไน จำนวน 500 เหรียญบรูไน (ประมาณ 12,500 บาท) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีค่าเงินประกันต่ำที่สุดในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไน ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

ตารางที่ 2 แสดงค่าเงินประกันมัดจำแรงงานต่างชาติจำแนกตามกลุ่มประเทศต้นทาง (เหรียญบรูไน) [12]

ลำดับ	กลุ่มประเทศ	อัตรา
1	มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย	500
2	พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม	700
3	อินเดีย บังกลาเทศ ปากีสถาน ศรีลังกา ญี่ปุ่น เนปาล ไต้หวัน	1,600
4	ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์	2,000
5	หมู่เกาะฟีจี และประเทศโอเชียเนียอื่น ๆ	2,600
6	สหราชอาณาจักรและประเทศยุโรป	3,300
7	แคนาดา อเมริกา แอฟริกา ตะวันออกกลาง และอื่น ๆ	4,000

นอกจากอัตราเงินประกันแล้ว รัฐบาลบรูไนยังกำหนดอัตราส่วนของวิธีการวางเงินประกันมัดจำระหว่างวิธีการจ่ายเงินสดและตัวธนาคารตามจำนวนแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน ส่งผลให้นายจ้างต้องวางเงินประกันมัดจำด้วยวิธีการเงินประกันมัดจำตามอัตราของจำนวนแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกันด้วย ถ้านายจ้างนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติจำนวน 20 คนหรือน้อยกว่านั้น นายจ้างต้องวางเงินประกันมัดจำเป็นเงินสดเต็มจำนวนทั้งหมด แต่ถ้านายจ้างนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่า 20 คนขึ้นไป นายจ้างสามารถใช้ตัวธนาคารเป็นเงินมัดจำได้ตามระบบการวางเงินประกันแรงงานต่างชาติ (Takaful Guarantee on Foreign Worker; JITPA) ตามสัดส่วนที่กรมแรงงานบรูไนกำหนด (ดังตารางที่ 3) การกำหนดระบบวางเงินประกันมัดจำเนื่องจากรัฐบาลต้องการควบคุมความต้องการของนายจ้างให้นำเข้าและการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติเท่าที่เป็น และให้นายจ้างรับผิดชอบค่าเสียหายในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบการวางเงินประกันมัดจำนี้ทำให้นายจ้างต้องวางเงินประกันมัดจำเป็นจำนวนมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้เป็นภาระความรับผิดชอบของนายจ้างที่มีต่อรัฐบาลบรูไน เพื่อป้องกันการไม่เดินทางกลับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของทั้งนายจ้างและแรงงานต่างชาติ ซึ่งระบบการวางเงินประกันมัดจำของรัฐบาลบรูไนระหว่างแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปรกติกับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหัตถิยกรรมของประเทศไม่มีความแตกต่างกัน

ตารางที่ 3 แสดงวิธีการวางเงินประกันมัดจำเพื่อประกันการนำเข้าแรงงานต่างชาติ [13]

ลำดับ	จำนวนชาวต่างชาติ	เกณฑ์การวางเงินมัดจำ
1	20 คน หรือน้อยกว่า	วางเงินสด 100%
2	21-40 คน	วางเงินสด 40% ตัวธนาคาร
3	41-99 คน	วางเงินสด 50% ตัวธนาคาร
4	100 คนหรือมากกว่า	100 คนแรก

6. การจำกัดอายุ รัฐบาลบรูไนกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทแตกต่างกัน ซึ่งอายุของแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทมีนัยต่อการเข้าเมือง และการว่าจ้างงานที่แตกต่างกันด้วย รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์การว่าจ้างแรงงานต่างชาติใน 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ

(highly qualified and specialized) 2) กลุ่มผู้มีทักษะเทคนิค (technical) 3) กลุ่มแรงงานต่างชาติกึ่งทักษะ (semi-skilled) และ 4) กลุ่มแรงงานต่างชาติไร้ทักษะและทักษะต่ำ (unskilled and low-skilled) ในแต่ละกลุ่มสามารถทำงานในประเทศได้ไม่เกินอายุที่กำหนด ตั้งแต่ 55 ปี ถึง 65 ปี เนื่องจากหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเกษียณอายุของประเทศบรูไน โดยทั่วไป คือ 55 ปี ดังนั้น นายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่อายุไม่เกิน 55 ปี ยกเว้นแรงงานต่างชาติระดับทักษะในกลุ่มที่ 1 ผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ สามารถทำงานและเข้าเมืองประเทศบรูไนจนอายุ 65 ปี (ดังตารางที่ 4) ถึงแม้ว่ารัฐบาลบรูไนไม่ได้มีนโยบายการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะโดยเฉพาะ เนื่องจากแรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะอาศัยระบบการตรวจลงตราเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของแรงงานต่างชาติแล้วพบว่า รัฐบาลบรูไนมีการจัดประเภททักษะของแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน เพื่อให้สิทธิทำงานในประเทศบรูไนเป็นพิเศษ ทั้งนี้ แรงงานต่างชาติระดับทักษะในกลุ่มผู้มีทักษะสูงและชำนาญพิเศษ สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศบรูไนได้ไม่เกิน 65 ปี ในขณะที่ แรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะสามารถทำงานในตลาดแรงงานทุติยภูมิของประเทศบรูไนได้ไม่เกิน 55 ปี หรือ 58 ปี เท่านั้น

ตารางที่ 4 แสดงหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุจำกัดสำหรับแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไน จำแนกตามประเภท [14]

กลุ่มประเภท	เกณฑ์อายุ	ตัวอย่างตำแหน่ง
ผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ (Highly Qualified and Specialized)	ไม่เกิน 65 ปี	นักบัญชี ผู้ควบคุมด้านการเงิน หนายความ อาจารย์ หมอ วิศวกร ที่ปรึกษา กรรมการผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ
ผู้มีทักษะเทคนิค (Technical)	ไม่เกิน 60 ปี	ผู้จัดการ นักออกแบบตกแต่งภายใน นักวิเคราะห์ระบบ ช่างสำรวจจริงวัด
กึ่งทักษะ (Semi-Skilled)	ไม่เกิน 58 ปี	ผู้ควบคุมดูแล ช่างเทคนิค ช่างไฟฟ้า ช่างเชื่อม ช่างเครื่องกล
ไร้ทักษะและทักษะต่ำ (Unskilled and Low-Skilled)	ไม่เกิน 55 ปี	หมอนวด พนักงานซักผ้า พนักงานขับรถ พนักงานจัดส่งสินค้า

7. ประเทศต้นทาง รัฐบาลบรูไนไม่มีข้อจำกัดว่าด้วยประเทศต้นทาง ชาติพันธุ์ และศาสนาของแรงงานต่างชาติ ในแต่ละประเภททักษะหรือตำแหน่งงาน กล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนค่อนข้างเปิดกว้างในการให้สิทธิเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไนโดยไม่กีดกันแรงงานต่างชาติ ทั้งมิติเชื้อชาติ ศาสนา และประเทศต้นทางในเชิงนโยบาย การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติขึ้นอยู่กับความต้องการของนายจ้างเป็นสำคัญ รัฐบาลบรูไนเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถสรรหาแรงงานต่างชาติโดยชอบ อย่างไรก็ตาม จากสถิติพบว่า แรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนส่วนใหญ่มาจากประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย เนื่องจากนายจ้างต้องวางเงินประกันมัดจำแรงงานต่างชาติตามกลุ่มประเทศต้นทาง ในขณะที่ประเทศต้นทางในกลุ่มที่ 1 ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ มีเงินประกันมัดจำต่ำที่สุดจำนวน 500 เหรียญบรูไน เงินประกันมัดจำที่นายจ้างต้องวางให้แก่รัฐบาลบรูไนจึงมีผลต่อการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติจากแหล่งประเทศต้นทางที่มีเงินประกันมัดจำต่ำ นอกจากนี้ ประเทศบรูไนมีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูมุสลิม นายจ้างจึงนิยมนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติจากประเทศอินโดนีเซีย และ

ฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะ ตำแหน่งคนรับใช้ในบ้าน เนื่องจากเป็นมุสลิมและสามารถพูดภาษามลายูเพื่อการสื่อสารกับนายจ้างได้

8. ความชั่วคราว รัฐบาลบรูไนให้สิทธิเข้าเมืองและทำงานสำหรับแรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะแบบชั่วคราวด้วยการตรวจลงตราเพื่อทำงานประเภท Employment Visa/Pass ไม่เกิน 2 ปี เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในประเทศแบบระยะสั้นเท่านั้น ถึงแม้ว่า แรงงานต่างชาติสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานต่อได้ แต่รัฐบาลบรูไนกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง และขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานใหม่จากประเทศต้นทางเท่านั้น โดยทำสัญญาจ้างใหม่อีกครั้งในประเทศต้นทาง เนื่องจาก รัฐบาลบรูไนต้องการป้องกันปัญหาแรงงานต่างชาติพำนักอาศัยถาวรในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลบรูไนไม่มีนโยบายและกฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนให้แรงงานต่างชาติย้ายถิ่นเพื่อพำนักอาศัยถาวรในประเทศ หรือเพื่อย้ายเป็นประชากรของประเทศบรูไน ทั้งที่เป็นพลเมืองสัญชาติบรูไน และเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวรบรูไน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า นโยบายแรงงานต่างชาติของรัฐบาลบรูไนเป็นเพียงการให้สิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศบรูไนแบบชั่วคราวไม่เกิน 2 ปี เท่านั้น ภายใต้ความต้องการใช้แรงงานของนายจ้างในระยะสั้น รัฐบาลบรูไนไม่มีนโยบายเพื่อให้สิทธิแก่แรงงานต่างชาติเพื่อพำนักอาศัยถาวรในประเทศ และไม่มีนโยบายทางประชากรเพื่อเพิ่มจำนวนประชากรของประเทศบรูไนในระยะยาว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลบรูไนไม่ได้มีการออกแบบนโยบายให้แก่แรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฏิมุมมิให้สิทธิเข้าเมืองและทำงานที่แตกต่างจากแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิของประเทศ

9. การจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย รัฐบาลบรูไนคาดหวังว่า แรงงานต่างชาติทุกคนที่เข้ามาทำงานในประเทศต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง เมื่อสิทธิการเข้าเมืองและทำงานในประเทศบรูไนหมดอายุ ซึ่งรัฐบาลพยายามวางระบบกลไกเพื่อให้แรงงานต่างชาติเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมาย ในส่วนของนายจ้าง รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินมัดจำให้แก่กรมแรงงานบรูไน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติตามสัญญาจ้าง และเพื่อเป็นความรับผิดชอบของนายจ้างที่มีต่อรัฐบาลบรูไนให้ปฏิบัติตามสัญญาการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาตินั้น ๆ ในส่วนแรงงานต่างชาติ รัฐบาลกำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะและทุกคนที่เข้ามาทำงานในประเทศมากกว่า 3 เดือนต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนสีเขียว ซึ่งเป็นระบบเดียวกันกับบัตรประจำตัวประชาชนของพลเมืองบรูไนสีเขียว รัฐบาลอาศัยการจัดเก็บข้อมูลและประวัติแรงงานต่างชาติด้วยระบบดิจิทัล โดยมีการถ่ายรูปและลงลายนิ้วมือในการทำบัตรประชาชนให้แก่แรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลของกรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และเพื่อควบคุมและตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ในกรณีนี้ จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนพยายามสร้างระบบกลไกทั้งการวางเงินมัดจำของนายจ้าง และการจัดทำทะเบียนราษฎร์สำหรับแรงงานต่างชาติ เพื่อควบคุมและป้องกันการเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงาน [11] ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ที่นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้ครอบคลุมถึงแรงงานต่างชาติที่ทำงานในตำแหน่งงานคนรับใช้ในบ้าน ลูกเรือทะเล และผู้บริหารระดับสูงของบริษัท

เนื่องจากรัฐบาลบรูไนมีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อนายจ้าง และแรงงานต่างชาติ เมื่อแรงงานต่างชาติและหรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมายจะมีมาตรการลงโทษทางกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองและว่าจ้างงานโดยชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

ว่าด้วยการเข้าเมืองและหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงาน หากรัฐบาลเห็นชอบให้ยกเลิกสิทธิเข้าเมืองและทำงาน แรงงานต่างชาติต้องเดินทางกลับไปประเทศต้นทาง ในขณะที่ นายจ้างที่ฝ่าฝืนจะต้องละวางโทษปรับจำนวน 6,000-10,000 เหรียญบรูไน หรือจำคุก 6 เดือน ถึง 3 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก ตามกฎหมายมาตรา 112 ข้อ (3) โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงาน [11] แรงงานต่างชาติจะถูกส่งตัวกลับไปประเทศต้นทาง หลังจากที่รัฐบาลพิจารณาอนุมัติยกเลิกสิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศแล้ว โดยแรงงานต่างชาติอาจต้องถูกจำคุก ส่วนแรงงานต่างชาติที่กระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศบรูไนต้องถูกลงโทษด้วยการโยกย้ายกฎหมายของบรูไนค่อนข้างมีบทลงโทษที่รุนแรง ทั้งนี้ รัฐบาลบรูไนยังไม่เคยมีกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมให้แก่แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองและว่าจ้างงานผิดกฎหมายให้สามารถขอขึ้นเรื่องจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างชาติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือให้แรงงานต่างชาติที่เคยผิดกฎหมายสามารถกลับเข้ามาทำงานในประเทศบรูไนได้อีกครั้ง การกำกับตรวจสอบแรงงานต่างชาติเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ 2 หน่วยงานหลัก คือ กรมตรวจคนเข้าเมืองและงานทะเบียนแห่งชาติบรูไน และกรมแรงงานบรูไน อย่างไรก็ตาม การกำกับควบคุมแรงงานต่างชาติไม่ให้เกิดการทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานของรัฐบาลบรูไนค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถิติการรายงานเกี่ยวกับการจับกุมแรงงานต่างชาติที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและการว่าจ้างแรงงานมีค่อนข้างน้อย

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานของรัฐบาลบรูไนแล้ว รัฐบาลบรูไนยังให้ความสำคัญต่อบริษัทนายหน้าภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัทจัดหางาน [9] โดยกำหนดให้บริษัทนายหน้าที่ไม่ได้รับสิทธิในการจัดหางานให้แก่แรงงานต่างชาติต้องถูกละวางโทษปรับ จำนวนเงิน 5,000 เหรียญบรูไน หรือจำคุก 1 ปี หรือทั้งปรับและจำคุก และเมื่อมีการกระทำความผิดซ้ำจะถูกละวางโทษปรับ จำนวน 10,000 เหรียญบรูไน และจำคุก 3 ปี ในขณะที่ การลงโฆษณาประกาศรับสมัครคนหางานชาวต่างชาติ นั้น บริษัทนายหน้าต้องดำเนินการรับสมัครคนหางานตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องโฆษณาประกาศรับสมัครคนหางานต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและเงื่อนไขของตำแหน่งงาน พร้อมแจ้งเลขที่ใบอนุญาตของบริษัทนายหน้าจัดหางาน และต้องทำสำเนาโฆษณาประกาศสรรหาคนหางานดังกล่าวให้แก่อธิบดีกรมแรงงานบรูไนรับทราบด้วย ถ้าไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยบริษัทจัดหางานกำหนด บริษัทนายหน้าจัดหางานต้องถูกละวางโทษปรับ จำนวนเงิน 2,000 เหรียญบรูไน หรือจำคุก 6 เดือน หรือทั้งปรับและจำคุก กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมแรงงานบรูไนในการคุ้มครองและดูแลสิทธิแรงงานต่างชาติ นอกจากนี้ บริษัทนายหน้าต้องจัดเก็บบันทึกประวัติและการเข้าออกของแรงงานต่างชาติเพื่อตรวจสอบ

รัฐบาลบรูไนมีระบบกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ เพื่อป้องกันการเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายด้วยระบบการวางเงินประกันมัดจำสำหรับนายจ้าง เพื่อเป็นค่าเดินทางกลับประเทศต้นทางให้แก่แรงงานต่างชาติ และกำหนดให้แรงงานต่างชาติจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อควบคุมและตรวจสอบประวัติบุคคล ซึ่งทั้ง 2 อย่างเป็นเครื่องมือในการควบคุมแรงงานต่างชาติไม่ให้เกิดการทำผิดกฎหมายในประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างงานและกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐบาลบรูไนค่อนข้างมีความเข้มงวดเพื่อป้องกันการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลบรูไนค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศบรูไนไม่ค่อยมีรายงานการจับกุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ประกอบกับประเทศบรูไนมีการบังคับใช้กฎหมายซารีอะห์ปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษค่อนข้างรุนแรงตามความผิดที่กระทำ ทำให้แรงงานต่างชาติมีการละเมิดตามกฎหมายบรูไนค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม

ระบบกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของรัฐบาลบรูไน ไม่ได้มีความแตกต่างกันระหว่างแรงงานต่างชาติระดับทักษะกับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ

สรุปผลการศึกษา

รัฐบาลบรูไนอนุญาตให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศแบบชั่วคราว โดยให้สิทธิต่อนายจ้างสามารถร้องขอนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ ทุกประเภททักษะในตลาดแรงงานของประเทศแบบชั่วคราวภายใต้ความต้องการของนายจ้างเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้ปล่อยให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานชาวต่างชาติอย่างเสรี โดยมีนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติด้วยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ จำนวน 9 ประเภทเพื่อควบคุมการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะในตลาดแรงงาน คือ 1) การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น 2) บริษัทนายหน้า 3) ใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติ 4) ขอรับสิทธิทำงาน 5) เงินประกันมัดจำ 6) ความชั่วคราว 7) การจำกัดอายุ 8) ประเทศต้นทาง และ 9) การจัดการแรงงานผิดกฎหมาย แม้ว่ารัฐบาลอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ แต่ไม่ได้มีนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะว่าด้วยการนำเข้าและว่าจ้างงานโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิไม่มีความแตกต่างจากการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหัตถิภูมิ เนื่องจากการนำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศบรูไนอาศัยนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติด้วยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์เหมือนกันในทุกประเภททักษะ

ถึงแม้ว่า รัฐบาลบรูไนไม่ได้จัดจำแนกประเภททักษะของแรงงานต่างชาติระหว่างแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิกับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานหัตถิภูมิของประเทศ ภายใต้ระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ด้วยการตรวจลงตราและใบอนุญาตเพื่อทำงานในประเทศประเภท Employment Visa/Pass เหมือนกัน แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ว่าด้วยอายุของแรงงานต่างชาติในแต่ละประเภทตำแหน่งงานพบว่า รัฐบาลบรูไนมีข้อกำหนดว่าอายุการว่าจ้างงานแรงงานต่างชาติในแต่ละตำแหน่งงานแตกต่างกัน จำนวน 4 ประเภท ได้แก่ ผู้มีทักษะสูงและความชำนาญพิเศษ ผู้มีทักษะเทคนิค แรงงานต่างชาติกึ่งทักษะและทักษะต่ำ รวมถึง หลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิให้สมาชิกครอบครัวสามารถขอรับสิทธิเข้าเมืองเพื่อพำนักอาศัยอยู่ในประเทศด้วยการตรวจลงตราประเภท Dependent Visa เฉพาะผู้ทำงานในบางตำแหน่งงานอาชีพ ได้แก่ ผู้มีความชำนาญพิเศษ ผู้มีทักษะเทคนิค และผู้จัดการ ในกรณีนี้ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลบรูไนมีข้อกำหนดในการให้สิทธิพิเศษสำหรับแรงงานต่างชาติระดับทักษะในการเข้าเมืองและว่าจ้างงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศ ในการนี้ จึงกล่าวได้ว่าแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศบรูไน คือ แรงงานต่างชาติที่ทำงานในตำแหน่งงานผู้มีความชำนาญพิเศษ ผู้มีทักษะเทคนิค และผู้จัดการ ซึ่งได้รับสิทธิพิเศษในการนำเข้าและว่าจ้างงานในประเทศบรูไนที่แตกต่างจากแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ โดยเฉพาะประเด็นอายุในการทำงาน และการได้รับสิทธิให้สมาชิกครอบครัวเป็นผู้ติดตามในประเทศบรูไนเท่านั้น

ผลการศึกษาเสนอแนะว่าด้วยการเข้าเมืองและว่าจ้างแรงงานต่างชาติของรัฐบาลบรูไนในครั้งนี้สามารถสรุปจุดเด่นของนโยบายการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนได้ดังนี้

1. บรูไนอาศัยระบบทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นแบบใบรับรอง เพื่อยืนยันปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงาน และเพื่อป้องกันผลกระทบของการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ที่นายจ้างต้องลงทะเบียนสรรหาคนงานท้องถิ่นใน JCB และได้รับหนังสือรับรอง Clearance Letter ซึ่งเป็นการยืนยันผลการทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่นว่า ไม่สามารถสรรหาคนงานท้องถิ่นที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน นายจ้างจึงสามารถยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานชาวต่าง (LPA) เพื่อขอรับสิทธินำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ

2. บรูไนกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องยื่นขอรับการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass เพื่อทำงานในประเทศต่อสถานทูตบรูไน ณ ประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันปัญหาการพำนักอาศัยถาวรของแรงงานต่างชาติในประเทศ และปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศ แรงงานต่างชาติต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางเมื่อการตรวจลงตราเพื่อทำงานหมดอายุลง โดยยื่นเรื่องขอรับการตรวจลงตราเพื่อทำงานใหม่ ณ ประเทศต้นทาง โดยรัฐบาลบรูไนไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติยื่นเรื่องขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานภายในประเทศบรูไน

3. การขอรับสิทธิเข้าเมืองและทำงานในประเทศบรูไนอยู่ภายใต้การตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี การตรวจลงตรานี้เป็นการให้สิทธิทั้งสิทธิเข้าเมือง สิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศแบบรวมสิทธิ โดยแรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะไม่ต้องยื่นเรื่องขอรับสิทธิทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ในประเทศจากหน่วยงานอื่นเมื่อได้รับการตรวจลงตราประเภท Employment Visa/Pass แล้ว เป็นการบริหารจัดการแบบผสมผสานพันธกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลบรูไน เพื่อให้สิทธิเข้าเมือง สิทธิการทำงาน และสิทธิพำนักอาศัยอยู่ภายใต้ระบบการตรวจลงตราอย่างเดียว

4. บรูไนกำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินประกันมัดจำด้วยวิธีจ่ายเงินสดหรือตัวธนาคาร ซึ่งเป็นประกันการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (JITPA) เพื่อประกันค่าเสียหายและค่าเดินทางกลับประเทศต้นทางตามจำนวนแรงงานต่างชาติ และตามกลุ่มประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย และปัญหาการตั้งถิ่นฐานพำนักอาศัยถาวรในประเทศบรูไน

5. บรูไนกำหนดให้การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะต้องผ่านบริษัทนายหน้าเท่านั้น ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัทนายหน้าจัดหางานที่กำหนดให้นายจ้างทุกสถานประกอบการต้องส่งรายงานทะเบียนประวัติข้อมูลของลูกจ้างและนายจ้างให้แก่กรมแรงงานบรูไน ก่อนวันที่ 30 พฤศจิกายนของทุกปี ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศ

6. บรูไนกำหนดให้แรงงานต่างชาติทุกประเภททักษะที่เข้ามาทำงานในประเทศบรูไนมากกว่า 3 เดือน ต้องขึ้นทะเบียนประวัติภายใต้ระบบบัตรประจำตัวประชาชนของรัฐบาลบรูไน ซึ่งมีอายุเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับสิทธิเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศบรูไน เพื่อเป็นสารสนเทศของผู้มีพำนักอาศัยชั่วคราว และเพื่อเป็นมาตรการป้องกันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

อติปรายผล

รัฐบาลบรูไนมีนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติโดยอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ ซึ่งนายจ้างเป็นผู้ร้องขอรับสิทธินำเข้าและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงานของประเทศ รัฐบาลบรูไนอาศัยเครื่องมือดังกล่าวเพื่อควบคุมและกำกับดูแลนายจ้างให้นำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติในตลาดแรงงาน

ของประเทศเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สอดคล้องกับการอธิบายกระแสการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศจากมุมมองของตลาดแรงงานทวิลักษณ์ (dual or segmented labour market theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างและเงื่อนไขในระดับมหภาคของประเทศปลายทางที่กล่าวว่า การย้ายถิ่นเป็นผลลัพธ์มาจากปัจจัยดึงดูดของประเทศปลายทางที่มีอุปสงค์แรงงานเกิดขึ้นในตลาดแรงงานหัตถิกรรม ซึ่งเป็นตลาดแรงงานหัตถิกรรมที่แรงงานท้องถิ่นไม่เพียงประสงค์ในบางตำแหน่งงาน รัฐบาลประเทศปลายทางจึงต้องมโนนโยบายว่าด้วยการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานทดแทนแรงงานท้องถิ่นเพื่อตอบสนองอุปสงค์แรงงานในตำแหน่งงานที่ว่างอยู่ในประเทศ [2, 15, 16] ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์สอดคล้องกับสถานการณ์อุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานของประเทศบรูไนที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในตลาดแรงงานของประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลบรูไนต้องอนุญาตให้นายจ้างสามารถนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในประเทศ ซึ่งเป็นการตอบสนองอุปสงค์แรงงานแบบชั่วคราวที่มีความเชื่อว่าการว่าจ้างแรงงานต่างชาติแบบชั่วคราวช่วยแก้ไขปัญหาลูกจ้างว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานของประเทศ และจะถูกแทนที่ด้วยแรงงานท้องถิ่นและนักศึกษาที่กำลังฝึกอบรม [17]

ในปัจจุบัน ตลาดแรงงานบรูไนไม่ได้มีอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานหัตถิกรรมเท่านั้น แต่ยังมีอุปสงค์แรงงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิที่ต้องการทุนมนุษย์ในการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจฐานความรู้และนวัตกรรม [4] ในขณะที่ รัฐบาลบรูไนยังไม่มโนนโยบายการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดปฐมภูมิของประเทศโดยเฉพาะ ทำให้การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะและแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติภายใต้ระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์เดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติระดับทักษะของประเทศปลายทางที่พัฒนาแล้วที่พยายามดึงดูดทุนมนุษย์เข้าสู่ตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศปลายทางให้เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศปลายทางทั้งแบบชั่วคราวและแบบถาวร [8, 18] แม้ว่าประเทศบรูไนมีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่บนฐานความรู้ที่ต้องอาศัยทุนมนุษย์ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญ ซึ่งเน้นนวัตกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะ การผลิตเพื่อส่งออกในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ จนส่งผลให้ตลาดแรงงานปฐมภูมิของประเทศบรูไนมีอุปสงค์แรงงานระดับทักษะและมีแรงงานต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิจำนวนมาก [4] แต่รัฐบาลบรูไนยังคงอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์ในการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะไม่แตกต่างจากแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการอธิบายกระแสการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติจากมุมมองของตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่เชื่อว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย ตลาดแรงงานปฐมภูมิสำหรับแรงงานทักษะ และตลาดแรงงานหัตถิกรรมสำหรับแรงงานทักษะต่ำหรือกึ่งทักษะ ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของตลาดแรงงานที่แตกต่างกัน นโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานของประเทศปลายทางควรอาศัยระบบเครื่องมือเพื่อกำกับดูแลในการเข้าเมืองและว่าจ้างงานตามประเภททักษะของแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

แนวนโยบายการย้ายถิ่นแรงงานต่างชาติว่าด้วยการนำเข้าและว่าจ้างงานของประเทศบรูไนมีข้อจำกัดในบางประการที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. บรูไนไม่ได้แบ่งประเภทการตรวจลงตราเพื่อทำงานอย่างหลากหลายเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับรูปแบบการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศตามประเภททักษะของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ แบบชั่วคราวในระยะยาว (long-term labor migration) ได้แก่ รูปแบบตามประเภททักษะของแรงงานต่างชาติระหว่างกลุ่มแรงงานต่างชาติระดับทักษะสูง ระดับทักษะ ระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะ และประเภทของการเข้าเมืองเพื่อทำงานที่แตกต่างตามวัตถุประสงค์ของแรงงานต่างชาติระดับทักษะ ได้แก่ รูปแบบตามโครงการรูปแบบการฝึกอบรม/ฝึกงาน รูปแบบการถ่ายโอนแรงงานต่างชาติทำงานข้ามชาติ (transferring employees across nations) และรูปแบบการว่าจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศ (hiring foreign workers) เพื่อกำหนดคุณสมบัติและคุณลักษณะในการร้องขอเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกัน

2. บรูไนไม่มีรูปแบบการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศแบบถาวรเพื่อให้สิทธิแรงงานต่างชาติเป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร โดยไม่จำกัดระยะเวลา ถึงแม้ว่าประเทศบรูไนมีจำนวนประชากรค่อนข้างน้อย และประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นในเชิงปริมาณและคุณภาพในประเทศ ทั้งนี้เกิดจากประเทศบรูไนเป็นรัฐสวัสดิการสังคมที่มีความเข้มข้น รัฐบาลบรูไนจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชากรของประเทศบรูไน รวมถึงชาวต่างชาติที่เป็นผู้มีถิ่นพำนักอาศัยถาวร ได้แก่ การให้ศึกษาฟรีจนถึงระดับมัธยมศึกษา การให้การรักษพยาบาล และสวัสดิการต่าง ๆ

3. บรูไนอาศัยระบบเครื่องมือทางด้านอุปสงค์สำหรับแรงงานต่างชาติในทุกประเภททักษะด้วยระบบเดียวกัน ได้แก่ การทดสอบตลาดแรงงานท้องถิ่น บริษัทนายหน้า ใบอนุญาตว่าจ้างแรงงานต่างชาติ การขอรับสิทธิทำงาน เงินประกันมัดจำ ความชั่วคราว การขอรับสิทธิทำงานจากประเทศต้นทาง และการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งทำให้การนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิถูกควบคุมเช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิของประเทศ ระบบการควบคุมทางด้านอุปสงค์ของรัฐบาลไม่ได้จัดจำแนกแรงงานต่างชาติตามประเภททักษะระหว่างแรงงานต่างชาติระดับทักษะในตลาดแรงงานปฐมภูมิกับแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในตลาดแรงงานทุติยภูมิในประเทศบรูไน

4. บรูไนมีการตรวจลงตราเพื่อทำงานในตลาดแรงงานของประเทศเพียง 2 ประเภท คือ Professionals Visa เป็นการเข้าเมืองเพื่อทำงานชั่วคราวในระยะสั้น (short-term temporary) ไม่เกิน 45 วัน และ Employment Visa/Pass เป็นการเข้าเมืองเพื่อทำงานชั่วคราวในระยะยาว (long-term temporary) ไม่เกิน 2 ปี ซึ่งประเภทของการตรวจลงตราเพื่อทำงานของรัฐบาลบรูไนไม่มีความหลากหลายเพียงพอต่อรูปแบบและประเภทของการนำเข้าและว่าจ้างแรงงานต่างชาติ

5. บรูไนมีการตรวจลงตราประเภท Dependent Visa เพื่อให้สมาชิกครอบครัวเข้าเมืองเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราว ไม่เกินครั้งละ 3 เดือน แรงงานต่างชาติระดับทักษะที่รัฐบาลบรูไนกำหนดสามารถยื่นเรื่องขอรับสิทธิให้แก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อเป็นผู้ติดตามแบบชั่วคราวในระยะสั้น (short-term temporary) เท่านั้น ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษเฉพาะสมาชิกครอบครัวของแรงงานต่างชาติระดับทักษะ การตรวจลงตราประเภทนี้ เป็นรูปแบบการย้ายถิ่นเข้าเมืองเพื่อการรวมตัวของครอบครัว (migration for family reunification) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบรูไนจำกัดระยะเวลาให้สิทธิเข้าเมืองเพื่อการรวมตัวของครอบครัวแบบชั่วคราวเพียงครั้งละ 3 เดือน ซึ่งไม่สามารถดึงดูดแรงงานต่างชาติระดับทักษะเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานปฐมภูมิ เพื่อนำสมาชิกครอบครัวเข้าเมือง หรือเพื่อเป็นผู้ติดตามระหว่างการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศบรูไน

6. กฎหมายว่าด้วยการว่าจ้างแรงงานของประเทศบรูไน ให้นิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ไม่รวมถึง ลูกเรือทะเล คนรับใช้ในบ้าน และบุคคลที่จ้างงานในตำแหน่งผู้จัดการหรือผู้บริหาร ทำให้แรงงานต่างชาติที่เป็นลูกเรือทะเล คนรับใช้ในบ้าน รวมถึง ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทไม่ได้รับสิทธิในการคุ้มครองเกี่ยวกับการว่าจ้างงานในประเทศบรูไน ซึ่งแรงงานต่างชาติระดับทักษะที่ทำงานในตำแหน่งงานระดับผู้บริหารและผู้จัดการ ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ รวมถึง ลูกเรือทะเล และคนรับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานต่างชาติระดับทักษะต่ำหรือกึ่งมีทักษะในประเทศบรูไนเช่นกัน

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้มาจากงานวิจัยเรื่องนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติระดับทักษะของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์และบรูไน (RDG6010040) ได้รับทุนสนับสนุนจากชุดโครงการทุนวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศกลุ่มเรื่องประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ 2560 บริหารทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และในการนี้ ขอขอบคุณหน่วยวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อพัฒนาสังคมในภาคใต้ของประเทศไทย มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่สนับสนุนในการทำงานวิจัยนี้

References

- [1] Makiko, M., & Bhula-or, R. (2018). Problem of skills mismatch in Asia and the pacific: How useful are the existing measurement for future skills strategies?. In A. Sakamoto & J. Sung (Eds), *Skills and the future of work: Strategies for inclusive* (pp.338-363). Geneva: International Labour Organization.
- [2] Castles, S., & Miller, M. J. (2009). *The Age of migration: International population movements in the modern world* (4th Ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- [3] Castles, S., & Miller, M. J. (2009). Theories of migration. in S. Castles and M. Miller, (Eds.), *The Age of migration: International population movements in the modern world* (4th Eds.) (pp.20-47). New York: Palgrave Macmillan.
- [4] Skeldon, R. (2005). *Globalization, skilled migration and poverty alleviation: Brain drains in context*. Working Paper (Working Paper No. T15). *The Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty*. <http://sro.sussex.ac.uk/11227/1/WP-T15.pdf>.
- [5] Mani, A. (1995). Migration in Brunei Darussalam. In O. J. Hui, C. K. Bun & C. S. Beng (Eds), *Crossing borders: Transmigration in Asia Pacific* (pp.441-471). Singapore: National University of Singapore.
- [6] Government of Brunei Darussalam. (2017). *Population and housing census 2016*. Bandar Seri Begawan: Department of Statistics Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office Brunei Darussalam.

- [7] Bunmak, S. (2019). International migration policy of skilled foreign workers: A case study of immigration and employment in Malaysia. *MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences*. 8(1), 258-299. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/MFUconnexion/article/view/241192>. (In Thai)
- [8] Bunmak, S., & Chaophanitcharoen, P. (2020). International migration policy of foreign workers: A case study of immigration and employment in Taiwan. *KKU International Journal of Humanities and Social Sciences*. 10(2), 122-154. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/KKUJ/article/view/238411>. (In Thai)
- [9] Employment Agencies Order, 2004 (No. S 84). Bandar Seri Begawan: Government Gazette.
- [10] Department of Labour, Ministry of Home Affairs, Brunei Darussalam. (2019, May 15). *Agensi Yang Telah Berdaftar Di Jabatan Buruh, Negara Brunei Darussalam*. <http://www.labour.gov.bn/SiteAssets/UPDATE%20AGENCY%20%20DIS%202020.pdf>.
- [11] Employment Order, 2009 (No. S 37). Bandar Seri Begawan: Government Gazette.
- [12] Department of Labour, Ministry of Home Affairs, Brunei Darussalam. (2019, May 15). *Deposit rate for foreign worker recruitment*. <http://labour.gov.bn/SitePages/Services%20-%20Finance.aspx>.
- [13] Department of Labour, Ministry of Home Affairs, Brunei Darussalam. (2019, May 15). *Takaful Brunei introduces Takaful Guarantee for foreign workers*. <https://takafulbrunei.com.bn/>.
- [14] BusinessBN, Government of Brunei Darussalam. (2019, May 15). *Employing workers*. <http://www.business.gov.bn/>.
- [15] Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [16] Ayuwat, D. (2020). *Science and methodology of migration*. Khonkaen: Klungpress. (In Thai)
- [17] International Labour Organization, International Migration Programme and Subregional Office for East Asia. (2005). *Labour migration policy and management: Training materials*. Bangkok: International Labour Organization.
- [18] Iredale, R. (2001). The Migration of professionals: Theories and typologies. *International Migration*. 39(5), 7-24.