

๑

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

ความซับซ้อนและความสับสน
เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย

โดย

กฤษฎา อาชนิกกุล

วรรณภา จารุสมุทรณ์

อัญชลี วรรณรัตน์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

ความซับซ้อนและความสับสน
เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย

โดย
กฤษฎา อาชนิงกุล
วรรณภา จารุสมบัติ
อัญชลี วราศรีรัตน์
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คำนำ

เมื่อเริ่มต้นทำงานวิจัยเกี่ยวกับคนข้ามชาติ สิ่งที่ทุกคนในคณะนักวิจัยมักพูดถึงเสมอๆก็คือ ใครคนข้ามชาติและคนข้ามชาติหมายถึงใครได้บ้าง ซึ่งทำให้ผู้เขียนตระหนักว่าคำจำกัดความหรือคำนิยามของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ เป็นเรื่องสำคัญ เพราะขึ้นอยู่กับมุมมองและแนวคิดของแต่ละคน ในการศึกษาผู้เขียนใช้ฐานในการนำเสนอที่ครอบคลุมกว้างขวางมาก คือ หมายถึงใครก็ได้ที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง และยังรวมถึงคนไร้สัญชาติซึ่งขาดสิทธิในการดำรงชีวิตเกือบทุกด้าน เพราะไม่ได้รับการยอมรับในฐานะพลเมืองในดินแดนที่ตนเองอยู่อาศัย คนข้ามชาติในความหมายนี้จึงเป็นที่รวมของผู้คนจากหลายเผ่าหลายชาติพันธุ์ ต่างภาษา ต่างวัฒนธรรม บ้างเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ บ้างเข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมือง เข้ามาเพื่อทำงาน มาตั้งครอบครัว และอื่นๆ ที่อาจรวมถึงการเข้ามาเพื่อแสวงประโยชน์ในทางมิชอบด้วย แน่นอนว่ารัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีสิทธิที่จะตั้งเงื่อนไขหรือจำกัดสิทธิบางอย่างเพื่อความมั่นคงของประเทศ แต่ในหลายๆกรณีคนข้ามชาติเหล่านี้ก็ไม่ได้เดินทางเข้าประเทศตามสิทธิและเงื่อนไขที่รัฐเจ้าของดินแดนกำหนดเสมอไป และนี่เองที่เป็นปฐมบทของความซับซ้อนและความสับสนที่นำไปสู่การศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ เพียงแต่ในสถานการณ์ที่โลกกำลังไร้พรมแดนมากขึ้นทุกทีเช่นนี้ รัฐจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อช่วยทำให้เราเข้าใจการเปลี่ยนแปลง การเคลื่อนไหวของประชากร และคาดการณ์สิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตได้ รวมทั้งมีท่าทีที่เหมาะสม

รายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็น 4 บท ในบทแรก จะเริ่มต้นด้วยการอภิปรายแนวความคิดของการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อนำเสนอถึงความหมายของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ ในบทที่สองจะเป็นการอภิปรายถึงสถานการณ์คนข้ามชาติในประเทศไทยและการจำแนกแจกแจงประเภทของคนข้ามชาติแต่ละกลุ่มในประเทศไทย ในบทที่สามจะทำการวิเคราะห์ภาพรวมของคนต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทย โดยพยายามจับภาพการเคลื่อนย้ายเข้า-ออกที่ผิดสังเกตของคนบางประเทศ ที่อาจมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายการค้าแรงงาน และคนจากบางประเทศที่เข้าเมืองและคงค้างแอบแฝงอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อทำงาน และในบทสุดท้ายจะเป็นการคาดประมาณแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน ซึ่งปัจจุบันคือกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีมากที่สุดและมีปัญหามากที่สุดในขณะนี้

รายงานนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ จัดหางานจังหวัด หอการค้าจังหวัด กรมการจัดหางาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และอีกหลายหน่วยงานที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดทุกท่านที่อำนวยความสะดวกและเอื้อเพื่อข้อมูล ขอขอบคุณด้วยใจจริงสำหรับคุณพณี มีสุวรรณ ที่ช่วยในการจัดเตรียมต้นฉบับ และที่ลืมไม่ได้คือขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน คณะนักวิจัย ที่ช่วยทำให้การทำงานวิจัยครั้งนี้มีสีสัน น่าตื่นเต้น และท้าทาย

กฤตยา อาชวนิจกุล

วรรณ จารุสมบุญ

อัญชลี วรากรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทที่หนึ่ง ว่าด้วยความซับซ้อนของคนข้ามชาติ	1
1.1 สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ในโลกไร้พรมแดน	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติ	5
1.4 ความหมายของคำว่า 'คนข้ามชาติ'	7
บทที่สอง จำนวนคนข้ามชาติของประเทศไทย	11
2.1 คนข้ามชาติในประเทศไทย	11
2.2 ว่าด้วยจำนวนคนข้ามชาติในประเทศไทยและคนไทยข้ามชาติ	15
บทที่สาม ภาพรวมการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างด้าว	18
3.1 การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย	18
3.2 การเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวของคนต่างชาติ	19
3.3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	20
3.4 วัตถุประสงค์และแหล่งข้อมูล	23
3.5 สารสำคัญของข้อค้นพบ	24
3.6 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ	35
บทที่สี่ การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานในประเทศไทย	36
4.1 ข้อเท็จจริงว่าด้วยการเดินทางข้ามพรมแดน	36
4.2 คำจำกัดความของคำว่า 'แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง'	37
4.3 แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง หมายถึงใครได้บ้าง?	38
4.4 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง	47
4.5 การสำรวจของมทิดลและการคาดประมาณของคณะนักวิจัยมทิดล.....	55
4.6 การจดทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539.....	62
4.7 ทางเลือกในการคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติและมาตรการในการจัดระบบ หรือการจัดทำทะเบียนที่มีประสิทธิภาพและมีผลต่อการควบคุม	68
เอกสารอ้างอิง	70
ภาคผนวก	72

บทที่หนึ่ง ว่าด้วยความซับซ้อนของคนข้ามชาติ

1.1 สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ในโลกไร้พรมแดน

การย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นเรื่องปกติอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ในอดีตกาลสมัยเมื่อโลกยังไร้การขีดเส้นตีพรมแดน เช่น ในยุคสมัยชุมชนนุพกาล *'การเดินทางข้ามถิ่นที่อยู่เพื่อหาอาหาร'* นับเป็นวิถีชีวิตอันสำคัญในการดำรงชีวิตรอดของชุมชน เมื่อมาถึงยุคอาณานิคมและมีการค้นพบแผ่นดินใหม่หลายแห่ง ประเทศหลายประเทศได้ก่อกำเนิดมาจากคนที่ข้ามมาจากแผ่นดินอื่นเกือบทั้งหมด จนทำให้คนพื้นเมืองเจ้าของถิ่นกลายเป็นชนกลุ่มน้อยไปในที่สุด การสร้างชาติใหม่จากการย้ายถิ่นข้ามแผ่นดินนั้นเห็นได้ชัดเจนจากประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ต่อดันศตวรรษที่ 20 ได้เป็นประเทศปลายทางหลักของ 'คนข้ามชาติ' จำนวนหลายล้านจากทวีปยุโรป และยังคงเป็นประเทศปลายทางยอดนิยมของการย้ายถิ่นข้ามชาติอยู่จนถึงปัจจุบัน

สำหรับสถานการณ์โลกปัจจุบัน ภายใต้ระบบข้อมูลทางด่วน การติดต่อสื่อสารของมนุษยชาติทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่แผ่ขยายครอบคลุมไปเกือบทุกอนุของประชาคมโลก ทำให้โลกใบนี้เสมือนกลับย้อนไปอยู่ในจุดเดิมคือกำลังกลายเป็นสังคมที่ไร้พรมแดนและไร้รัฐมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการโยกย้ายถิ่นข้ามชาติไปมาระหว่างประชากรของประเทศต่างๆ ที่นับวันจะทวีมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ปัจจุบันมีการคาดประมาณว่าในแต่ละปีจะมีผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย (คือมีหนังสือเดินทาง) และลักลอบเข้าเมือง (ไม่มีหนังสือเดินทาง) รวมประมาณ 70-85 ล้านคน ในจำนวนนี้อยู่ในทวีปยุโรปมากที่สุด ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มาจากประเทศยากจนย้ายมาเป็นแรงงานข้ามชาติอยู่ในประเทศอื่นที่ร่ำรวยกว่า (ตาราง 1) นอกจากนี้แล้วยังมีผู้คนถึงหนึ่งล้านคนจากประเทศยากจนอีกเช่นกันที่ย้ายถิ่นฐานอย่างถาวรไปอยู่ในประเทศปลายทางยอดนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลียและ นิวซีแลนด์ และมีคนเกือบหนึ่งล้านคนทุกปี เดินทางข้ามพรมแดนไปยังประเทศข้างเคียงหรือไกลออกไปเพื่อขอสิทธิในฐานะผู้ลี้ภัยทางการเมือง (political asylum seekers) (Appleyard 1992:21) และในแต่ละปีจะมีจำนวนผู้อพยพพลัดถิ่นจากบ้านเกิดเมืองนอน (refugees) ถึงประมาณ 20 ล้านคนทั่วโลก (ILO, IOM, UNHCR 1994:3) คณะผู้วิจัยคาดว่า ตัวเลขนี้เป็นเพียงปลายยอดของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้นเพราะยังไม่ได้รวมตัวเลขนักท่องเที่ยวและนักเรียนที่มีเอกสารเดินทางเข้าประเทศ แต่แอบแฝงทำงานอย่างหลบเลี่ยงกฎหมายการจ้างงานจำนวนหลายล้านคนในแต่ละปีทั่วโลก กลุ่มหลังสุดนี้จะอภิปรายละเอียดในตอนที่ 4 ต่อไป

ตารางที่ 1: การคาดประมาณจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติแยกตามทวีป เมื่อ ปี ค.ศ. 1993*

(หน่วย: ล้านคน)

ทวีป	ผู้ย้ายถิ่น ที่ทำงาน	ผู้ติดตาม ผู้ย้ายถิ่น	รวม
แอฟริกา	5-6	11-14	16-20
อเมริกาเหนือ	7	8-10	15-17
อเมริกากลางและใต้	3-5	4- 7	7-12
เอเชียใต้, ตะวันออกเฉียงใต้, ตะวันออก	2-4	4- 5	6- 9
เอเชียตะวันตก (กลุ่มประเทศอาหรับ)	5	1- 2	6- 7
ยุโรป**	8	12	20
รวม	30-35	40-50	70-85

* ไม่รวมผู้อพยพพลัดถิ่นทั่วโลกประมาณ 20 ล้านคน

** ไม่รวมอดีตสหภาพโซเวียตและยูโกสลาเวีย

ที่มา: คาดประมาณโดย ILO (ILO, IOM, และ UNHCR 1994 หน้า 2)

กระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมมากในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาคือ มิได้เป็นเพียงกระแสจากประเทศยากจนไปสู่ประเทศร่ำรวย และจากประเทศที่มีลักษณะเผด็จการไปสู่ประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากกว่าเท่านั้น แต่ภาพของการย้ายถิ่นข้ามชาติระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันได้ปรับตัวให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 (พ.ศ. 2525-2533) หลายประเทศที่เคยเป็นประเทศส่งออก (sending countries) แรงงานข้ามชาติกลับมาเล่นบทบาทเป็นประเทศรับแรงงาน (receiving countries) ด้วย ได้แก่ ประเทศอิตาลี สเปน ปอร์ตุเกส และประเทศไทย และได้เกิดประเทศปลายทางใหม่หลายแห่งขึ้นมา เช่น ประเทศในแถบตะวันออกกลาง ญี่ปุ่น แอฟริกาใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ และบรูไน เป็นต้น (Massey et al. 1993; Castles 1994)

การเปลี่ยนแปลงที่ว่่านี สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ น่าจะเกิดจากการรื้อปรับระบบโครงสร้างโลกใหม่ (global restructuring) ที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกิจกรรมการรวมตัวกันระหว่างประเทศในแต่ละภูมิภาค (regionalization) เพื่อสร้างกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะขึ้นมาในการต่อสู้กับการแข่งขันที่เข้มข้นมากขึ้นในระบบตลาดโลก เช่น การพยายามสร้างระบบตลาดการค้าเดียวขึ้นในประชาคมยุโรป การสร้างตลาดเสรีในทวีปอเมริกาเหนือและใต้ และการสร้างตลาดพิเศษ 'อาฟต้า' ในระดับอนุภูมิภาคระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน เป็นต้น ผลพวงนี้ก่อให้เกิดกระแสใหม่ของการย้ายถิ่นข้ามชาติคือ การย้ายจากประเทศริมขอบของภูมิภาคสู่ประเทศที่เป็นศูนย์กลาง ได้แก่ กระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติจากเม็กซิโกและลาตินอเมริกาหลายประเทศเข้าสู่สหรัฐอเมริกา จากประเทศรอบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนสู่ประเทศตะวันตกเฉียงเหนือในยุโรป จากประเทศแถบอุษาคเนย์ซึ่งรวมประเทศไทยสู่ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ ไต้หวัน และฮองกง เป็นต้น

(Mittleman 1992 อ้างใน Pellerin 1993) คณะผู้วิจัยเชื่อว่าการเกิดขององค์การค้าโลก (World Trade Organization) ในปี 2538 อันเป็นผลจากข้อตกลงเกตต์ (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) จากการเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัย ว่าด้วยพิภพภูมิเศรษฐกิจและการค้าการเปิดเสรีทั้งการค้าและการลงทุนข้ามชาติ และการยกเลิกการกีดกันอาชีพสำหรับคนต่างชาติด้วย ซึ่งนอกจากทำให้ตลาดการค้าโลกมีสภาพเป็นหนึ่งเดียวมากขึ้น ยังจะส่งผลให้อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสูงขึ้นอีกอย่างแน่นอน

ในสถานการณ์โลกปัจจุบันที่ความแตกต่างของสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ได้นำไปสู่ความต่างอย่างชัดเจนทางด้านมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรในภูมิภาคต่างๆ ระหว่างประเทศทางโลกเหนือ หรือประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศทางโลกใต้ หรือประเทศที่กำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนา จึงไม่น่าประหลาดใจที่การย้ายถิ่นข้ามชาติกำลังเป็นปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองอย่างไม่เคยเกิดขึ้นในประชาคมโลกมาก่อน สถานการณ์ปัจจุบันบ่งชี้ว่ากระแสของคนข้ามชาตินี้จะมีใช่เป็นเรื่องเพียงชั่วคราวอีกต่อไป แต่กำลังจะเป็นปรากฏการณ์ที่แข็งแกร่งในประชาคมโลกไปอีกนานทีเดียว เพราะมีแนวโน้มว่าภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์นี้ ประเทศที่มีได้มีส่วนร่วมและไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันที่ไร้พรมแดน เน้นการหมุนเวียนของทุน ข้อมูลข่าวสาร และใช้เทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริการ กำลังกลายเป็นประเทศชายขอบของระบบเศรษฐกิจโลกใหม่ และถูกขนานนามว่า **กลุ่มประเทศโลกที่สี่** ที่ทั้งประเทศและประชาชนได้รับประโยชน์ได้จากเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์น้อยมาก

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ ในทางหนึ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้มิติทางวัฒนธรรมเศรษฐกิจและการเมืองเป็นเรื่องที่ไร้รัฐไร้พรมแดนกล่าวคือ ทำให้มิติเหล่านี้ขาดความเป็นอิสระในตัวเอง แต่ต้องขึ้นต่อกันมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ไม่เพียงระหว่างภูมิภาคต่อภูมิภาคและระหว่างประเทศต่อประเทศเท่านั้น แต่จะแผ่ขยายครอบคลุมไปทั่วทั้งโลก แต่ในอีกทางหนึ่งการลงทุนข้ามชาติมิได้ช่วยลดอัตราการย้ายถิ่นข้ามชาติแต่อย่างใด การเคลื่อนย้ายของทุนมิใช่ปัจจัยทดแทนของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในทางตรงกันข้ามในบางสถานการณ์กลับเป็นตัวเร่งอัตราการย้ายถิ่นข้ามชาติด้วยซ้ำ การใช้เทคโนโลยีทุนแรงในการผลิตทำให้เกิดคนตกงานมากขึ้น ในขณะที่อัตราการจ้างงานคงที่ หรือ ลดน้อยลง ประกอบกับอัตราประชากรวัยแรงงานเพิ่มมากขึ้นจากอัตราการเพิ่มประชากรในประเทศโลกที่สี่นี้ ทำให้มีการคาดการณ์ว่า จำนวนงานที่ต้องการของประเทศด้อยพัฒนาในสิบปีข้างหน้าจะสูงกว่าปริมาณงานที่มีอยู่จริงในประเทศพัฒนาแล้วทั้งโลก กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ว่าเป็นปัจจัยหนุนส่งให้เกิดผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นมากขึ้นด้วย (Pellerin 1993)

กล่าวเฉพาะประเด็นเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากร ตัวเลขคาดประมาณขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office - ILO) ชี้ว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2513 -2533 จำนวนประชากรวัยแรงงานในประเทศด้อยพัฒนาเพิ่มมากขึ้นถึง 53% หรือประมาณ 658 ล้านคน ในขณะที่ประชากรกลุ่มนี้ในประเทศพัฒนาเพิ่มเพียง 23% หรือ 109 ล้านคน การเพิ่มขึ้นของประชากรวัยแรงงานระหว่างประเทศจนและประเทศรวยจะยิ่งแตกต่างกันมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ก็คือ ในช่วงปี พ.ศ.2533-2553 ในประเทศจนเพิ่มขึ้น 41% หรือเป็นจำนวนประชากรวัยแรงงานเพิ่มสุทธิถึง 733 ล้านคน แต่ในประเทศร่ำรวยกลับเพิ่มเพียง 9% หรือ เพียง 50 ล้าน

คนเท่านั้น (Rogers 1992) ภาพความแตกต่างนี้จะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้น เมื่อหยิบยกตัวเลขอัตราส่วนประชากรรุ่นเยาว์ที่อายุน้อยกว่า 15 ปีต่อประชากรรุ่นอาวุโสอายุ 65 ขึ้นไป มาเปรียบเทียบกับระหว่างประเทศประชาคมยุโรป และประเทศในแถบทะเลทรายซาฮาราในแอฟริกาพบว่า ในยุโรปอัตราส่วนนี้เป็นเด็ก 13 คนต่อผู้อาวุโส 10 คน แต่ในแอฟริกาเด็กวัยนี้สูงถึง 165 คนต่อคนชรา 10 คน (Golini et al. 1991 อ้างใน Appleyard 1992)

สถานการณ์เช่นนี้ยิ่งไปเพิ่มสภาพความกดดันในประเทศยากจน หรือเพิ่มปัจจัย 'ผลัก' (push factors) ในรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้นคือ เกิดภาวะการว่างงาน การขาดแคลนทรัพยากร สภาพผลผลิตตกต่ำ เศรษฐกิจถดถอย มีหนี้สินต่างประเทศสูง ไม่สามารถแข่งขันกับระบบตลาดโลกได้ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองจะด้วยการปกครองระบอบเผด็จการทหาร หรือ เผด็จการรัฐสภาก็ตามแต่ ซึ่งประชาชนมักไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และจากโครงสร้างทางประชากรที่แรงงานล้นเกินเนื่องจากอัตราเกิดยังสูงอยู่ ปัจจัยเหล่านี้รวมกันแล้ว จึงกลายเป็นคันเร่งกดดันการย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ในอัตราสูงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่หยุดยั้ง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นได้สร้างความกังวลใจต่อรัฐบาลในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่รับคนข้ามชาติจำนวนมาก ความกังวลใจหลักๆ คือ ความไม่แน่ใจต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในของประเทศตนเอง นโยบายส่วนใหญ่ของประเทศรับจึงมุ่งไปที่การควบคุมกวดขันไม่ให้มีผู้ย้ายถิ่นเข้ามาตั้งถิ่นฐานได้อย่างง่ายๆ สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างก็ตั้งกฎเกณฑ์รัดกุมให้เป็นการเข้ามาอยู่เพียงชั่วคราวเท่านั้น และทั้งประเทศปลายทางและประเทศต้นทางต่างก็ต่อต้านคนข้ามชาติที่เข้าเมืองอย่างไม่ถูกกฎหมาย

ปัจจุบัน (2541) มีการคาดว่าจำนวนผู้ที่ใช้ชีวิตอยู่ในประเทศที่มีบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองมีสูงถึง 125 ล้านคนทั่วโลก คนข้ามชาติที่ว่านี้อาจแบ่งคร่าวๆ ได้เป็น กลุ่มคนที่ย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น ผู้อพยพลี้ภัยที่แสวงหาความปลอดภัยในชีวิตที่อาจมีชีวิตอยู่ในค่ายพัก หรืออาจได้รับสิทธิลี้ภัยในประเทศใดประเทศหนึ่ง และแรงงานข้ามชาติที่ใช้ชีวิตชั่วคราวในประเทศอื่นเพื่อหารายได้ที่สูงกว่า ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้ใช้แรงงานในระดับล่าง (Philippine Migrant Rights Watch 1997) ข้อเท็จจริงสำหรับชีวิตของคนข้ามชาติก็คือ มักกลายเป็นพลเมืองชั้นสองหรือกลุ่มคนที่ถูกละเลยและถูกเลือกปฏิบัติมากที่สุด จำนวนมากถูกละเมิดสิทธิของตนเอง น่าจะได้รับความคุ้มครอง ตามกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางสังคม (social rights) จนถึงสิทธิขั้นพื้นฐานคือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (the right to life) อันมีรากฐานมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. 2491 ที่ให้ความคุ้มครองมนุษย์ทุกรูปนาม ทุกเพศ ทุกเชื้อชาติ ทุกสีผิว ทุกถิ่นที่อยู่ ไม่ว่าบุคคลนั้นๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัตยาบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม องค์การสหประชาชาติได้แสดงความพยายามที่จะตั้งข้อกำหนดหลายอย่างเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนข้ามชาติ โดยการตราอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของแรงงานข้ามชาติและผู้ลี้ภัยประเภทต่างๆ ขึ้นหลายฉบับ นายของอนุสัญญาดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่ได้สนับสนุนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มีปัญหาอยู่มาก แม้แต่ในประเทศที่ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญานั้นๆ ก็ตาม โดยเฉพาะในประเทศที่ยังมีกระแสเรื่องเชื้อชาตินิยมสูง

1.2 วัตถุประสงค์

รายงานวิจัยฉบับนี้ประสงค์ชี้ให้เห็นถึง ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย ในบทแรกนี้เริ่มต้นด้วยการอภิปรายแนวความคิดของการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อนำเสนอความหมายคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ ในบทที่สองต่อไปจะอภิปรายถึงสถานการณ์คนต่างชาติและจำแนกแจกแจงประเภทของคนข้ามชาติแต่ละกลุ่มในประเทศไทย จากนั้นในบทที่สามจะทำการวิเคราะห์ภาพรวมของคนต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทย โดยพยายามจับภาพของการเคลื่อนย้ายเข้า-ออกที่ผิดสังเกตของคนบางประเทศ ที่อาจมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายการค้าแรงงาน และคนจากบางประเทศที่เข้าเมืองและคงค้างแอบแฝงอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อทำงาน ในบทที่สี่ คณะผู้วิจัยจะทำการคาดประมาณแรงงานลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน ซึ่งปัจจุบันคือกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีมากที่สุดในประเทศไทย ถ้าไม่นับรวมกลุ่มนักท่องเที่ยว

1.3 แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการย้ายถิ่นข้ามชาติ

แม้เป็นความจริงที่จะกล่าวว่า ‘โอกาสในชีวิตที่ดีกว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการย้ายถิ่นของมนุษย์’ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สาเหตุของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นไม่เพียงแต่จะมีความหลากหลายอย่างยิ่ง แต่มีความซับซ้อนอย่างยิ่งด้วย โดยภาพรวมกล่าวได้ว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดจากสาเหตุหลักๆ ต่อไปนี้คือ

- ความแตกต่างของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ความแตกต่างของโครงสร้างทางประชากร
- ความขัดแย้งทางการเมือง
- เส้นใยทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ
- นโยบายของรัฐที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติ
- ปัจจัยส่งเสริมการย้ายถิ่นที่สำคัญๆ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน และความสะดวกของการคมนาคม เครือข่ายการย้ายถิ่นที่เกิดจากญาติหรือเพื่อนฝูงที่ย้ายไปก่อน
- ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่คู่เคียงไปกับการค้ายาเสพติดข้ามชาติ

กล่าวได้ว่า ความซับซ้อนของการย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดจากมีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมถึงโครงสร้างทางประชากรที่แตกต่างกันในแต่ละซีกโลก แต่ละทวีป และแต่ละประเทศ ความเป็นอธิปไตยของแต่ละประเทศในการวางกฎเกณฑ์เรื่องการเข้าเมืองของตนเอง ที่แสดงนัยนโยบายที่ต้อนรับหรือจำกัดการย้ายถิ่นเข้าประเทศตน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ว่าในด้านการค้าและการเมือง ในประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันก็อาจมีปัญหาเขตแดนเข้ามาด้วย กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นข้อตกลงร่วมกันเป็นสากล หรือในแต่ละภูมิภาค หรือเป็นข้อตกลงพิเศษระดับทวิภาคี หรือพหุภาคี และท้ายสุดคือบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานย้ายข้ามชาติไม่ว่าจะเข้า

เมืองถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การป้องกันความรุนแรงจากลัทธิการเหยียดผิว ลัทธิชาตินิยมหรือการกลัวถูกกลืนชาติ จึงเกิดความพยายามที่จะพัฒนาแนวคิดใหม่ๆ ขึ้นเพื่อใช้อธิบายครอบคลุมถึงปัจจัยที่แสนซับซ้อนคาบเกี่ยวกันเหล่านี้

แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่น (migration systems approach) เป็นผลผลิตหนึ่งของความพยายามนี้ ที่ไม่เน้นมุมมองการย้ายถิ่นเข้า-ออกเพียงสองขั้วคือ ระหว่างเฉพาะประเทศส่งแรงงาน หรือประเทศที่มีผู้ย้ายออกมากกับประเทศปลายทางที่รับแรงงาน แต่ใช้การพิจารณารวมเป็นภูมิภาค เช่น วิเคราะห์เชื่อมโยงการย้ายถิ่นของประเทศกลุ่มอาเซียนสู่ประเทศตะวันออกกลาง หรือ วิเคราะห์กระแสการย้ายจากประเทศหนึ่งในทวีปหนึ่งไปยังประเทศหนึ่งในอีกทวีปหนึ่ง เป็นต้น ภายใต้การตรวจสอบมิติทางสังคมทุกด้าน ที่ก่อให้เกิดกระแสไหลเวียนของมนุษย์ข้ามสู่ชาติหนึ่งไปยังอีกชาติหนึ่ง ได้แก่ ทุน สินค้า ระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เสรีภาพทางการเมือง เชื่อมโยงกับภาพจากประวัติศาสตร์ เช่น การล่าอาณานิคม การครอบงำทางการเมือง การมีฐานทัพต่างชาติในแต่ละประเทศ การพึ่งพาทางการค้า และการแทรกซึมหรือแทรกแซงทางวัฒนธรรม เป็นต้น (Castles 1994)

แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับว่า ก่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการไหลเวียนของประชากรที่เกิดจากเครือข่ายต่างๆที่เป็นทางการและหรือเป็นสายสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้ย้ายถิ่น และการเปลี่ยนแปลงทิศทางของกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติ ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศรับและประเทศส่งออกได้ดีขึ้น เห็นภาพของการสะสมทุนและการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมอันเป็นผลมาจากการย้ายถิ่นชัดเจนขึ้น โดยมีได้มองข้ามความอ่อนแอของชนบทในแต่ละประเทศ และสภาพการย้ายถิ่นภายในประเทศเลย

แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาปรับปรุงขึ้น เพื่อลดข้ออ่อนของแนวคิดดั้งเดิมที่ยังใช้อธิบายปรากฏการณ์เรื่องการย้ายถิ่นกันอยู่เสมอคือ ปัจจัยผลักดันในถิ่นต้นทางและปัจจัยดึงดูดในถิ่นปลายทาง (push-pull theory) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการเพ่งพินิจที่ความแตกต่างทางบริบทสังคมระหว่างสองพื้นที่ (ต่อมาพัฒนาเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ในแง่ดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศรับและส่งแรงงาน - the neoclassical economic equilibrium perspective) และแนวคิดทางด้านโครงสร้างเชิงประวัติศาสตร์ (the historical-structuralist approach) ที่มีฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในระบบเศรษฐกิจโลก โดยมีมุมมองว่า การย้ายถิ่นคือการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกมาสู่แหล่งทุน ส่งผลให้การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมดำรงอยู่ได้ยาวนานขึ้น เพราะสนับสนุนการดูดรีดจากประเทศจนไปยังประเทศที่ร่ำรวยให้รวยมากขึ้นไปอีก

- **การแบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ** เมื่อพิจารณารูปแบบของการย้ายถิ่น มีนักวิชาการหลายสำนักเห็นพ้องกันว่ามียุ 6 ประเภทคือ (Applyard 1992; Rogers 1992)

1. **ผู้ย้ายถิ่นเพื่อดีตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น** (permanent settlers) รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว

2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (temporary contract workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง
3. แรงงานข้ามชาติชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (temporary professional transients) ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มนี้นับรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง
4. แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (clandestine or illegal workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมือง หรือถือวีซ่าที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น วีซ่านักเรียน แต่กลับทำงานเต็มเวลา วีซ่าผู้ติดตามครอบครัวแต่แอบออกไปทำงาน หรือทำงานที่สงวนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้นๆ
5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (asylum seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมประเทศไทย จะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคอัฟริกาและอื่นๆจะรับให้อยู่เป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่ไม่ให้อยู่ถาวร ในขณะที่ยังส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือ จะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้
6. ผู้พลัดถิ่นที่เข้าชายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 (refugees) ในสถานการณ์โลกปัจจุบันหาประเทศที่สามมารับช่วงผู้พลัดถิ่นได้ยาก ทำให้ผู้พลัดถิ่นต้องอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งเป็นสิบๆ ปี

1.4 ความหมายของคำว่า 'คนข้ามชาติ'

ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษนี้ (1990s) มีการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการนานาชาติเกี่ยวกับเรื่องนี้ในภูมิภาคต่างๆบ่อยครั้งมาก ทศนะจากแวดวงวิชาการสะท้อนว่ามีสภาพความขาดแคลนในเชิงแนวความคิดทฤษฎีที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์นี้อย่างรอบด้าน ขาดลักษณะแนวคิดที่เป็นระบบในระดับสากล ที่สามารถเชื่อมโยงกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติที่พัดแรงและกว้างไกลนี้กับอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและสีผิว และความมั่นคงสงบสุขของประชาคมโลก (Appleyard 1992; Massey et al. 1993) คณะผู้วิจัยเองเชื่อว่า การทำความเข้าใจกับสถานการณ์คนข้ามชาติที่ซับซ้อนในโลกไร้พรมแดนนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องระดมความคิดจากนักวิชาการหลายสาขาในลักษณะสหวิทยาการเข้าศึกษาปรากฏการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับประเทศต่อประเทศระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติที่เหมาะสม โดยมีได้ละเอียดประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของคนข้ามชาติแต่อย่างใด

เมื่อเริ่มลงมือศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยการศึกษาบทความทางวิชาการไปพร้อมๆ กับติดตามข่าวและบทความในหนังสือพิมพ์เพื่อติดตามกระแสโลกเรื่องนี้พบว่า นิยามที่มีนักวิชาการให้กรอบไว้เกี่ยวกับคนย้ายถิ่นข้ามประเทศนั้นไม่ครอบคลุมกลุ่มคนที่คณะผู้วิจัยมองว่าเป็นคนข้ามชาติ จึงใช้นิยามคำว่า **‘คนข้ามชาติ’** (*transnational people*) ที่กฤตยา อาชวนิจกุล (2537) เสนอไว้ เนื่องจากมีความหมายสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ปรากฏอยู่จริงทั้งในบ้านเราและบ้านเมืองอื่น และมีได้หมายรวมเฉพาะผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเท่านั้น จากแนวความคิดและทฤษฎีการย้ายถิ่นข้ามชาติทุกทฤษฎี กลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคือ **‘แรงงานข้ามชาติ’** (*international labour migration*) โดยมีความพยายามจะอธิบายปัจจัยเชื่อมโยงการย้ายถิ่นทั้งกว้างและแคบ พิจารณาย้อนกลับทั้งเชิงโครงสร้างประวัติศาสตร์และมองไกลไปที่ระบบโลกาภิวัตน์ แต่ก็ยังยืนยันมุมมองอยู่ที่มุมเดียวคือการย้ายที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน หรือกล่าวให้ชัดคือการย้ายถิ่นที่สัมพันธ์กับกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจของมนุษย์และโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่หนึ่งๆ

คณะผู้วิจัยเห็นพ้องว่า การย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด และส่งผลกระทบมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจสังคม การเมืองของโลกไร้พรมแดนปัจจุบัน และการทำงานหาเลี้ยงชีพเป็นเหตุผลจูงใจพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของชีวิตมนุษย์ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน แต่นิยามหรือการแบ่งประเภทที่ใช้กันอยู่ทำให้กลุ่มผู้ย้ายที่ไม่ถูกมองว่าเกี่ยวกับแรงงานจะถูกมองข้ามไปหมด ดังนั้นสำหรับคณะผู้วิจัยแล้วใครก็ตามที่เป็น ‘คนเดินทางข้ามพรมแดน’ เป็นคนข้ามชาติทั้งสิ้น และใครก็ตามที่มีได้มีพรมแดนที่ตนจะอ้างอิงได้ว่าเป็นคนของประเทศนั้นๆ ก็เป็นคนข้ามชาติเช่นกัน เพื่อให้ชัดเจนจึงขอเสนอเกณฑ์ที่นำมาใช้เพื่านิยามความหมายของคนข้ามชาติในที่นี้ว่ามีอยู่สองเกณฑ์คือ **เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ** และ **การยอมรับจากสังคมถึงการมีตัวตนอยู่ของมนุษย์** โดยใช้กฎเกณฑ์ที่ว่าบุคคลที่เกิดมาต้องมีสัญชาติ และการมีสัญชาติเป็นรากฐานของการได้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ ความหมายของคนข้ามชาติในที่นี้จึงเชื่อมโยงกับการมีสัญชาติและมีถิ่นที่อยู่ประจำมาก

ความหมายของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’

- + บุคคลที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง
- + บุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและโอกาสในด้านต่างๆ ของชีวิตทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติ

¹ ศัพท์นี้เข้าใจว่าน่าจะไม่เคยมีการใช้มาก่อน กฤตยา อาชวนิจกุลเริ่มใช้ครั้งแรกในการสัมภาษณ์เรื่อง ‘สถานการณ์เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย’ จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2537.

ถ้าคิดตามนัยความหมายนี้ สามารถแบ่งคนข้ามชาติออกเป็น 6 กลุ่มคือ

1. **นักท่องเที่ยวต่างชาติ (foreign tourists)** คือคนข้ามชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด
2. **กลุ่มแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือเลียงกฎหมาย (illegal migrant workers)** เป็นกลุ่มใหญ่รองลงมา ที่ว่าผิดกฎหมายหมายถึงผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน และที่ว่าเลียงกฎหมายคือกลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองถูกต้อง คือมีวีซ่าชนิดที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่แอบทำงาน ตัวอย่างสถานการณ์ในบ้านเราเรื่องนี้ ได้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ทำงาน และคนต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการ โดยอาศัยการใส่ชื่อคนท้องถิ่นเป็นเจ้าของแทนเป็นการบังหน้า
3. **แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย (legal migrant workers)** ซึ่งมีอยู่หลายประเภทคือประเภทมีสัญญาจ้างแน่นอนว่าจะมาทำอาชีพอะไร ที่หน่วยงานไหน เป็นระยะเวลาสั้นเท่าไร แรงงานกลุ่มนี้อาจเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือ ไร้ฝีมือก็ได้ หรือ เป็นประเภทมีอาชีพถูกเชิญเข้ามา เช่น การดำเนินงานขององค์การนาชาติเพื่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Organization for Migration - IOM) ที่จัดส่งผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ไปทำงานในประเทศสมาชิกที่ร้องขอมา เป็นต้น
4. **ทาสมนุษย์สมัยใหม่ (human trafficking or forced labour)** คนข้ามชาติกลุ่มนี้คณะผู้วิจัยพึงใจที่จะจัดประเภทออกไปต่างหากมากกว่า ที่จะนำไปรวมกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายคือ เกิดจากกระบวนการ **'การค้ามนุษย์ข้ามชาติ'** (traffic in persons) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ถูกล่อลวงให้ไปทำงานในต่างชาตินในรูปแบบต่างๆ ด้วย หรือการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส สถานการณ์ที่เด่นชัดคือการล่อลวงหรือหลอกล่อผู้หญิงไทยไปทำงานค้าประเวณีในต่างแดน หรือการนำเข้าหญิงต่างชาติมาค้าประเวณีในบ้านเรา คนข้ามชาติกลุ่มนี้จึงเป็นภาพซ้อนทับกันอยู่กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย
5. **ผู้พลัดถิ่น (refugees) หรือ ผู้ลี้ภัย (asylum seekers)** แบ่งคร่าวๆได้ว่า เป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง หรือผู้ลี้ภัยด้วยภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ในสถานการณ์ปัจจุบันยังนับรวมไปถึงกลุ่มผู้โยกย้ายเพราะความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม (escape from environmental degradation) และกลุ่มผู้ถูกรังแกหรือเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางชาติพันธุ์ (ethnic suppression)
6. **กลุ่มบุคคลที่ไร้สัญชาติ (stateless people)** สภาวะของการไร้สัญชาติส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและจำกัดโอกาสในด้านต่างๆ อย่างยิ่งยวดของคนไร้สัญชาติ โอกาสที่ขาดหายไปเลยอย่างชัดเจนคือการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ การไม่สามารถมีหนังสือเดินทางข้ามประเทศได้เพราะปราศจากหลักฐานการมีตัวตนที่ถูกระเบียบสากลกำหนดไว้ จึงเป็น **'no**

*man's land*² บุคคลกลุ่มนี้นัยทางกว้างจึงหมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีประเทศรองรับ อาศัยอยู่ตามรอยตะเข็บของพรมแดนระหว่างประเทศ และไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น ชาวมอญ ชาวไทยใหญ่ หรือ ชาวปาเลสไตน์ นัยทางแคบหมายถึงชนกลุ่มน้อยที่เกิดและใช้ชีวิตอยู่ในแผ่นดินใดแผ่นดินหนึ่งแต่ไม่ได้สัญชาติตามแผ่นดินเกิดของตนเอง จึงมักถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น นัยว่าเพื่อความมั่นคงของชาติ การไร้สัญชาติจึงเป็นเรื่องที่ดูจะเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองมาก แต่ก็มีคนบางกลุ่มที่ไร้สัญชาติเพราะสภาพการดำรงชีวิตที่หลุดหายจากกระแสโลกไม่มีการติดต่อกับใคร เช่น กลุ่มผีตองเหลืองในบ้านเราที่มีจำนวนไม่มาก แต่ก็เป็นคนไม่มีสัญชาติขาดสิทธิขาดเสียงทุกประการ

² มีรายงานข่าวจากประเทศฝรั่งเศสว่า ได้มีการเนรเทศชาวอิหร่านคนหนึ่งกลับประเทศ แต่ทางการอิหร่านไม่ยอมรับบุคคลนี้เป็นคนของประเทศตนเอง ทำให้ชาวอิหร่านคนนี้ต้องใช้ชีวิตอยู่ในสนามบินปารีสบริเวณผู้โดยสารที่เปลี่ยนเครื่องเป็นระยะเวลานานร่วมปี สำหรับเมืองไทยเคยมีคนจีนและคนเวียดนามที่ถูกเนรเทศและรอการส่งกลับประเทศโดยถูกกักตัวในโรงเรียนพลตำรวจบางชน ตั้งแต่หนุ่มจนแก่เฒ่าเป็นเวลากว่า 20 ปี ปัจจุบันเม็ดเงินเวียดนามมีสามเป็นคนเขมรและใช้ชีวิตในเขมรนานร่วมสิบปี เมื่อสามเสียชีวิต หญิงคนนี้พร้อมลูกสาวที่ยังเล็กมากได้เข้ามาอยู่ในเมืองไทยนานหลายปี เด็กหญิงเข้าเรียนโรงเรียนไทยแถบชายแดนและมีชื่อไทย ไม่สามารถพูดได้ทั้งภาษาเวียดนามและเขมร เมื่อเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯถูกจับส่งสถานกักกันผู้หลบหนีเข้าเมืองเมื่อต้นปี 2541 และจนถึงขณะนี้ (ปลายปี 2541) ก็ยังถูกกักอยู่เพราะทั้งรัฐบาลเวียดนามและเขมรไม่ยอมรับว่าเป็นประชาชนของตน

บทที่สอง

จำนวนคนข้ามชาติของประเทศไทย

2.1 คนข้ามชาติในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า ‘คนข้ามชาติ’ ที่เสนอไปในบทที่แล้วกล่าวได้ว่า เป็นการให้ความหมายตามบริบทของประชาคมโลกปัจจุบัน เพราะรัฐชาติส่วนใหญ่จะมีกฎเกณฑ์ในการจัดการและจำกัดการเข้ามาของคนชาติอื่น การให้ความหมาย ‘คนข้ามชาติ’ จึงผูกติดอยู่กับเงื่อนไขสองประการ เงื่อนไขคือ กฎเกณฑ์นานาชาติที่สร้างรัฐชาติโดยการขีดเส้นตีพรมแดนแบ่งประเทศกันบนผิวโลก และสร้างสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เป็นนามธรรมมาก แต่ทรงอิทธิพลเหลือล้นในแง่ความมีตัวตนของมนุษย์นั่นคือ ‘สัญชาติ’ เงื่อนไขสองเกิดขึ้นเพราะค่านึงว่า เงื่อนไขแรกมามัดเงื่อนไขหลังกับมนุษย์บางกลุ่มทำให้เขาเหล่านั้นขาดสิทธิเพราะเพียงการเป็น ‘คนไร้สัญชาติ’ คนเหล่านี้ก็อาจเป็นผู้กระทำผิดอาญาแผ่นดินได้อย่างไม่รู้เนื้อรู้ตัว (จะกล่าวอย่างละเอียดต่อไป) แสดงว่าเงื่อนไขทางกฎเกณฑ์ซึ่งต่อมาได้มีการปรุงแต่งขึ้นเป็นกฎหมายหลายฉบับ ในหลายๆกรณีก็ขาดความเป็นธรรมอย่างยิ่ง และเป็นที่มาของสิ่งที่คณะผู้วิจัยเรียกว่า เป็นความสับสนซับซ้อนของคนข้ามชาติในเมืองไทย โดยเฉพาะกลุ่มคนชาติอื่นที่ข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยที่ศัพท์กฎหมายไทยเราเรียกว่า ‘คนต่างด้าว’ (aliens)

พิจารณาตามกฎหมายของนานาประเทศ ความเป็นคนต่างด้าวของบุคคลทั่วไปจะขึ้นอยู่กับกฎหมายสัญชาติของประเทศนั้นๆ ดังนั้นถ้าจะดูว่าใครเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทยก็ต้องไปพลิกดูกฎหมายสัญชาติของบ้านเรา ซึ่งได้ให้ความหมายของคนต่างด้าวสั้นชัดเจนที่สุดก็คือ ‘ผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย’ ในนัยกลับกันคนไทยตามกฎหมายนี้ก็ย่อมหมายถึงบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น คนไทยที่เสียสัญชาติไทยจะด้วยเหตุผลกลใดก็ดีก็ย่อมมิใช่คนไทย แม้จะอาศัยอยู่บนแผ่นดินไทยก็ตาม คนซึ่งเกิดบนแผ่นดินไทยหากกฎหมายไทยไม่ยอมรับให้มีสัญชาติไทย ก็จะต้องดำรงสถานะเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทย’ ดังนั้นคนข้ามชาติในประเทศไทยจึงมีทั้งผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามา และผู้อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว ถ้ายึดหลักกฎหมายสัญชาติและกฎหมายเข้าเมืองแล้วสามารถแบ่งคนต่างด้าวในประเทศไทยได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

³ ผู้สนใจประเด็นนี้ในรายละเอียดโปรดดู พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2540). ‘การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย’. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้

(1) คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย

โดยเงื่อนไขของการมีสัญชาติไทยดังกล่าวข้างต้น บุคคลที่อาจมีถิ่นฐานถาวรอยู่ในประเทศไทยนานเป็นหลายร้อยปี และหรือเกิดในประเทศไทยไม่เคยเดินทางไปไหนนอกประเทศเลยก็นับว่า เป็นคนต่างด้าวด้วย ถ้าเขาเหล่านั้นไม่ได้สัญชาติไทย กลุ่มบุคคลที่จะประสบปัญหาตรงนี้มากที่สุดก็คือ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย⁴ เพราะกฎหมายสัญชาติ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 7 ทวิ ให้ถือว่า บุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย โดยกำหนดให้ช้อย่อนหลังสำหรับผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งเป็นวันที่มาตรา 7 ทวิ มีผลบังคับใช้ คนไร้สัญชาติในประเทศไทยจึงกลายเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาว่าด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และจะต้องถูกส่งตัวออกไปนอกประเทศไทย แต่ยังมีคำถามในเชิงปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ดำเนินการไปมากน้อยแค่ไหน อย่างไรบ้าง (พันธุ์ทิพย์ กาณจนะจิตรา สายสุนทร 2540:11-12)

(2) คนต่างด้าวที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทย

ปัจจุบันมีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ได้สิทธิในการมีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent residents) ในประเทศไทย โดยถือใบสำคัญของคนต่างด้าวเสมือนบัตรประจำตัวประชาชน ตารางที่ 2 แสดงจำนวนรวมคนต่างชาติที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยจำแนกตามเพศและสัญชาติพบว่า ในปี 2537 คนต่างด้าวที่ได้สิทธิการตั้งถิ่นฐานเป็นคนมาจากประเทศจีนมากที่สุดคือ 232,677 คน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 85% จากจำนวนรวม 272,674 คน คนต่างด้าวจากประเทศอื่นๆ ที่ได้รับสิทธินี้มีจำนวนต่ำกว่าหนึ่งหมื่นคนในแต่ละประเทศ กลุ่มที่มีมากลำดับสองคือคนอินเดียก็มีอยู่เพียง 6,099 คน รองถัดมาคือคนอังกฤษมีอยู่ 5,272 คน มากกว่าครึ่งหนึ่งของคนต่างด้าวที่ได้รับสิทธินี้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล

จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรนี้ มีแต่จะลดน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจำกัดจำนวนคนต่างชาติที่จะขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ โดยกำหนดให้อนุญาตได้ไม่เกินสัญชาติละ 100 คนต่อปี คนที่ถือใบต่างด้าวที่อยู่กันมาก่อนซึ่งเป็นคนจีนมากที่สุดก็ล้มตายลงไปเรื่อยๆ เพราะส่วนใหญ่ของผู้ได้รับสิทธิจะเป็นผู้เข้าเมืองมาตั้งแต่อ่อน พ.ศ. 2470 โดยสมัยนั้นคนต่างด้าวสามารถเดินทางเข้าออกประเทศไทยได้อย่างเสรี และใครอยากจะอยู่ลงหลักปักฐานก็ได้ แต่เมื่อกฎหมายเข้าเมืองประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2470 คนต่างด้าวที่เข้าประเทศจะได้รับอนุญาตให้อยู่เพียงชั่วคราวเท่านั้น จึงได้มีประกาศผ่อนผันให้ผู้เข้าเมืองมาก่อนหน้านี้ มารายงานตัวกับกรมตรวจคนเข้าเมืองในขณะนั้น (คือส.ต.ม. ปัจจุบัน) เพื่อใช้สิทธิอยู่ในเมืองไทยต่อไป โดยผู้รายงานตัวในช่วงปี พ.ศ. 2470-2473 จะได้รับเอกสาร ‘ใบสำคัญแสดงรูปพรรณ’ เป็นหลักฐาน แต่หลังจากนั้นจะได้รับ ‘ใบสำคัญถิ่นที่อยู่’ แทน จนถึงปี 2480 มีคนต่างด้าวมารายงานตัวทั้งสิ้นรวม 318,603 คน (ส.ต.ม. มปป.)

⁴ โปรดดูรายละเอียดใน กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง. (2540). ‘สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย’. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

ตารางที่ 2: จำนวนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย
จำแนกตามเพศและสัญชาติ ปี 2530 และ 2537

สัญชาติ	พ.ศ. 2530			พ.ศ. 2537		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
จีน	264,068	171,442	92,626	232,677	150,394	82,283
อินเดีย	6,263	6,740	1,523	6,099	4,570	1,529
อังกฤษ	5,315	3,606	1,709	5,272	3,546	1,726
เวียดนาม	3,554	2,165	1,389	3,216	1,946	1,270
ญี่ปุ่น	2,539	1,932	607	2,570	1,961	609
สหรัฐอเมริกา	2,288	1,713	575	2,288	1,715	573
ประเทศอื่นๆในยุโรป	7,508	4,564	2,944	7,424	4,542	2,882
ประเทศอื่นๆในเอเชีย	6,701	4,105	2,596	6,585	3,991	2,594
อื่นๆ	841	500	341	873	517	356
ไม่ปรากฏสัญชาติ	2,268	1,491	777	5,670	3,269	2,401
รวม	301,345	198,258	105,087	272,674	176,451	96,223

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากสถิติรายปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ).

จากตารางที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2530 และ ปี 2537 เห็นได้ว่าจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่มีจำนวนลดลงคือ จากปี 2530 ที่มีอยู่รวม 301,345 คน ในปี 2537 ลดลงเหลือ 272,674 คน เพราะกฎหมายเข้าเมืองตั้งแต่ปี 2470 จนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2522) อนุญาตการเข้ามาของคนต่างด้าวให้อยู่ในประเทศไทยได้เพียงชั่วคราวเท่านั้นดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามกฎหมายได้เปิดช่องให้คนต่างด้าวที่ต้องการอยู่ถาวรในประเทศ สามารถร้องขอมีถิ่นที่อยู่ได้จากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับสิทธินี้เพราะต้องผ่านเงื่อนไขมากมาย จากสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีผู้ยื่นคำร้องนี้ต่อปีไม่มากนัก รวม 13 ปี มีผู้ยื่นคำขอรวมเพียง 4,193 ราย และจากสถิติผู้ยื่นคำขอจากปี 2528-2538 สัดส่วนที่ได้รับอนุมัติให้อยู่ถาวรได้มีประมาณ 73% (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3: สถิติคนต่างด้าวสัญชาติต่างๆที่ยื่นคำขอมิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย 2538-2539

พุทธศักราช	ยื่นขอ (คน)	อนุญาต (คน)	ไม่อนุญาต (คน)
2528	72	61	11
2529	136	81	55
2530	144	106	38
2531	194	164	30
2532	349	293	54
2533	291	253	38
2534	432	330	102
2535	381	280	101
2536	412	277	35
2537	411	267	144
2538	639	402	237
2539	732	*	*
รวม จำนวน	4,193	2,514	845
รวม จำนวน**	3,821	2,514	845
รวม ร้อยละ	100.0	72.6	27.4

* ปี 2539 อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง จึงยังไม่มีจำนวนสถิติ (21 มีนาคม 2540).

** ไม่รวมจำนวนที่ยื่นคำขอในปี 2539.

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540). จำนวนจากเอกสารอัดสำเนาสถิติคนต่างด้าวสัญชาติต่างๆที่ยื่นคำขอมิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย.

(3) คนต่างด้าวที่อยู่ประเทศไทยชั่วคราว

ปัจจุบันมีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทยโดยผ่านการตรวจลงตรา (วีซ่า) ประเภทต่างๆ ปีละมากกว่า 7 ล้านคน โดยทุกคนจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น รายละเอียดสถิติตัวเลขของผู้เดินทางเข้า-ออกประเทศนี้คือแกนของเรื่องในบทที่สามต่อไป

เพื่อให้เห็นภาพความซับซ้อนชัดเจนขึ้นของคนข้ามชาติในประเทศไทย ตามการแบ่งประเภทของคนข้ามชาติ 6 กลุ่มที่จำแนกไปในบทที่แล้ว ในตอนต่อไปจึงเป็นข้อเท็จจริงในเรื่องจำนวนของคนข้ามชาติที่มีในบ้านเรา และเพื่อให้เห็นภาพกลับของคนไทยข้ามชาติด้วย จึงนำเสนอสถิติล้อกันไปทั้งคนไทยและคนต่างด้าวในแต่ละประเภทของคนข้ามชาติ

2.2 ว่าด้วยจำนวนคนข้ามชาติในประเทศไทยและคนไทยข้ามชาติ

สถิติตัวเลขล่าสุดเกี่ยวกับจำนวนคนข้ามชาติ ทั้งคนไทยข้ามพรมแดนไปประเทศอื่น และคนชาติอื่นข้ามเข้าพรมแดนไทย จำแนกตามความหมายดังกล่าวนั้นในบทที่ 1 แล้วมีดังนี้

(1) นักท่องเที่ยว

- **นักท่องเที่ยวต่างชาติในไทย** จากจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตลอดปี 2539 7,006,196 คน คาดประมาณได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวอย่างต่ำ 6.5 ล้านคน
- **นักท่องเที่ยวไทยไปต่างแดน** ยังไม่มีการรวบรวมตัวเลขอย่างเป็นทางการ จากตัวเลขคนไทยเดินทางไปต่างประเทศในปี 2539 มีประมาณ 1.8 ล้านคน ประเมินว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งคือการเดินทางไปเที่ยว จะได้ตัวเลขนักท่องเที่ยวไทยในต่างแดนประมาณปีละอย่างต่ำ 1 ล้านคน

สถิติตัวเลขทั้งสองกลุ่มนี้ได้จากรายงานประจำปี 2539 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รายละเอียดเรื่องนี้จะวิเคราะห์ในบทที่สามต่อไป

(2) แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย

- **แรงงานข้ามชาติในไทย** คนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานคงเหลือในประเทศไทยจนสิ้นปี พ.ศ. 2540 ตัวเลขจากกองงานคนต่างด้าว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีรวม 209,343 คน ในจำนวนนี้เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และจดทะเบียนได้ใบอนุญาตมีสิทธิทำงานตลอดชีพจนถึงปี 2540 มีเหลืออยู่ 14,690 คน คิดเป็น 7% คนจำนวนนี้จะลดลงไปเรื่อยๆดังกล่าวก่อนแล้ว ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะได้ใบอนุญาตทำงาน มีทั้งที่ได้รับอนุญาตผ่านพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน หรือได้ผ่านกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว 2521 ให้ทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราว รวมแล้วมีอยู่จำนวน 63,582 คน (30%) และ แรงงานระดับล่างที่ผ่านมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว 2521 จำนวน 131,046 คน (63%)

ปี	ผู้มีใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ	แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ	แรงงานข้ามชาติไร้ทักษะ	รวม
2537	121,577*	15,558	1,997	139,132
2538	121,577*	18,917	5,866	140,494
2539	121,521*	63,607	224,116	181,128
2540	14,690	63,582	131,046	209,343

* จำนวนแรงงานต่างชาติกลุ่มนี้ก่อนปี 2540 ที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนแสนคนนั้นเพราะยังมิได้หักผู้เสียชีวิตออกไป.

ที่มา: กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

- **แรงงานไทยข้ามชาติ** ตัวเลขแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศที่มีสัญญาจ้างเฉพาะปี พ.ศ. 2539 จากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมคือ 185,436 คน ลดลงจากปี 2538 ที่มีจำนวน 202,296 คน สำหรับตัวเลขจำนวนแรงงานไทยสะสมที่ยังคงค้างทำงานในต่างประเทศจนถึงปี 2538 มีอยู่รวม 746,815 คน โดยอยู่ในทวีปเอเชียมากที่สุด 545,265 คน

(3) แรงงานข้ามชาติที่มีผิดกฎหมาย

- **แรงงานข้ามชาติในไทย** แบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่คือ
 1. ผู้ที่เข้าเมืองมาในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ทำงานซึ่งถือว่าการหลบเลี่ยงกฎหมาย ยังไม่สามารถประเมินตัวเลขได้แต่คาดว่าจะมีเป็นจำนวนร่วมแสนคน
 2. แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงาน ยอดตัวเลขประมาณการจากคณะผู้วิจัยและคณะที่เสนอในบทที่สี่ในรายงานนี้คือ 970,903 คน ส่วนหนึ่งในจำนวนนี้ประมาณ 3 แสนคนได้มารายงานตัวจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานแล้ว ตามประกาศของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539
- **แรงงานไทยข้ามชาติ** การประเมินตัวเลขของแรงงานไทยที่ไปโรบินฮู้ดในประเทศต่างๆ กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวทำได้ยาก เฉพาะตัวเลขจากกองตรวจคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2536 พบว่ามีเหลืออยู่ 53,845 คน คณะผู้วิจัยคิดว่าในสหรัฐอเมริกาคงมีอยู่หลายหมื่นคน โดยรวมทุกประเทศน่าจะมากกว่า 200,000 คน

(4) การค้ามนุษย์ข้ามชาติ

- **คนต่างชาติถูกค้าเข้าเมืองไทย** ประเมินตัวเลขไม่ได้ แต่ถ้าเป็นตัวเลขจำนวนหญิงบริการต่างชาติในประเทศไทยถูกคาดประมาณว่ามีอยู่ 12,607 คน และถ้าคิดเป็นจำนวนสะสมของเด็กและผู้หญิงที่ถูกนำมาค้าประเวณีจากประเทศเพื่อนบ้านและจีนตั้งแต่ปี 2534 ถึงปัจจุบันรวมประมาณ 60,000 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง 2540) ทั้งนี้ไม่รวมถึงจำนวนคนจีนที่ถูกค้าผ่านเข้าประเทศไทยเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ที่เรียกกันว่าการค้าลูกหมูที่มีรายงานว่าเป็นจำนวนแสนต่อปี และจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ลาว เขมร และเวียดนามที่ถูกนำมาบังคับใช้แรงงานเป็นขอตาน หรืองานก่อสร้าง และงานเกษตร (GAATW, IOM, CWAD 1997, มติชนรายวัน 23 ธันวาคม 2539)
- **คนไทยถูกค้าไปต่างชาติ** ประเมินตัวเลขไม่ได้ แต่ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนชี้ว่ามีจำนวนสะสมรวมหลายหมื่นคน

(5) คนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ถ้ายึดถือตัวเลขจากการสำรวจล่าสุดของกรมประชาสงเคราะห์ปี 2539 จะมีชาวเขาในประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติอยู่จำนวน 348,421 คน

(6) ผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

- **ผู้ภัยจากประเทศอินโดจีน** จำนวนจนถึงสิ้นเดือนมกราคม 2540 เหลืออยู่เพียง 3,439 คน เป็นชาวเวียดนาม 269 คน ลาว 476 คน ลาวภูเขา 2,694 คน (UNHCR 1997) ทั้งนี้ไม่นับรวมชาวม้งที่ถ้ากระบอกที่มีการร่วมกันตรวจนับโดยหน่วยราชการหลายแห่งได้ประมาณ 13,000 คน และมีรายงานข่าวจากทางการยืนยันว่าส่วนใหญ่มาจากประเทศลาว (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง 2540:31)
- **ผู้อพยพหลบหนีการสู้รบจากพม่า** ตัวเลขที่คณะผู้วิจัยและคณะประเมินเมื่อเดือนธันวาคม ปี 2539 คือ 91,500 คน แต่ผลจากการสู้รบในช่วงปี 2540 ระหว่างกองกำลังทหารพม่าร่วมกับกะเหรี่ยงพุทธสู้รบ กับกองกำลังกะเหรี่ยงคริสต์ตามรอยตะเข็บแถบจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และตาก จนถึงมีการบุกเข้ามาเผาทำลายผู้ลี้ภัยถึงในค่ายห้วยกะโหลก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์ว่ามีผู้หลบภัยเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอีกหลายหมื่นคน จนถึงขณะนี้ประเมินได้ว่ามีรวมมากกว่า 100,000 คนแน่นอน

ดังนั้นถ้านับเฉพาะจำนวนคนข้ามชาติที่ข้ามเข้าประเทศไทยนี้ โดยนับรวมนักท่องเที่ยวเข้าไปด้วยประมาณ 6.5 ล้านคน เราจะได้ตัวเลขจำนวนรวมอย่างคร่าวๆ ว่า ในปี พ.ศ. 2539 จะมีคนข้ามชาติในเมืองไทยทั้งที่อยู่ถาวร เข้ามาเที่ยว มาทำธุรกิจ เยี่ยมญาติหรือเพื่อน มาทำงาน พลัดถิ่นลี้ภัยมา และคนไร้สัญชาติ รวมทุกประเภทแล้วจะสูงถึง 8.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 14% ของจำนวน ประชากรรวมทั่วประเทศเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2540 ที่มีอยู่ราว 60.1 ล้านคน (สารประชากร มกราคม 2540) เห็นได้ว่าเพียงพิจารณาจากแค่จำนวนของคนข้ามชาติก็ชัดเจนว่า สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศอย่างสำคัญยิ่ง

บทที่สาม

ภาพรวมการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างด้าว

3.1 การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่าก่อนหน้าปี 2470 นั้น การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างเสรี ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนด จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ในปี 2470 จึงได้มีกฎระเบียบเพื่อจัดการเรื่องการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติขึ้น โดยมีกรมตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแล ในช่วงแรกที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2470 นั้นพบว่า การเดินทางเข้า-ออกของคนต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาโดยพาหนะทางน้ำและทางบก มีศูนย์รวมที่ทำการอยู่ในกรุงเทพฯ และมีด่านตรวจคนเข้าเมืองมณฑล ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด และด่านตรวจคนเข้าเมืองอำเภอบางแห่งในภาคตะวันออกและภาคใต้เท่านั้น ปัจจุบันมีช่องทางอนุญาตทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน 62 ด่าน และได้เปิดทำการไปแล้ว 53 ด่าน (ดูรายชื่อด่านตรวจคนเข้าเมือง ช่องทางอนุญาตและเขตพื้นที่รับผิดชอบในภาคผนวก ก.) (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 2538)

คนต่างชาติที่เดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือเป็นไปภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น มีอยู่หลายประเภทตามลักษณะของการตรวจลงตรา (visa) โดยอาจจะเดินทางเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว มาเพื่อประกอบธุรกิจ หรือเดินทางผ่านประเทศไทยเพื่อไปยังประเทศอื่น

ส่วน กลุ่มคนที่เข้ามาโดยไม่ถูกต้องหรือหลบหนีเข้าเมือง นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ (1) ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศคือ ประเทศพม่า เขมร และลาว จะลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนที่ติดกับประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ผ่านเข้ามาในช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง (2) ชาวจีนจากประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และมีบางส่วนที่ต้องการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม โดยจะมีขั้นตอนและกลุ่มที่ทำเป็นขบวนการที่เรียกกันว่า กระบวนการส่งลูกหมูไปต่างประเทศ และ (3) ประชาชนจากประเทศอินเดียได้ ได้แก่ ชาวอินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกา กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เดินทางมาทางเครื่องบิน ส่วนหนึ่งจะเดินทางผ่านประเทศไทยเข้ากรุงเทพฯ แล้วข้ามไปยังภาคใต้เข้ามาเลเซีย การคาดประมาณจำนวนของกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองทั้งสามกลุ่มจะกล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป

3.2 การเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวของชาวต่างชาติ⁵

การที่คนต่างชาติจะเดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศใดๆ นั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงกฎระเบียบข้อบังคับที่ประเทศนั้นๆ กำหนดขึ้น สำหรับในประเทศไทยกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ **พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522** มาตราที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติจะเกี่ยวข้องกับการเดินทาง ประเภทของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย การขออนุญาตอยู่ต่อ และประเภทของการตรวจลงตราดังนี้

มาตรา 34 หมวด 4 กำหนดว่า คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นกีฬา
- (5) ธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การเดินทางผ่านประเทศ
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ในประเทศ
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในประเทศ
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้อยู่ในประเทศได้ **มาตรา 35** ระบุว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 34 อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในประเทศภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้ โดยระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในประเทศให้กำหนดดังนี้

⁵ ผู้สนใจรายละเอียดการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง โปรดดู พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540). 'การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย'. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

- (1) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34(4) (8) และ (9)
- (2) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34(3)
- (3) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34(5) (10) (11) (12) (13) (14) และ (15)
- (4) ไม่เกินสองปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34(6)
- (5) ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (1) และ (2)
- (6) ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร
สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (7)

โดย **กฎกระทรวง ฉบับที่ 6** (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ระบุประเภทของการตรวจลงตราไว้ในข้อ 1 ว่า การตรวจลงตราหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามมาตรา 12(1) มี 7 ประเภท คือ

- (1) ประเภททูต
- (2) ประเภทราชการ
- (3) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว
- (4) ประเภทนักท่องเที่ยว
- (5) ประเภทคนเดินทางผ่านประเทศ
- (6) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศตามมาตรา 41
- (7) ประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี

3.3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการตามตัวบทกฎหมายเข้าเมืองคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนต่างชาติในหลายๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่ชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นช่องทางใดๆ ก็ตาม เจ้าหน้าที่จาก สตม. เป็นคนไทยคนแรกๆ ที่ชาวต่างชาติได้พบ จากนั้นเมื่อคนต่างชาติรายใดมีความประสงค์จะยื่นคำร้องในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอยื่นต่อ หรือการแจ้งความอื่นใด ก็ต้องแจ้งความประสงค์หรือยื่นคำร้องโดยตรงต่อสตม. นอกจากนี้ถ้าชาวต่างชาติที่เข้ามาแล้วมาทำความผิดในประเทศไทย ก็เป็นหน้าที่ของสตม. ที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานดูแลการเข้าเมืองของคนต่างด้าว **‘กรมตรวจคนเข้าเมือง’** ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2470 พร้อมกับตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อทำหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจตราคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย กรมตรวจคนเข้าเมือง สมัยเมื่อเริ่มก่อตั้งนั้นขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มีเจ้ากรมตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญประมาณ 50-60 คน เมื่อเกิดสภาพเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก ใน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่เกิด

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย ฐานะการเงินของประเทศตกต่ำ รัฐบาลต้องการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศลง ทำให้กรมตรวจคนเข้าเมืองต้องลดสถานภาพลงมาเป็นกองตรวจคนเข้าเมือง ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2536 จัดตั้ง 'สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง' ขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกองบัญชาการ มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งหมด ประกอบไปด้วย 4 กองบังคับการ และ 1 กลุ่มตำแหน่ง ผู้บริหารรับจากระดับผู้บังคับการเป็น ผู้บัญชาการ

หน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการดังนี้

- 1) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา
- 2) อำนาจการและอำนาจความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการเกี่ยวกับงานตรวจคนเข้าเมือง และการทะเบียนคนต่างด้าว
- 3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ในการประชุมและรับฟังข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)⁶ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าหน้าที่หลักของ สตม. คือการต้อนรับชาวต่างชาติที่เป็นคนดีเข้าประเทศ การปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น ไม่ได้ทำหน้าที่ด้านอาชญากรรม แต่เป็นหน่วยเสริมให้ตำรวจนครบาลคือ เน้นพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง การหลบหนีเข้าเมือง การทำงานของคนต่างด้าว ถ้า สตม.ได้รับข้อมูลจากตำรวจสากลก็สามารถดำเนินการสอบสวนได้

ในส่วนของการตรวจสอบคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยนั้น มีกระบวนการสอบสวนดังนี้คือ เจ้าหน้าที่สตม. ซึ่งประจำอยู่ที่ดอนเมืองจะกดคอมพิวเตอร์เพื่อดู 'บัญชีคนต้องห้าม' ซึ่งมีการแยกประเภทหลายอย่าง เมื่อตรวจพบแล้วจะใช้ มาตรา 19 และมาตรา 22 พิจารณาเพื่อผลักดันคนเหล่านี้ออกไป ถ้าคนต่างด้าวไม่พอใจคำสั่ง ก็สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 48 ชั่วโมง เมื่ออุทธรณ์แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรีบดำเนินการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งว่าจะให้เข้าหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่มีคำสั่งภายใน 7 วัน ก็ถือว่าคนต่างด้าวนั้นสามารถเข้ามาในประเทศไทยได้ ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในเรื่องนี้คือ การตรวจสอบคนต่างด้าวของสตม. อาจขัดกับนโยบายของหน่วยงานอื่น เช่น ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยเน้นความมั่นคง หรือนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศที่เน้นการท่องเที่ยว ซึ่งประเด็นเหล่านี้ผู้บริหารของสตม. ชี้แจงว่าจะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐว่าจะไปไหนทางใด

⁶ จากสรุปการประชุม รับฟังข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2539 ผู้เข้าประชุมประกอบด้วย พล.ต.ต. เจตน์ ธรรมจารี พล.ต.ต. เสนอบุญ ภูมิจิตร์ และ พ.ต.อ. ชีรัช โอสุกานนท์.

● **การห้ามคนเข้าประเทศ** มีการดำเนินการ 2 ประการ คือ

1. **ห้ามก่อนเข้ามา** การห้ามเข้ามาจากต่างประเทศ คือทางสตม. ได้รับข้อมูลจากสถานทูต กระทรวงต่างประเทศ หรือรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งว่าจะมีบุคคลนาโสภณเด็ก หรือพาโสภณเฑียรไปขายเยอรมัน ทาง สตม. ก็สามารถที่จะห้ามคนกลุ่มนี้เข้าประเทศ โดยทำเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 16 ห้ามมิให้บุคคลเหล่านี้เข้าประเทศ

2. **เมื่อเข้ามาทำผิดในไทยแล้วห้าม** ตามมาตรา 12 ระบุว่า ห้ามบุคคลต่างชาตินำเข้าในประเทศกรณีต่างๆ เช่น ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือตัวอย่างกรณีคนต่างชาตินำเข้า 3 เดือน มาทำงานช่วงเวลาหนึ่งแล้วหลบออกไป เช่น ที่พืชมามีชาวเยอรมัน หรือ ยุโรป เข้ามาเปิดกิจการบาร์เบียร์ แล้วให้ภรรยาที่เป็นคนไทย (รับจ้าง หรือเป็นภรรยาจริง) เป็นคนออกหน้า ตามข้อเท็จจริงบุคคลนี้เป็นเจ้าของกิจการบาร์เบียร์ กรณีนี้ถ้าสืบสวนแล้วได้ความว่าเข้ามาเพื่อสร้างอิทธิพล หรือดำเนินกิจการบังหน้าแบบนี้ สตม. จะสืบสวนพฤติกรรมแล้วนำเสนอต่อรัฐมนตรีมหาดไทย เพื่อห้ามเข้าประเทศ ตามมาตรา 16 ที่ว่า ถ้าเข้ามาขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม รัฐมนตรีมีอำนาจห้ามคนนั้นเข้าประเทศได้

● **การดำเนินการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมือง**

ในการนี้ผู้อยู่เกินเวลา ถ้าตำรวจตรวจสอบหนังสือเดินทางพบว่าการอนุญาตสิ้นสุด ตำรวจจะส่งดำเนินคดีข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาต ส่งฟ้องศาล ศาลสั่งจำคุก หรือปรับ เมื่อจ่ายค่าปรับหรือจำคุก ตำรวจท้องที่จะนำส่ง ต.ม. ที่ใกล้ที่สุด ถ้าในกรุงเทพฯก็ส่ง ต.ม. ส่วนกลาง ในต่างจังหวัดส่ง ต.ม. ใกล้เคียง เพื่อให้ ต.ม. กักตัวรอส่งกลับ ตามมาตรา 54 เมื่อกักตัวไว้ตามมาตรา 55 เจ้าพนักงานจะพิจารณาส่งตัวคนต่างด้าวออกไปตามด่านใดก็ได้ตามเห็นสมควร โดยจะส่งตามด่านที่เข้า แต่ถ้าสมัครใจไปที่ใกล้ๆ ด่านนั้นก็สามารถไปได้ตามที่ขอ การกักตัวคนต่างด้าวนั้นมี 3 ขั้นตอน คือ กักตัวเพื่อรอการสอบสวน กักแทนค่าปรับ และ กักเพื่อรอส่งกลับ **สำหรับอำนาจการกักขังตาม พรบ. คนเข้าเมืองไม่มีขีดจำกัด** ในกรณีที่ถูกกักขังมานานก็ให้มูลนิธิช่วยรับภาระ โดยให้ช่วยประกันตัว (การประกันตัวอยู่ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ตามมาตรา 54) นอกจากนี้ที่กักขังที่อยู่ในส่วนกลางแล้ว สตม. ยังมีการจัดตั้งศูนย์กักกันคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีก 6 แห่ง ตามแนวชายแดน ได้แก่ กาญจนบุรี ระนอง สงขลา เชียงราย หนองคาย และสระแก้ว ในส่วนของการผลักดัน สตม. ได้แบ่งความรับผิดชอบในการผลักดันออกเป็น

1. ส่วนกลาง มีตำรวจนครบาลรับผิดชอบในการผลักดัน
2. ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น
 - ต.ม. ตามด่านต่างๆ (กำลังคนประมาณ 3 คน) รับผิดชอบคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาตามช่องทางที่อนุญาต
 - ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) รับผิดชอบในการผลักดันตามช่องทางอนุญาต
 - ตำรวจภูธร รับผิดชอบในการผลักดันคนต่างด้าวที่เข้ามาในเมือง โดยจะทำการจับกุม ดำเนินคดี และส่ง สตม. เพื่อรอส่งกลับ แต่ในกรณีกลุ่มกองกำลังต่างชาติ ต้องรายงานให้ฝ่ายทหารเข้าปลดอาวุธและผลักดันออกไป ถ้าไม่สามารถผลักดัน อันมาจากมีเหตุการณ์สู้รบ ให้เป็นอำนาจ

ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาว่าจะให้อยู่ในที่ใด แต่เมื่อเหตุการณ์สงบทหารจะผลักดันออกไป

3.4 วัตถุประสงค์และแหล่งข้อมูล

เป้าหมายเดิมของรายงานสำหรับบทนี้คือ การศึกษาจำนวนคนต่างชาตินี้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองแล้วอยู่เกินเวลาอนุญาตที่กำหนดในวีซ่า หรือที่เรียกกันว่า ‘กลุ่มโดดวี่ (overstayers)’ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอข้อมูลคนต่างชาตินี้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเมื่อครบกำหนดแล้วยังไม่เดินทางออกไปในแต่ละปีว่า มาจากประเทศอะไร เข้ามาด้วยวีซ่าแบบใด รวมไปถึงข้อมูลอื่นๆ เช่น เพศ อายุ และอาชีพ เนื่องจากมีข้อสันนิษฐานว่ากลุ่มผู้โดดวี่นี้แท้จริงแล้วคือรูปแบบหนึ่งของการเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยส่วนใหญ่มุ่งหวังที่จะอยู่ต่อเพื่อทำงานหารายได้ ดังปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นและยังดำรงอยู่ในประเทศตะวันตกหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ คานาดา ออสเตรเลีย หรือบางประเทศในเอเชียคือ ญี่ปุ่น ที่มีทั้งคนไทยและคนชาติอื่นๆ เดินทางไปในฐานะนักท่องเที่ยวแล้วเจตนาอยู่เกินเป็นโรบินฮู้ดทำงานหาเงินกลับบ้าน

ในขั้นต้นคณะผู้วิจัยได้ติดต่อขอข้อมูลดิบที่บ้านที่รายละเอียดของบัตรขาเข้า-ขาออก (arrival-departure card) หรือที่เรียกว่า บัตร ตม. (T.M. CARD) จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ที่เดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนไทย หรือคนต่างชาติ จะต้องกรอกข้อมูลลงไปในบัตรตม. มอบให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ประจำอยู่ตามช่องทางด่านตรวจต่างๆ โดยในบัตร ตม. จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้เดินทางนั้นๆ เช่น ชื่อ อายุ เพศ อาชีพ เลขที่หนังสือเดินทาง พาหนะที่เดินทางเข้ามา ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการเดินทาง

จากการติดต่อทราบทางสทม. มิได้เก็บข้อมูลดิบนี้เองเนื่องจากไม่มีคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ที่จะเก็บข้อมูลได้ ข้อมูลดังกล่าวจึงถูกนำไปฝากไว้ที่สำนักงานปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ปปส.) ทางสทม. ได้แนะนำให้คณะผู้วิจัยติดต่อไปทางปปส. เพื่อดูความเป็นไปได้ในการคัดลอกข้อมูลออกมาใช้ ซึ่งทางปปส. ตอบว่าไม่ขัดข้องถ้าทาง สทม. ในฐานะที่เป็นเจ้าของข้อมูลอนุมัติมา ทางคณะคณะผู้วิจัยจึงได้ติดต่อกลับไปยังสทม. อีกครั้งหนึ่ง ในการติดต่อขอข้อมูลดังกล่าวคณะคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2539 และยังอยู่ในระหว่างรอคำสั่งอนุมัติให้ใช้ข้อมูลได้ ซึ่งในระหว่างดำเนินการนี้คณะคณะผู้วิจัยได้รับเอกสารรายงานประจำปี 2536 และ ปี 2538 ของสทม. ซึ่งเป็นเอกสารที่แจกเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจากการที่คณะคณะผู้วิจัยได้เข้าประชุมกับผู้บริหารของสทม. ในการติดตามเรื่องนี้ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 นี้ ทางสทม. ได้มอบร่างรายงานประจำปี 2539 เพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมของการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติด้วย⁷

⁷ คณะผู้วิจัยเข้าใจว่า ทางสทม. คงยังไม่พร้อมให้บุคคลภายนอกใช้ฐานข้อมูลชุดนี้ อาจด้วยเหตุผลนาาประการ อย่างไรก็ตามทางสทม. ไม่เคยตอบจดหมายเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ไม่สามารถอนุญาตได้ โดยเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องเพียงแต่บอกว่าให้รอไปก่อน เพราะทางผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังไม่ได้พิจารณา.

ในรายงานทั้งสามฉบับได้แสดงสถิติจำนวนคนเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย เป็นข้อมูลที่สรุปมาจากบัตรขาเข้า-ขาออก (T.M. CARD) จำแนกตามสัญชาติ เพศ และประเภทพาหนะ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 จนถึง 2539 แยกเป็นจำนวนแต่ละปี คณะผู้วิจัยได้จัดการบันทึกตัวเลขรายละเอียดจำนวนผู้เดินทางเข้าออกของแต่ละประเทศในเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้วิเคราะห์ภาพรวมของการเดินทาง การเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มการเดินทางเข้าออกประเทศไทยของคนต่างชาติในช่วงระยะเวลา 6 ปีงบประมาณ ซึ่งถ้านำตัวเลขมาหักลบกัน **ในกรณีที่มีผู้เดินทางเข้ามา มากกว่าออกก็จะได้จำนวนผู้ค้างในประเทศไทย** จำนวนผู้ค้างนี้ถ้านำมาพิจารณาแยกทวีปและประเทศดูก็พอจะอนุมานภาพรวมคร่าวๆ ของจำนวนผู้ที่เข้าชายแดนได้ แม้ว่าผู้ค้างทุกคนจะมีได้อยู่ในกลุ่มอยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาต (overstayers) ก็ตาม

อย่างไรก็ตามภาพสรุปรวมจากรายงานทั้งสามฉบับที่ได้รับพบว่า มีการเดินทางออกไปนอกประเทศมากกว่าที่จะค้างอยู่ ดังนั้นการศึกษาภาพรวมของกลุ่มโตดวีจึงปรับเปลี่ยนมาตามสภาพของข้อมูลเป็นการศึกษาภาพรวมของการเดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ ข้อมูลหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้คือ รายงานประจำปี 2536 และ ปี 2538 เสริมด้วยข้อมูลปี 2539 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และสถิติรายปีของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่แสดงจำนวนผู้เดินทางเข้า-ออกประเทศ ซึ่งในที่นี้รวมทั้งคนไทยและคนต่างชาติ จากปี 2528-2533 รวมทั้งการเข้าพบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สตร. ณ สำนักงานใหญ่จำนวนหลายครั้ง โดยพบเป็นคณะใหญ่สองครั้ง และเป็นการสัมภาษณ์ย่อยประมาณ 3-4 ครั้ง

3.5 สาระสำคัญของข้อค้นพบ

ผลจากการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ภาพรวมของการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างชาติ คณะผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 แบบแผนที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องคนข้ามชาติที่น่าสนใจในบทที่สองไปแล้วกล่าวคือ ประเด็นแรกเป็นการนำเสนอภาพรวมการเดินทางเข้าออกประเทศไทยทั้งหมด จากนั้นเป็นการนำเสนอจำนวนคนต่างชาติจากประเทศที่มีผู้เดินทางออกจากประเทศไทยมากกว่าจำนวนผู้เดินทางเข้า และสุดท้ายจำนวนคนค้างอยู่ในประเทศไทยจากประเทศต่างๆ ที่น่าจับตามอง ซึ่งจำนวนค้างนี้ส่วนหนึ่งคือผู้โตดวีนั่นเอง

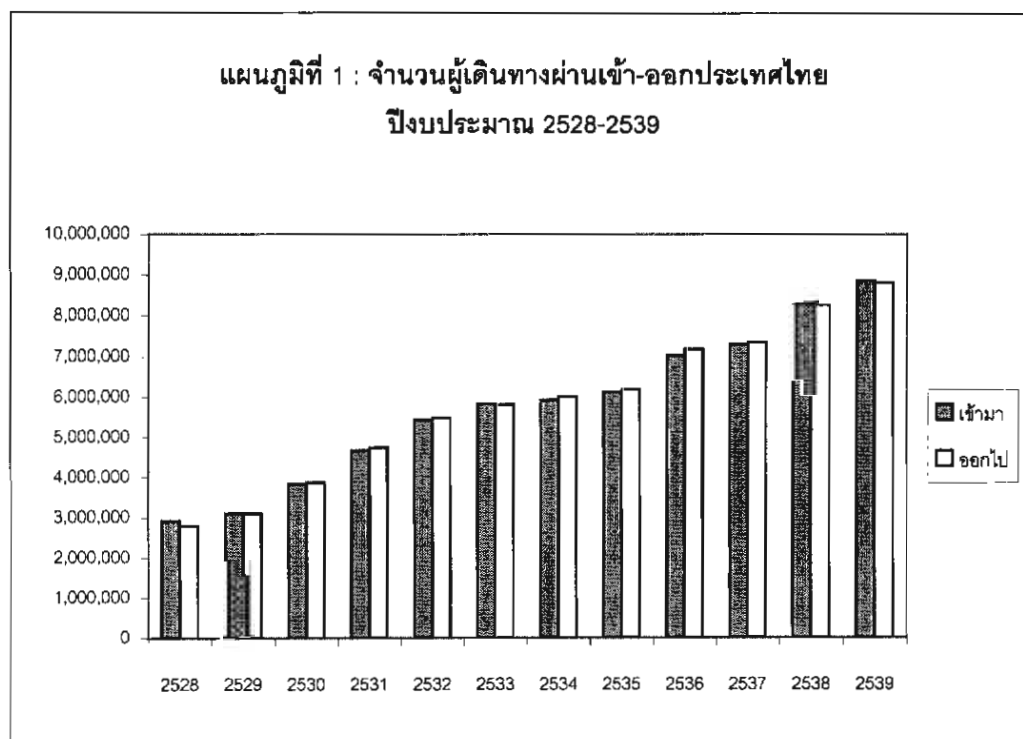
(1) การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนไทยและคนต่างชาติ

ในการทำความเข้าใจสถิติตัวเลขแสดงจำนวนคนที่เดินทางเข้าออกประเทศนั้น ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าหน่วยของตัวเลขที่เป็นคนที่จะนำเสนอต่อไปนี้หมายถึง 'ต่อคนต่อครั้ง' นั่นคือ สมมุติว่ามีผู้เดินทาง 100 คนในรอบช่วงเวลาหนึ่ง ตัวเลขจำนวนคนจริงอาจจะน้อยกว่า 100 คน เพราะคนหนึ่งๆ อาจเดินทางเข้า-ออกประเทศมากกว่าหนึ่งครั้งได้ ในที่นี้ถ้ามีผู้เดินทางเข้าสองครั้งรวมสามคน ตัวเลขจำนวนคนจริงที่เดินทางในช่วงเวลานั้นจะเป็น 97 คน

ตารางที่ 4: จำนวนคนเดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทย จำแนกตามเพศ ปีงบประมาณ 2528-2539

ปีงบประมาณ	เข้ามา			ออกไป			คงเหลือ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2528	2,921,709	2,187,142	734,567	2,800,823	2,021,634	779,189	120,886	165,508	-44,622
2529	3,104,392	2,307,968	796,424	3,105,861	2,220,122	885,739	-1,469	87,846	-89,315
2530	3,833,555	2,751,978	1,081,577	3,879,334	2,741,408	1,137,926	-45,779	10,570	-56,349
2531	4,666,703	3,220,379	1,446,324	4,739,827	3,301,676	1,438,151	-73,124	-81,297	8,173
2532	5,431,262	3,525,857	1,905,405	5,476,997	3,558,373	1,918,624	-45,735	-32,516	-13,219
2533	5,834,602	3,708,860	2,125,742	5,812,542	3,673,697	2,138,845	22,060	35,163	-13,103
2534	5,917,792	3,794,676	2,123,116	6,002,235	3,838,251	2,163,984	-84,443	-43,575	-40,868
2535	6,117,958	3,903,578	2,214,380	6,176,086	3,937,347	2,238,739	-58,128	-33,769	-24,359
2536	7,013,816	4,424,109	2,589,707	7,169,425	4,565,455	2,603,970	-155,609	-141,346	-14,263
2537	7,288,572	4,522,564	2,766,008	7,335,269	4,553,115	2,782,154	-46,697	-30,551	-16,146
2538	8,235,092	5,111,381	3,123,711	8,261,064	5,131,071	3,129,993	-25,972	-19,690	-6,282
2539	8,854,209	5,481,391	3,372,818	8,804,888	5,436,767	3,368,121	49,321	44,624	4,697

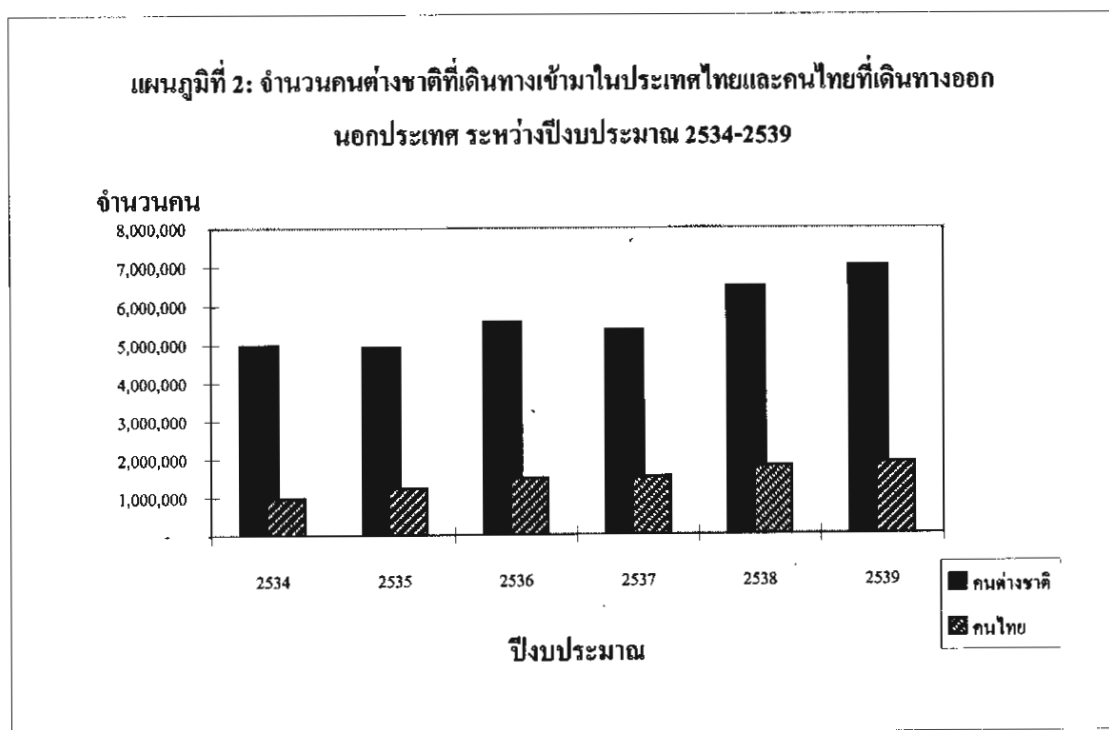
ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรางค์รัตน์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ", สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คำนวณจากสมุดสถิติรายปี สำนักงานสถิติแห่งชาติ และรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย



ตารางที่ 5: จำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและคนไทยที่เดินทางออกนอกประเทศ
ระหว่างปีงบประมาณ 2534-2539

ผู้เดินทาง	ปีงบประมาณ					
	2534	2535	2536	2537	2538	2539
คนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย						
รู้สัญชาติ						
ชาย	3,235,653	3,210,409	3,593,995	3,415,217	4,110,045	4,412,249
หญิง	1,738,717	1,708,452	2,001,488	1,944,468	2,392,193	2,593,947
รวม	4,974,370	4,918,861	5,595,483	5,359,685	6,502,238	7,006,196
คนไม่รู้สัญชาติ*						
ชาย	2,757	3,235	3,271	2,937	3,134	2,306
หญิง	2,139	2,463	2,796	2,452	2,345	1,746
รวม	4,896	5,698	6,067	5,389	5,479	4,052
คนไทยที่เดินทางออกนอกประเทศ						
ชาย	559,001	707,963	872,798	874,050	1,043,361	1,089,869
หญิง	410,637	523,100	613,866	643,247	742,802	788,869
รวม	969,638	1,231,063	1,486,664	1,517,297	1,786,163	1,878,738

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรากรณ์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย
ของชาวต่างชาติ", สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538
และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
หมายเหตุ: * รวมผู้เดินทางที่ไม่ระบุสัญชาติหรือผู้ไร้สัญชาติ



สถิติคนเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยที่รวบรวมไว้ในสมุดสถิติรายปีของสำนักงานสถิติแห่งชาติไม่สามารถแยกออกได้เป็นผู้เดินทางไทยหรือต่างประเทศ ดังนั้นภาพรวมแรกที่นำเสนอคือจำนวนผู้โดยสารเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยตั้งแต่ปี 2528 ถึง ปี 2539 รวม 12 ปี (ตารางที่ 4 และแผนภูมิที่ 1) เป็นผู้เดินทางที่รวมทั้งคนไทยและชาวต่างชาติพบว่า จำนวนผู้เดินทางผ่านเข้า-ออกประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี จากเมื่อ 12 ปีที่แล้วมีผู้เดินทางเข้า-ออกประเทศประมาณเกือบสามล้านคน (2,921,709 คน) เพิ่มขึ้นมากเป็นสามเท่าคือเกือบเก้าล้านคน (8,854,209 คน) ในปี 2539 โดยมีผู้เดินทางเป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิงทุกปี

แต่จากรายงานประจำปี 2536, 2538, และ 2539 ของสศท. สามารถแยกรายละเอียดผู้เดินทางออกได้เป็นคนต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย และคนไทยที่เดินทางออกไปต่างประเทศ ตารางที่ 5 และแผนภูมิที่ 2 จึงแสดงจำนวนผู้เดินทางที่เป็นชาวต่างชาติเดินทางที่เดินทางเข้าประเทศไทย และคนไทยที่เดินทางไปต่างประเทศในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 รวม 6 ปี (ในกลุ่มผู้เดินทางชาวต่างชาติมีจำนวนหนึ่งไม่มากนักไม่ได้กรอกสัญชาติตนเองในบัตรตม. หรือเป็นคนไร้สัญชาติซึ่งได้นำเสนอแยกกลุ่มไว้ต่างหาก) พบว่าในรอบ 6 ปีที่ผ่านมาจำนวนชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยมิได้เพิ่มสูงขึ้นทุกปีกล่าวคือ ในปี 2535 จำนวนลดน้อยลงจากปี 2534 ด้วยเหตุจากความชะงักงันทางเศรษฐกิจจากผลของสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2534 เอง ประกอบกับการเกิดรัฐประหารในประเทศตอนต้นปี 2535 และปี 2537 ลดลงจากปี 2536 เนื่องจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทั่วโลก

แต่ถึงปี 2538 จำนวนผู้เดินทางต่างเข้าประเทศกลับเพิ่มขึ้นสูงมากถึงกว่า 1.5 ล้านคนเมื่อเทียบกับปี 2537 และในปี 2539 ซึ่งถูกประกาศให้เป็นปีส่งเสริมการท่องเที่ยว 'Revisit Thailand Year' อีกครั้งหนึ่งมีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าเมืองไทยรวม 7,010,248 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2538 เกือบ 5 แสนคน แต่ในช่วงเวลา 6 ปีนี้ จำนวนคนไทยเดินทางออกนอกประเทศเพิ่มสูงขึ้นทุกปีประมาณปีละ 2 แสนคนจากจำนวน 969,638 คน ในปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็น 1,878,783 คน ในปี 2539

นัยสำคัญทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับเรื่องจำนวนเดินทางเข้า-ออกประเทศคือ การไหลเข้า-ออกของเงินต่างประเทศและเงินไทย เพราะผู้เดินทางเข้า-ออกส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยว คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาเป็นที่มาของเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศไทยสูงประมาณปีละสองแสนล้านบาท ในทางกลับกันคนไทยไปต่างประเทศก็หอบเงินไปใช้จ่ายถึงปีละห้าหมื่นล้านบาท หักลบกลบแล้วเป็นประมาณหนึ่งในสี่ของรายได้ที่ได้มา ดังนั้นถ้าเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณ 7 ล้านคนกับนักท่องเที่ยวไทย 1 ล้านคนเศษ เทียบสัดส่วนหัวต่อหัวแล้วเห็นได้ว่า คนไทยยามท่องเที่ยวต่างแดนใช้เงินมหาศาลมากกว่าชาวต่างชาติใช้ในประเทศไทยมากมายนัก มีผู้ประเมินว่าค่าใช้จ่ายของคนไทยกว่าครึ่งคือ การใช้จ่ายซื้อของ ทั้งนี้ยังไม่ับรวมการเดินทางของคนไทยไปต่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเล่นการพนันโดยเฉพาะ มีข่าวลือว่าปีหนึ่งๆ คนไทยเสียเงินไปเพื่อการนี้มากกว่าพันล้านบาท (กฤตยา อาชวนิจกุล 2538)

ตารางที่ 6: จำนวนคนต่างชาติที่เดินทางผ่านเข้า-ออกราชอาณาจักรไทย แยกตามทวีป ในรอบปีงบประมาณ 2534-2539*

ทวีป/ปีงบประมาณ	เอเชีย**	โอเชียเนีย***	ยุโรป	แอฟริกา	อเมริกา	รวมทุกทวีป
ปีงบประมาณ 2534						
เข้า	3,098,025	223,189	1,237,540	35,160	346,596	4,940,510
ออก	3,152,254	231,041	1,225,385	34,982	348,218	4,991,880
คงเหลือ	-54,229	-7,852	12,155	178	-1,622	-51,370
ปีงบประมาณ 2535						
เข้า	2,939,773	223,953	1,305,183	37,572	371,770	4,878,251
ออก	2,953,595	223,639	1,313,459	37,724	372,409	4,900,826
คงเหลือ	-13,822	314	-8,276	-152	-639	-22,575
ปีงบประมาณ 2536						
เข้า	3,471,499	235,081	1,407,982	49,770	386,199	5,550,531
ออก	3,553,983	237,567	1,421,119	50,192	388,032	5,650,893
คงเหลือ	-82,484	-2,486	-13,137	-422	-1,833	-100,362
ปีงบประมาณ 2537						
เข้า	3,225,736	213,849	1,489,763	47,852	382,485	5,359,685
ออก	3,262,381	219,226	1,524,682	48,949	390,026	5,445,264
คงเหลือ	-36,645	-5,377	-34,646	-1,097	-7,541	-85,306
ปีงบประมาณ 2538						
เข้า	4,116,068	238,788	1,668,143	54,079	424,153	6,501,771
ออก	4,075,496	239,136	1,674,907	53,931	425,004	6,468,474
คงเหลือ	41,112	-348	-6,491	148	-851	33,570
ปีงบประมาณ 2539						
เข้า	4,589,355	246,921	1,675,789	61,024	432,329	7,005,418
ออก	4,503,623	247,281	1,675,983	60,714	433,046	6,920,647
คงเหลือ	85,732	-360	-194	310	-717	84,771
รวมปีงบประมาณ 2534-2539						
เข้า	21,440,456	1,381,781	8,784,400	285,457	2,343,532	34,236,166
ออก	21,501,332	1,397,890	8,835,535	286,492	2,356,735	34,377,984
คงเหลือ	-60,876	-16,109	-51,135	-1,035	-13,203	-141,818

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรากรณ์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเคลื่อนทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ",

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวนจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

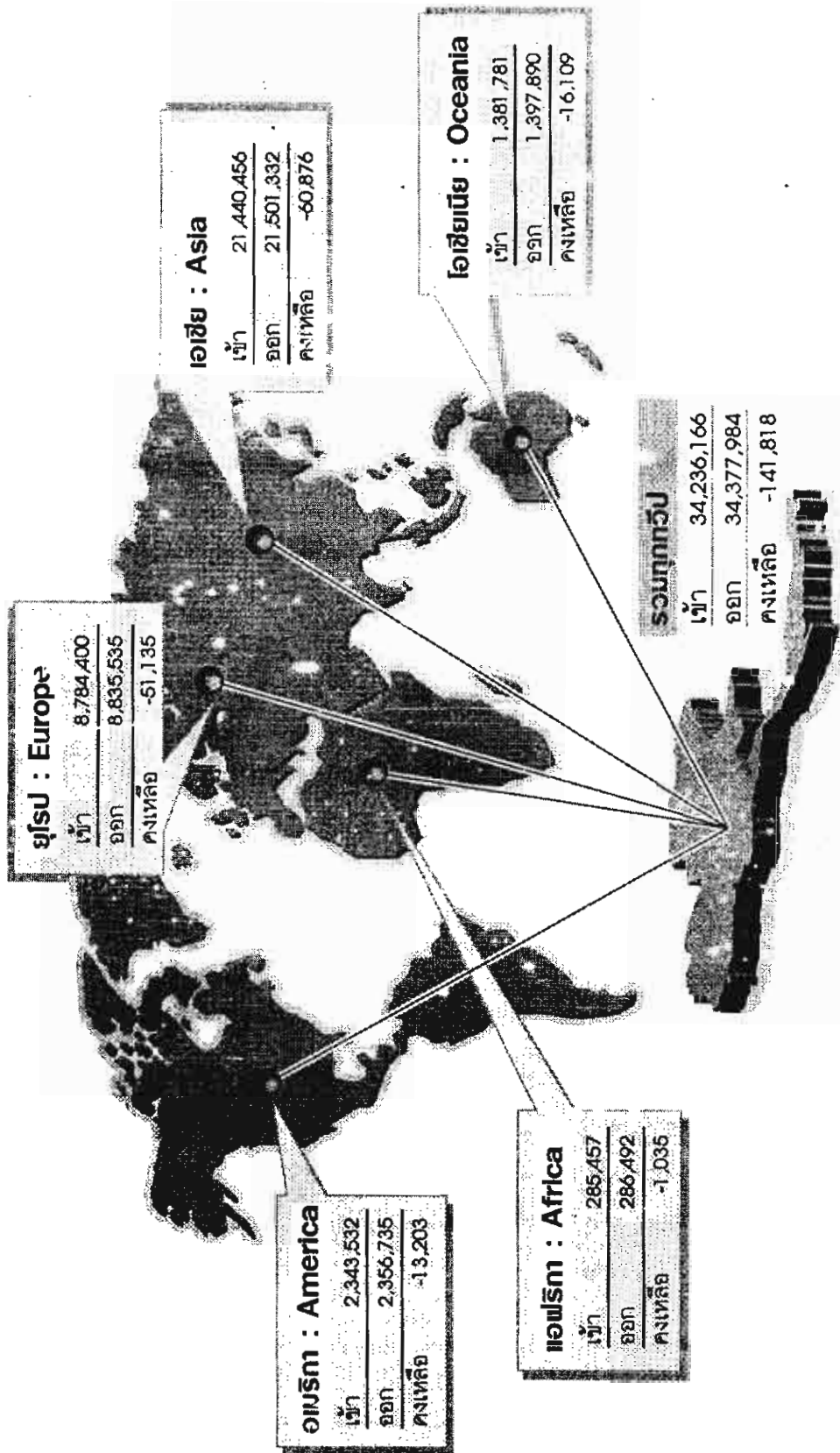
หมายเหตุ: จำนวนตัวเลขที่ติดลบ (-) หมายถึงจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกนอกประเทศมากกว่าเดินทางเข้าประเทศ

*ไม่นับรวมผู้เดินทางที่ไม่กรอกสัญชาติในบัตร คม.

** ไม่นับรวมคนไทยที่เดินทางผ่านเข้า-ออก

***ทวีปออสเตรเลียและประเทศแถบแปซิฟิก

ภาพที่ 1 : สถิติจำนวนผู้โดยสารเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย แยกตามทวีป ในรอบปีงบประมาณ 2534-2539



ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ "ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย" สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

(คำนวณจากรายงานประจำปี 2534, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย)

หมายเหตุ 1 : จำนวนตัวเลขที่ติดลบ หมายถึง จำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกนอกประเทศมากกว่าเดินทางเข้าประเทศ

2 : ไม่รวมผู้เดินทางที่ไม่กรอกสัญชาติในบัตรต.ม. และไม่รวมคนไทย

ตารางที่ 6 และภาพที่ 1 ถัดมาแสดงสถิติคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาและออกไปนอกประเทศไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 ถึง 2539 แยกตามทวีปพบว่า คนจากทวีปเอเชียจะเดินทางผ่านไป-มามากที่สุด รองลงมาคือทวีปยุโรป และที่น้อยที่สุดคือจากทวีปแอฟริกา ส่วนใหญ่แล้วชาวต่างชาติจะเดินทางโดยเครื่องบิน โดยช่องทางที่มีการเดินทางผ่านเข้าออกมากที่สุดคือ ด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานกรุงเทพฯ รองลงมาคือด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา และด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานภูเก็ต โดยการตรวจลงตราส่วนใหญ่จะเป็นประเภทคนเดินทางผ่านประเทศ (Transit visa) และรองลงมาคือประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist visa)

เมื่อมาพิจารณารูปแบบการเดินทางของคนในทวีปเอเชียพบว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นมาจนถึงปี 2539 (ดูรายละเอียดในตารางภาคผนวก) คนสัญชาติมาเลเซียเดินทางเข้ามาในประเทศไทยมากที่สุด ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่า ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทย มีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดี และการคมนาคมติดต่อระหว่างประเทศสะดวกมากทำให้มีเดินทางไปมาอยู่ตลอด สำหรับชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นอันดับรองลงมาคือคนสัญชาติญี่ปุ่น และ ไต้หวัน ในขณะที่เดียวกันถ้าพิจารณาตัวเลขคนต่างด้าวที่เดินทางออกนอกประเทศไทยแล้ว พบว่าชาวญี่ปุ่นเดินทางออกมากที่สุด รองลงมาคือคนสัญชาติมาเลเซีย และ ไต้หวัน

ประเด็นที่น่าสนใจจากข้อมูลสถิติการเดินทางเข้า-ออกนี้คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 จนถึง 2537 มีจำนวนคนต่างชาติเดินทางออกนอกประเทศเป็นจำนวน **มากกว่า** ผู้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งพบรูปแบบดังกล่าวในทุกทวีป แม้ว่าจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกในช่วงสองปีที่ผ่านมาคือปี 2538 และ 2539 มีจำนวนผู้เดินทางเข้ามากกว่าออกรวมประมาณ 50,000 คน (ดูตารางที่ 4) ดังนั้นเมื่อรวมตัวเลขทั้ง 6 ปีงบประมาณ (2534-2539) เข้าด้วยกัน แล้วนำมาคิดผลต่างระหว่างจำนวนที่เดินทางเข้ามา และจำนวนที่เดินทางออกไปแล้วพบว่า ทวีปเอเชียมีคนเดินทางออกไปมากกว่าเดินทางเข้ามามากที่สุดคือ 60,876 คน รองลงมาคือทวีปยุโรป 51,135 คน และจำนวนรวมจากทุกทวีปคือ 141,818 คน (ดูภาพที่ 1)

คำถามที่สำคัญและสร้างความมึนงงกับคณะผู้วิจัยในระยะแรกที่ทำการศึกษาก็คือ จำนวนคนต่างชาติที่เกินนี้ มาได้อย่างไร ซึ่งดูจากภาพรวมแล้วก็สร้างความสับสนได้พอสมควร เพราะถ้าคิดตามสามัญสำนึกแล้วคนต่างชาติที่เดินทางเข้าก็ต้องเดินทางออกแน่นอน การเหลือตัวเลขก็ไม่น่าจะมากมายเป็นหลายหมื่นคนต่อปีต่อประเด็นนี้ คณะคณะผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รับคำอธิบายถึงสาเหตุที่น่าจะเป็นดังต่อไปนี้

1. **ปัญหาการเหลื่อมล้ำปีงบประมาณ:** กล่าวคือช่วงการเข้า-ออกของผู้โดยสารอาจจะเหลื่อมปีกัน ตัวอย่างเช่น เดินทางเข้ามาประมาณกลางเดือนกันยายน 2537 ซึ่งเป็นช่วงปลายปีงบประมาณ และกลับออกไปในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน ในกรณีนี้ตัวเลขคนเดินทางออกนอกประเทศก็จะไม่นับรวมกับผู้ที่เดินทางออกในปีงบประมาณ 2538 ทำให้ตัวเลขในปีถัดไปนั้นสูงขึ้นได้
2. **ปัญหาการประกบบัตร:** จากการไม่สามารถประกบบัตรขาเข้าและบัตรขาออก (TM Card) ให้ตรงกันได้ ตัวอย่างเช่น เวลาเดินทางเข้าประเทศกรอกบัตรขาเข้าส่งให้เจ้าหน้าที่ไว้ แต่เมื่อกลับออกไปไม่ได้คืนส่วนที่เหลือ แต่กรอกใบใหม่แทน กรณีนี้ทำให้หมายเลขบัตรตรงไม่ตรงกัน และประกบกันไม่ได้ ซึ่งบางครั้ง

เครื่องอาจจะนับว่าบุคคลผู้นั้นยังไม่ได้กลับออกไป หรืออาจจะเป็นไปได้อีกกรณีหนึ่งคือการหลุดตรวจ คือไม่มีการประทับตราจากตม. ในบัตรขาเข้า ทำให้บัตรประทับไม่ได้

3. การต่ออายุวีซ่า: เนื่องจากผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก เมื่ออยู่ครบกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตแล้ว ได้ทำการยื่นขออนุญาตอยู่ในประเทศต่ออีก แต่เหตุนี้ทำให้สถิติคนที่เดินทางออกไปน้อยลง
4. การเปลี่ยนสัญชาติ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การประทับบัตรไม่สมบูรณ์ และเป็นผลทำให้สถิติคนเดินทางออกสำหรับบางเชื้อชาติสูงกว่าเดินทางเข้า ตัวอย่างเช่น คนสัญชาติเวียดนาม เมื่อเดินทางเข้ามาแล้วมาเปลี่ยนเป็นสัญชาติสเปน ดังนั้นเวลาเดินทางออกในข้อมูลก็จะบันทึกว่าเป็นชาวสเปนเดินทางออกไป
5. การคลอดบุตร หรือการรับบุตรบุญธรรม เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้สถิติผู้โดยสารขาออกมากกว่าขาเข้า

จากคำอธิบายดังกล่าวมานี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะน่าจะเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถิติคนเดินทางออกสูงกว่าคนเดินทางเข้า ในขณะที่เดียวกันจากจำนวนตัวเลขคนออกมากกว่าเข้าในแต่ละทวีป ติดต่อกันตลอดช่วงปีที่ศึกษานั้น ทำให้คณะผู้วิจัยเกิดความสงสัยว่าคนเหล่านี้มาจากไหน มีสาเหตุอื่นใดอีกหรือไม่ หรือมีปัจจัยอื่นใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น ปัญหาที่อาจจะเกิดจากการเหลื่อมล้ำงบประมาณนั้น คณะผู้วิจัยได้พยายามหาคำตอบในกรณีที่คนต่างชาติดังกล่าวนั้นจะเดินทางกลับออกไปในปีถัดมา โดยคำนวณดูผลต่างระหว่างปี แต่ก็ไม่ได้ให้ภาพที่ต้องการ ในกรณีนี้อาจจะสรุปได้ว่า จำนวนคนที่เกินออกไปในแต่ละปีนั้นอาจเนื่องมาจากหลายๆ สาเหตุประกอบกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อดูในรายละเอียดของจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางออกมากกว่าเข้าอย่างน่าพิศวงก็ปรากฏว่า ทั้งหมดเป็นคนสัญชาติในทวีปเอเชียทั้งสิ้น เพื่อให้สามารถเห็นภาพตรงนี้ได้ชัดเจนขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเลือกจับภาพประเทศที่มีจำนวนคนเดินทางออกมากกว่าเข้า 5 อันดับแรก และประเทศที่มีผู้เดินทางเข้ามาออก 5 อันดับแรก

(2) จับตาคนต่างชาติจาก 5 ประเทศที่เดินทางออกมากกว่าเดินทางเข้า

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนคนจากประเทศที่เดินทางออกมากกว่าเดินทางเข้าประเทศไทย พบข้อน่าสังเกตดังนี้ สามประเทศแรกเป็นประเทศที่มีคนเชื้อชาติจีนเป็นประชากรพื้นฐานคือ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง ซึ่งมีจำนวนคนเดินทางออกมากกว่าเข้าในรอบ 6 ปีจากปี 2534-2539 สูงเป็นหมื่นทั้งสิ้น ที่น่าสังเกตถัดมาก็คือ มีคนสัญชาติไต้หวันเดินทางออกติดต่อกันมากกว่าเข้าทุกปี ยกเว้นเฉพาะปี 2536 ที่มีผู้คงค้างประมาณ 2,000 คน (ดูตารางในภาคผนวก) รวมแล้วสูงถึงเกือบหนึ่งแสนคน! (94,768 คน) สิงคโปร์และฮ่องกงก็คล้ายคลึงกัน สำหรับอีกสองประเทศคือ ญี่ปุ่นและเวียดนามนั้น จำนวนเกินที่ออกมากกว่าเข้ายังไม่น่าพิศวงแต่อย่างใด

ในกลุ่มประเทศที่ยกมาแสดงนี้ มีบางประเทศที่เดินทางเข้ามาโดยไม่มีการตรวจลงตรา หรือไม่วีซ่า ซึ่งกรณีนี้เป็นไปได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าชาวต่างชาติผู้นั้นถือหนังสือเดินทางมาจากประเทศที่ไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยตั้งอยู่ หรือเป็นกรณีที่รัฐบาลประเทศนั้นๆ ได้ทำความตกลงไว้กับรัฐบาลไทยให้ได้รับการยกเว้น

การตรวจลงตรา⁶ หรือกรณีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการท่องเที่ยวไม่เกิน 15 วัน สามารถที่จะยื่นขอรับการตรวจลงตรา (visa) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมือง ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้⁷ สำหรับประเภทการตรวจลงตราประเภทนี้ เรียกกันว่า ผ.พ. หรือ ผ่อนผัน ตามด้วยระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผัน เช่น ผ.พ.15 ผ.พ.30 ถ้าพิจารณาประเภทของการตรวจลงตรา (visa) เฉพาะในปี 2539 พบว่า คนไต้หวันเข้าประเทศไทยด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวมากที่สุด (85%) ในขณะที่คนสิงคโปร์ (96%) และฮ่องกง (81%) ใช้วีซ่าประเภทผ่อนผันมากที่สุด

ตารางที่ 7: ประเทศที่มีคนต่างชาติเดินทางออกมากกว่าเดินทางเข้าประเทศ
ในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 (5 อันดับสูงสุด)

ประเทศ	ปีงบประมาณ 2534-2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ
ไต้หวัน	2,646,505	2,741,274	-94,768
สิงคโปร์	1,847,065	1,927,230	-80,165
ฮ่องกง	1,451,842	1,472,054	-20,212
ญี่ปุ่น	4,058,146	4,065,298	-7,152
เวียดนาม	192,333	195,834	-3,501

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง).

นอกจากประดาเหตุผลต่างๆ ของโอกาสที่จำนวนคนจะออกมากกว่าเข้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยคาดหมายว่าจำนวนผู้เดินทางออกเกินจากสามประเทศนี้มีความเป็นไปได้ว่า ในกลุ่มขบวนการค้าคนจีนผ่านประเทศไทยเพื่อนำส่งไปยังประเทศที่สามดังกล่าวในบทที่สองมาแล้วนั้น จะมีการใช้เอกสารการเดินทางปลอมสวมคนของสามประเทศนี้เดินทางออกนอกประเทศ เนื่องจากสามารถใช้ลักษณะหน้าตา ชื่อเสียงเรียงนามเป็นเงินอย่างไม่น่าสงสัยแต่อย่างใด จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่จากส.ต.ม.ไม่ยืนยันข้อสันนิษฐานนี้ แต่ก็ยอมรับว่ามีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงทีเดียว เพราะค่าจ้างในการขนคนจีนเดินทางไปยังประเทศตะวันตกต่อหัวนั้นสูงมากถึงประมาณ 3-4 แสนบาท (เกษมสันต์ จิณณวาโส 2539) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้จากนักข่าวในสำนักข่าวต่างประเทศในประเทศไทย

⁶ จากกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2523) ข้อ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.

⁷ จากบันทึกหลักการและเหตุผล กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.

(2) จับตาคนต่างชาติดัง 5 ประเทศที่เดินทางเข้ามากกว่าเดินทางออก

ในกลุ่มจำนวนรวมของคนต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทยมาก 5 อันดับแรกในรอบ 6 ปีที่ผ่านมาที่แสดงในตารางที่ 8 ก็เป็นไปตามความคาดหมายคือ ส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติดังกล่าวมาจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ มากที่สุดคือบังกลาเทศที่คงค้างมากกว่า 7 หมื่นคน รองลงมาคือปากีสถาน 8 พันคนเศษ ที่เหลืออีกสามประเทศคือ จีน เนปาล และอินเดีย ซึ่งจำนวนรวมยังไม่ผิดสังเกตมากนัก ในกรณีของคนจีนและอินเดียมีความเป็นไปได้ว่า ทั้งสองชาติเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอยู่ถาวรมากเป็นลำดับหนึ่งและสองดังเสนอไปแล้วในบทที่ 2 คนจีนและคนอินเดียที่เดินทางมาเยี่ยมญาติจึงมีความเป็นไปได้สูงว่า เมื่ออยู่ครบกำหนดที่ได้รับอนุญาตแล้ว มักจะขอต่ออายุวีซ่าเพื่ออยู่ต่อ จึงทำให้จำนวนรวมของคนจีนและอินเดียที่เดินทางออกมีน้อยกว่าผู้เดินทางเข้า จากรายงานของสตม.เองก็พบว่ามีคนจีนคงค้างในประเทศไทยมาก โดยส่วนหนึ่งเป็นผู้ถูกนำหลบหนีเข้าเมืองเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม

ตารางที่ 8: จำนวนคนต่างด้าวที่คงค้างอยู่ในประเทศไทย จำแนกตามสัญชาติ
ในช่วงปีงบประมาณ 2534-2539 (5 อันดับสูงสุด)

ประเทศ	ปีงบประมาณ 2534-2539		
	เข้า	ออก	คงเหลือ
บังกลาเทศ	297,624	226,843	70,781
ปากีสถาน	313,003	304,029	8,974
จีน	1,515,646	1,513,188	2,458
เนปาล	92,774	90,883	1,891
อินเดีย	816,143	815,084	1,059

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540. ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง).

แต่ในกรณีของชาวบังกลาเทศนั้นชัดเจนอย่างยิ่ง เพราะได้มีการจับตามองมานานแล้วเนื่องจากมีชาวบังกลาเทศนับหมื่นคนที่ลักลอบเดินทางจากประเทศไทยเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ในปี 2539 รัฐบาลมาเลเซียระดมจับชาวบังกลาเทศได้เป็นหมื่นคนและทำการผลักดันกลับเข้าประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยส่งกลับไปประเทศบังกลาเทศอีกทอดหนึ่ง และในปีเดียวกันนี้เองที่ สตม.สามารถจับกุมชาวบังกลาเทศจำนวน 62 คนคือทั้งลำเครื่องบินที่ใช้วีซ่านักท่องเที่ยวปลอมเดินทางเข้าประเทศไทย ต่อกรณีนี้คณะผู้วิจัยเคยสอบถามชาวอินเดียได้ความว่า มีขบวนการรับจ้างนำแรงงานต่างชาติดังกล่าวเดินทางเข้าประเทศไทยโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวเพื่อมาทำงานหารายได้ที่ดีกว่าบ้านตนเองกล่าวคือ โดยยอมลงทุนจ่ายค่าเครื่องบินและเจตนาอยู่เกินเวลาของวีซ่า ใช้ชีวิตเป็นโรบินฮูดเหมือนคนไทยที่ไปอเมริกาในยุคสองทศวรรษที่แล้ว เมื่อทำงานเก็บเงินได้มากเกินค่าปรับที่จะต้องจ่ายที่สนามบินรวมสองหมื่นบาทพอสมควรจึงจะเดินทางกลับประเทศตนเอง ในการเดินทางไปทั่วประเทศไทยในรอบหลายปีที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ได้พบชาวต่างชาติจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ (ที่ไม่

สามารถระบุสัญชาติได้เพราะไม่แน่ใจ เนื่องจากแยกความแตกต่างไม่ได้) ชายโรตี ถั่วทอด แม่ในอำเภอเล็กๆ ในจังหวัดเล็กๆ โดยจะอยู่ชายไม่นานก็เดินทางไปขายที่อื่นและมีคนใหม่เข้ามาขายแทนที่ ประหนึ่งเสมือนว่ามีผู้หมุนเวียนนำชาวต่างชาติกลุ่มนี้ไปขายของในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

แต่เมื่อพิจารณาสถิติการจับกุมคนต่างชาติในข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาต (ตารางที่ 9) เฉพาะในปีที่มีการบันทึกสถิติไว้พบว่า มีผู้ถูกจับกุมในข้อหานี้น้อยมากคือ รวม 7 ปีมีคนจีนจากแผ่นดินใหญ่ถูกจับมากที่สุด (5,018 คน) รองลงมาคือชาวอินเดีย (2,740 คน) ญี่ปุ่น (1,900 คน) บังกลาเทศ (1,861 คน) และปากีสถาน (1,724 คน) เห็นได้ว่าสถิติการจับกุมนั้นไม่สะท้อนภาพที่แท้จริงของชาวต่างชาติที่คงค้างอยู่ในประเทศไทยแต่อย่างใดเลย

ตารางที่ 9: สถิติจำนวนผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ข้อหาอยู่เกินกำหนดอนุญาต
เฉพาะบางประเทศในทวีปเอเชีย ในช่วงปีงบประมาณ 2527-2539

สัญชาติ	ปีงบประมาณ						
	2527	2528	2529	2536*	2537	2538	2539
เมียนมาร์ (พม่า)	42	78	120	325	11	16	40
ลาว	19	12	10	11	-	3	1
กัมพูชา	-	-	1	81	-	7	41
เวียดนาม	3	2	2	6	-	-	-
มาเลเซีย	77	105	140	98	-	-	2
ฟิลิปปินส์	97	119	264	146	-	6	2
สิงคโปร์	122	151	240	91	1	2	7
ไต้หวัน	-	-	-	421	-	3	1
จีน	260	584	541	997	20	209	129
ฮ่องกง	-	-	-	138	1	-	2
ญี่ปุ่น	357	523	593	426	1	-	-
อินเดีย	1,151	1,626	1,237	936	5	28	35
ปากีสถาน	426	586	480	199	10	13	10
บังกลาเทศ	813	523	334	96	18	75	2
เนปาล	33	90	87	43	3	1	6
ศรีลังกา	70	108	93	215	4	7	3

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ อัญชลี วรวัชรรัตน์ (2540) "การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ",

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คำนวณจากรายงานประจำปี 2536, 2538 และ 2539

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ: * ตัวเลขในปีพ.ศ. 2536 รวมสถิติทั้งที่ส่งฟ้องและปรับ

3.6 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ข้อมูลตัวเลขสถิติเกี่ยวกับจำนวนชาวต่างชาติและชาวไทยเดินทางเข้า-ออกประเทศถือเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการนำไปใช้วางแผนในเรื่องการดำเนินการกับคนต่างชาติ วางแผนนโยบายในเรื่องความมั่นคงของชาติ การพัฒนาการท่องเที่ยว การลงทุนต่างๆ การมีข้อมูลตัวเลขที่ถูกต้องสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้นั้น จะช่วยในการวางแผนนโยบายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกเจ้าหน้าที่หลายระดับที่เกี่ยวข้องที่คณะผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองในหลายๆ จังหวัดต่างให้ความเห็นตรงกันในเรื่องการจัดการระบบข้อมูลว่า ปัญหาหนึ่งในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดของคนต่างชาติ คือไม่สามารถส่งผ่านข้อมูลได้ทันต่อเหตุการณ์ การตรวจสอบข้อมูลล่าช้า เนื่องจากข้อมูลตามด้านต่างๆ ยังต้องส่งทางไปรษณีย์ ดังนั้นการมีระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของสศตม. จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ควรจะต้องดำเนินการโดยรีบด่วน อย่างไรก็ตามในเรื่องการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์นี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าว และได้กำหนดเป็นนโยบายสำหรับงานด้านอำนวยการในปีงบประมาณ 2538 โดยมีการพัฒนาระบบบันทึกข้อมูล (data entry system) ระบบสอบถามข้อมูล (inquiry system) และระบบตรวจคนเข้าเมือง (online barrier system) นอกจากนี้ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้โดยกล่าวถึงการพัฒนาการบริการและการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไว้ว่า¹⁰ โครงการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์จะเป็นโครงการเร่งด่วนที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ 2540 และปี 2541 นี้ โดยโครงการนี้จะเป็นระบบควบคุมโดยศูนย์ข้อมูลคอมพิวเตอร์ผ่านดาวเทียมไปยังพื้นที่ทั่วประเทศ 53 ด้าน และจะมีระบบ on-line เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถตรวจสอบได้รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และจะจัดให้มีเครื่องอ่านหนังสือเดินทางอัตโนมัติ เพื่ออำนวยความสะดวกและตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งคณะผู้วิจัยก็คาดว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้า-ออกของคนต่างชาติ รวมไปถึงรายละเอียดต่างๆ จะสามารถนำมาใช้อ้างอิง และใช้ประโยชน์ในการวางแผนนโยบายในเรื่องต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

¹⁰ จากบทสัมภาษณ์ พล.ต.ท.สมชาย วาณิชเสนี ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ในขณะนั้น) ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันอาทิตย์ที่ 3 พฤศจิกายน 2539.

บทที่สี่

การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และมาทำงานในประเทศไทย

4.1 ข้อเท็จจริงว่าด้วยการเดินทางข้ามพรมแดน

การเดินทางข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประชาชนสองประเทศ นับเป็นเรื่องปกติอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีรอยตะเข็บชายแดนติดต่อกันกับประเทศอื่นหลายประเทศ และประเทศไทยมิได้เป็นข้อยกเว้น การเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนสองประเทศ ไม่ว่าจะเพื่อเยี่ยมเยียนเพราะเป็นญาติหรือเพื่อค้าขาย เป็นเรื่องเห็นได้ชัดเจนในจังหวัดชายแดนไทยทั่วไป เป็นเรื่องเกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนานและไม่มีใครเห็นเป็นปัญหา จนกระทั่งเมื่อประมาณ 10 ปีมาที่เริ่มปรากฏว่ามีชาวต่างชาติลักลอบเข้ามาอาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวพม่า ซึ่งมีสถิติการถูกจับกุมสูงสุดและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา และจนถึงปัจจุบัน (2540) ก็ยังมีการล่องไหลหรือทะลักเข้ามาอยู่เนืองๆตามแนวชายแดนที่สำคัญคือจำนวนคนต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมิได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะตามแนวชายแดนเท่านั้น แต่ได้ลักลอบเข้าไปทำงานในสถานประกอบการต่างๆเกือบทั่วประเทศ ปรากฏการณ์นี้มีคนจำนวนมากมองว่ากระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสังคมเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างชาติเอง

สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงปัญหา และพยายามหาแนวทางแก้ไข อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ว่ามีคนต่างชาติจำนวนหลายแสนได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว และผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งก็ได้อาศัยการจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทดแทนภาวะขาดแคลนแรงงานไทยในบางประเภทกิจการ ทำให้การวางมาตรการต่างๆทำได้ลำบาก และทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้น อีกทั้งแรงงานต่างชาติเหล่านี้ยังถือเป็นบุคคลผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และผู้ให้ที่พักพิงหรือให้ที่อยู่อาศัยก็อยู่ในข่ายผู้มีความผิดตามกฎหมายด้วย การแสวงหาความร่วมมือหรือความพยายามในการเข้าถึงกลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงทำได้ลำบากยิ่ง แม้แต่ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานก็ยังไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริง ส่งผลให้การกำหนดมาตรการหรือการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติทำได้ในขอบเขตที่จำกัดตามไปด้วย

ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีความพยายามในการประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติจากหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการประเมินจากภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์อยู่มาก ทั้งในแง่ความน่าเชื่อถือและความไม่สอดคล้อง

กับสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันจำนวนแรงงานต่างชาติหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ก็ไม่ได้หยุดนิ่ง ยังคงมีการลักลอบเข้ามาอยู่เกือบตลอด แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศอย่างเข้มงวดแล้วก็ตาม การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำอยู่เป็นระยะ เพื่อทราบถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและสามารถกำหนดมาตรการหรือแนวนโยบายได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยนั้น มีหลายกลุ่มและหลายประเภททั้งในทางกฎหมายและการพิจารณาตามข้อเท็จจริง การคาดประมาณในรายงานนี้จึงจะจำกัดขอบเขตเฉพาะแรงงานต่างชาติที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และลักลอบทำงานเป็นแรงงานระดับล่างอยู่ในประเทศไทย โดยขอไม่กล่าวถึงชาวต่างชาติหรือคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย เช่น ชาวไทยภูเขา ชาวเขาและชน กลุ่มน้อยหรือบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งได้รับสัญชาติไทยและอยู่ในทะเบียนควบคุมของกรมการปกครอง เนื่องจากมีรายละเอียดปรากฏอยู่แล้วในรายงานเรื่อง 'สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย' โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในชุดโครงการวิจัยนี้

เป้าที่สำคัญของบทนี้ก็คือ ต้องการประเมินจำนวนต่ำที่สุดของแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมาทำงานอยู่ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในขณะนี้ โดยใช้วิธีคาดประมาณตามข้อเท็จจริงในแต่ละจังหวัด ที่ได้จากการสำรวจของคณะนักวิจัยจากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และการออกสำรวจภาคสนามในพื้นที่จังหวัดชายแดนและจังหวัดที่คาดว่าจะมีแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมากรวม 15 จังหวัด ในช่วงเดือนมีนาคม-กันยายน 2539

4.2 คำจำกัดความของคำว่า 'แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง'

ในบทนี้คำว่า 'แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน' เจตนาให้มีความหมายเฉพาะเจาะจงคือหมายถึงคนต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและ/หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะมาเป็นแรงงานไร้ฝีมืออยู่ในขณะนี้เท่านั้น ซึ่งมีได้หมายรวมเฉพาะคนต่างชาติที่หลบหนีเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนต่างชาติที่เข้ามาด้วยปัญหาทางการเมือง หลบหนีภัยสงคราม หรือภัยพิบัติอื่นๆซึ่งเป็นเหตุฉุกเฉินในตอนแรก แต่เมื่อถึงเมืองไทยได้หลบหนีการควบคุมหรือลักลอบทำงานอยู่ในขณะนี้ด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ในทางกฎหมายถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หมายถึง แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตามพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จากคำนิยามนี้ แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองหรือหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่จะกล่าวถึงต่อไปจึงหมายถึง ชาวเขาและบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้ถือสัญชาติไทย (รวมทั้งชาวไทยภูเขาที่ยังคงสำรวจอีกจำนวนหนึ่ง) กลุ่มเอเชียใต้ กลุ่มลาวอพยพ กลุ่มจีนแผ่นดินใหญ่ กลุ่มแรงงานเขมร เวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งมีทั้งผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงครามและผู้พลัดถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้หรือผู้ที่ไม่มีบัตรก็ตาม

อนึ่ง อาจมีการใช้คำสลับไปสลับมาอยู่บ้างระหว่างคำว่า ‘ลักลอบ’ กับคำว่า ‘หลบหนี’ เข้าเมือง โดยทางราชการจะนิยมใช้คำว่าหลบหนีมากกว่า ซึ่งในทางกฎหมายจะหมายถึงกลุ่มบุคคลเดียวกัน คือผู้ที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่คณะผู้วิจัยนิยมใช้คำว่าลักลอบมากกว่าเพราะคำว่าหลบหนีเข้าเมืองนั้นมีนัยในเชิงการซ่อนเร้น หลบซ่อน เร้นกาย เข้ามาโดยไม่มีผู้รู้เห็น ในขณะที่คำว่าลักลอบมีความหมายในเชิงการเข้ามาโดยตั้งใจและเป็นกระบวนการ โดยอาจมีการนำพาหรือมีผู้รู้เห็นเป็นใจด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากกว่า

เหตุที่ต้องให้คำจำกัดความไว้ตั้งแต่ต้นก็เพราะว่าในความเป็นจริง แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้ามาทำงานนั้น เข้ามาด้วยเงื่อนไขที่ไม่เหมือนกัน แม้จะตกอยู่ภายใต้กฎหมายเข้าเมืองฉบับเดียวกัน แต่แนวปฏิบัติที่รัฐใช้ดำเนินการกับบุคคลที่ได้ถือสัญชาติไทยมักมีความแตกต่างกันรายละเอียด ซึ่งทำให้สถานะและสิทธิในการทำงานของบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นคนต่างชาตินี้ไม่เท่ากัน แม้แต่หน่วยราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องก็ยังมี ความสับสนและมีความเห็นต่างกันไป ทุกครั้งที่พูดถึงคนต่างชาตินี้จึงต้องตกลงกันเสียก่อนว่ากำลังหมายถึงใคร และใช้อะไรเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในการศึกษานี้ได้ให้ความสนใจกับสองประเด็นหลักคือ ลักษณะการเข้าเมืองและการมาทำงาน

4.3 แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง หมายถึงใครได้บ้าง?

โดยทั่วไปเราสามารถจำแนกคนต่างด้าวที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ **หนึ่ง** เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ **สอง** เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งในทางกฎหมายย่อมถือว่าบุคคลทั้งสองประเภทคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เว้นเสียแต่จะสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีถิ่นที่เกิดในประเทศไทย หรือมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น¹¹

ดังนั้น หากพิจารณาตามข้อกำหนดโดยเคร่งครัดย่อมหมายความว่า บุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทย หากต้องการเข้าเมืองหรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทย จะต้องเดินทางเข้า-ออกตามช่องทางหรือเงื่อนไขที่รัฐกำหนดเท่านั้น เว้นจากนี้ย่อมเข้าข่ายลักลอบเข้าเมืองหรือเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า ‘คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง’ เมื่อการเข้าเมืองไม่ชอบชอบด้วยการกฎหมาย การที่คนต่างด้าวเหล่านี้จะเข้ามาทำงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ในแง่ของกฎหมายแล้วก็เปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้สามารถทำงานโดยถูกกฎหมายได้โดยรัฐต้องเป็นผู้รับรองสิทธิในการทำงาน แต่สิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดที่นักกฎหมายทำงานอะไรก็ได้ ทว่าเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขซึ่งรัฐเจ้าของดินแดนเป็นผู้กำหนด¹²ตามอำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายและการพิจารณาเฉพาะกรณี ซึ่งทำให้การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีความซับซ้อนและเป็นไปได้ในหลายๆกรณี เช่น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (ที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519) ซึ่งมีสถานะเป็นผู้

¹¹ ดูรายละเอียดใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540). ‘การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจกฎหมาย บัญหา และทางเลือกนโยบาย’. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

¹² อ้างแล้ว ใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2540.

หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เมื่อมาทำงานย่อมมีความผิด ทั้งกฎหมายเข้าเมืองและกฎหมายทำงาน แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานในประเทศไทยนั้น มิได้เป็นไปใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนดเสมอไป จำนวนมากที่ไม่มีสิทธิทำงานแต่ก็ยังลักลอบทำงาน บ้างมีสิทธิในการทำงานแต่ไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิ และบ้างได้รับสิทธิในการทำงานแต่ไม่ได้ทำงานตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองบางคนก็อาจมีมากกว่า 2 สถานะ หรือบางกลุ่มก็มิได้ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดๆ อาทิเช่น บุคคลไร้สัญชาติ

ที่ผ่านมาแม้ว่ารัฐจะได้พยายามจัดระเบียบโดยจัดทำทะเบียนควบคุมและออกบัตรประจำตัวแยกเป็นสีต่างๆ แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะแยกแยะอย่างชัดเจนและมีผลต่อการควบคุม เพราะกระบวนการจัดทำทะเบียนให้กับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในอดีตนั้น ขาดประสิทธิภาพและขาดความรัดกุมเพียงพอ มีกระบวนการปลอมแปลงบัตร สวมบัตร และอื่นๆ¹³ ซึ่งทำให้ฐานข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวกับจำนวนตัวเลขยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่มาก อีกทั้งผู้หลบหนีเข้าเมืองจำนวนหนึ่งก็เป็นกลุ่มที่เข้ามาใหม่ การจัดประเภทและคาดประมาณจำนวนจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ทว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ชัดเจนขึ้น ในที่นี้คณะผู้วิจัยจะพยายามแยกแยะให้เห็นว่ากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เข้ามาเป็นแรงงานต่างชาติในประเทศไทยนั้นเป็นใครบ้าง จัดอยู่ในประเภทใด และภายใต้เงื่อนไขอะไร โดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ทั้งจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) และศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แม้ว่าจะไม่ครบถ้วนเสียทีเดียว แต่อย่างน้อยที่สุดก็เป็นข้อมูลที่มีอยู่จากไม่กี่แหล่งที่พอจะเชื่อถือได้ในขณะนี้

(1) กลุ่มชาวเวียดนาม

ปัจจุบันมีผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นคนเวียดนามในประเทศไทยอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ๆคือ

1.1 ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2488 - 2489 โดยหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยใน 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร ปรานีบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว อำนาจเจริญ ซึ่งไทยสามารถผลักดันส่งกลับไปได้บางส่วนประมาณ 45,033 คน แต่ยังมีตกค้างอยู่อีกประมาณ 43,693 คน ที่ทางกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวไว้ โดยสมช. มีมติให้สัญชาติไปแล้ว 39,693 คน ในปี 2539 (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539) คงเหลืออีกราว 4,000 คน ที่กำลังอยู่ระหว่างการรอพิสูจน์สัญชาติหรือยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ ทว่าคนกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร และผู้ที่อยู่ในชั้นบุตรชั้นหลานก็ได้สัญชาติไทยเกือบหมดแล้ว การเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือคาดว่ามียุ่ไม่น้อยมาก

¹³ เพิ่มเติม ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, 2540. 'สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย'. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

1.2 ชาวเวียดนามที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เป็นกลุ่มที่เดินทางจากเวียดนามผ่านทางกัมพูชา โดยการปลอมแปลงสัญชาติเป็นกัมพูชาก่อนที่จะเดินทางเข้าไทยทางปอยเปต และเสียค่าใช้จ่ายแก่นายหน้าเพื่อเป็นค่านำพาเข้าไทยด้านอำเภอรัฐประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อมาทำงานในกรุงเทพฯหรือจังหวัดอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีชาวเวียดนามบางกลุ่มที่เดินทางผ่านลาวและหลบหนีเข้าประเทศไทยทางด้านนครพนมและมุกดาหาร ซึ่งพวกนี้จะเป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงานโดยตรง แต่ขณะนี้ยังไม่ทราบจำนวนแน่ชัด (เกษมสันต์ จิณณวาโส 2538)

(2) กลุ่มชาวลาว

2.1 ชาวลาวอพยพ คือ กลุ่มคนลาวจากประเทศลาว อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ บางคนมาสมรสกับคนไทยจนเกิดลูกเกิดหลาน อาศัยอยู่ในจังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย อุดรดิตถ์ นครพนม มุกดาหาร พะเยา เชียงราย และน่าน พอปี 2517 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาวทำให้มีคนอพยพเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น ปี 2534 ทางสมช.และกองทัพบก 2 ได้จัดทำทะเบียนประวัติและประจำตัวไว้ มีจำนวน 15,713 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539) ซึ่งคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้ามาตั้งครอบครัวและมีถิ่นที่อยู่บริเวณชายแดน

2.2 ชาวลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เนื่องจากลักษณะรูปร่างหน้าตา และภาษาวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับคนไทยมากทำให้การลักลอบเข้ามาทำได้ง่าย นอกจากนี้ยังมีขบวนการที่ลักลอบนำพาเข้าด้วยโดยผ่านนายหน้าส่วนใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร โรงงานขนาดเล็ก ร้านอาหาร ลูกเรือประมง ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล และบางจังหวัดในภาคใต้ ขณะที่บางส่วนเข้ามารับจ้างทำการเกษตรชั่วคราวบริเวณอำเภอติดชายแดน โดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวและบ้างก็เข้ามาค้าขายเล็กๆน้อยๆตามแนวชายแดน คาดว่ามีอยู่ราว 10,000 คน

(3) กลุ่มเอเชียใต้ที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

3.1 เนปาลอพยพ คือ คนเนปาลที่อาศัยอยู่ในพม่ามาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษจึงมีพวกเนปาลมาอาศัยอยู่ในพม่า ต่อมาพม่าได้เอกราชจึงขับไล่เนปาลออกนอกประเทศ ส่วนหนึ่งได้อพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยอาศัยอยู่ที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวควบคุมไว้มีจำนวน 1,500 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539)

3.2 ชาวอินเดีย เนปาล ศรีลังกาและบังคลาเทศ ที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงาน โดยมีขบวนการรับจ้างนำพาเข้ามา โดยการปลอมแปลงเอกสารหนังสือเดินทางต่างๆ และได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก การนำพาเข้ามาส่วนหนึ่งจะใช้วิธีเอาเรือประมงไทยที่หาปลาในเขตน่านน้ำสากลรับชาวต่างชาติเหล่านี้แล้วมาขึ้นฝั่งที่จังหวัดชุมพร ระนอง ต่อจากนั้นก็จะมีนายหน้านำมาติดต่อไปทำงานที่มาเลเซีย แต่ก็มียุ่จำนวนหนึ่งที่พำนักพักพิงอยู่ในไทยเพื่อรอโอกาสที่จะไปทำงานยังประเทศที่สาม ซึ่งคาดว่าน่าจะมียุ่ประมาณ 15,000 คน ที่ลักลอบทำงานอยู่ในขณะนี้ โดยส่วนใหญ่จะมีอาชีพค้าขายปลีก ไม่นับรวมกลุ่มที่เข้าเมืองถูก

กฎหมายแต่อยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตตามวีซ่าเข้าเมือง ดังปรากฏตามตัวเลขในตารางที่ 8 หน้า 31 จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สตม.ระดับสูงคาดว่า ตกค้างอยู่ในประเทศประมาณ 35,000 คน เป็นอย่างน้อย

(4) กลุ่มชาวจีน

เป็นชาวต่างชาติกลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าเมืองทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จำนวนที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายได้แสดงไปแล้วในบทที่ 2 สำหรับพวกที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานอยู่ในประเทศไทยซึ่งจะกล่าวถึงในบทนี้นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นพวกที่มีขบวนการนำพาเข้ามาจากมณฑลทางใต้ของจีนโดยใช้ช่องทางผ่านพม่า ลาว และเข้ามาทางภาคเหนือของไทย โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งบางส่วนเป็นหญิงจีนที่ถูกส่งลงมาค้าประเวณี บางกลุ่มเข้ามาเพื่อเดินทางต่อไปยังสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายคนละไม่ต่ำกว่า 625,000 - 750,000 บาท ทางสมช.คาดว่าประมาณว่าน่าจะมียุโรปอยู่ไม่น้อยกว่า 40,000 คน

(5) กลุ่มชาวกัมพูชา

เป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงาน โดยส่วนใหญ่มาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมตามบริเวณชายแดน บางส่วนก็เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกิจการประเภทอื่นๆ เช่น เป็นลูกจ้างปั๊มน้ำมัน ลูกจ้างโรงงาน ลูกเรือประมง โดยลักลอบเข้ามาตามช่องทางระหว่างชายแดนไทย-กัมพูชา เฉพาะอย่างยิ่งทางด้านจังหวัดสระแก้ว ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ และตราด และมีนายหน้ามารับขึ้นรถไปทำงาน ส่วนใหญ่จะเข้ามากรุงเทพมหานคร นครนายก สระบุรี จันทบุรี นครราชสีมา มีจำนวนหนึ่งถูกลักพาหรือนำเข้ามาเป็นแรงงานกึ่งทาส ทำงานขุดทอนหรือทำงานก่อสร้าง รวมแล้วคาดว่าน่าจะมียุโรปประมาณ 20,000 คน ไม่นับรวมพวกที่ไปเข้า-เย็นกลับ

(6) กลุ่มชาวพม่า

ปัจจุบันกลุ่มชาวพม่าที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นจัดว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนคนมากที่สุดจำแนกออกเป็น

6.1 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ซึ่งเป็นบุคคลจากประเทศพม่าที่มาจากหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า และพม่า ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากนายพลเนวิน ทำการปฏิวัติโค่นล้มนายกรัฐมนตรีอู และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยม ในปี 2505 ทำให้เกิดการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจฝืดเคือง จึงทำให้ราษฎรตามแนวชายแดนหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ในขั้นแรกมิได้มีการลงรายการหรือบันทึกจำนวนที่แน่ชัด ต่อมาเมื่อปรากฏว่ามีชาวพม่าได้เข้ามาอยู่เรื่อยๆ รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศให้มีการควบคุมโดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ (บัตรสีชมพู) โดยเรียกคนต่างชาติกลุ่มนี้ว่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และกำหนดว่าต้องเป็นผู้เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 เท่านั้น ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 47,735 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทางราชการผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุม

6.2 ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า คือผู้อพยพที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและมาตั้งที่อยู่ถาวรตามจังหวัดชายแดน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ซึ่งมหาตมาคานธีได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวควบคุมไว้ในปี 2537 โดยแบ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (บัตรสีส้ม) จำนวน 13,000 คน ซึ่งทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ในเขตพื้นที่ควบคุม และกลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้าง (บัตรสีม่วง) ซึ่งรัฐบาลได้มีมติ ครม. 2535 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ใน 10 จังหวัดชายแดน ในกรณีที่ทำคนงานไทยมาจ้างไม่ได้ ปรากฏว่าได้มีผู้มาลงทะเบียนประวัติไว้จำนวนทั้งสิ้น 101,845 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539)

6.3 ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงคราม ซึ่งเข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่มีการสู้รบ เช่น ตาก กาญจนบุรี และเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อปี 2531 ปัจจุบันทางราชการได้ควบคุมไว้ตามศูนย์ผู้ลี้ภัยหรือพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่างๆ กว่า 30 แห่ง จำนวนประมาณ 100,000 คน โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเช้าเย็นกลับ ทั้งนี้ไม่ทราบแน่ชัดว่าผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานนั้นมีจำนวนเท่าไร

6.4 นักศึกษา/ปัญญาชน ที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมืองในพม่า โดยเฉพาะหลังปี 2532 ที่มีการกวาดจับผู้นำนักศึกษาและปัญญาชน บางส่วนได้เข้ารายงานตัวต่อทางราชการและพักพิงตามศูนย์หรือค่ายต่างๆ ในจังหวัดชายแดน มีจำนวนประมาณ 2,500 คน ที่ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรควบคุมไว้ โดยได้รับการผ่อนผันให้สามารถทำงานได้เฉพาะในเขตพื้นที่ควบคุม อย่างไรก็ตามยังมีนักศึกษาบางส่วนที่ทยอยเข้ามาอาศัยตามแนวชายแดน โดยที่ไม่ได้มีการรายงานตัวอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งในระยะแรกๆ นักศึกษาและปัญญาชนเหล่านี้มักจะรวมตัวกันและมีกิจกรรมเป็นของตนเอง ไม่ได้ตั้งใจเข้ามาเป็นแรงงาน อย่างมากก็เก็บผลิตผลทางการเกษตรออกมาขายบ้างเป็นครั้งคราว ทว่าด้วยความจำเป็นและปัญหาทางการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนาน ทำให้นักศึกษาและปัญญาชนจำนวนหนึ่งเริ่มเข้ามาทำงานทำในระยะหลังๆ แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในพื้นที่เป็นหลัก

6.5 ชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน กลุ่มนี้เป็นพวกที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำโดยเฉพาะ เพื่อหนีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น อดอยาก และไม่มียานพาหนะในประเทศพม่า ซึ่งคาดว่าจะเป็นอยู่หลายแสนคน โดยเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเกษตร โรงงานขนาดเล็ก ลูกจ้างร้านค้า ร้านอาหาร ธุรกิจการก่อสร้าง ประมง และต่อเนื่องประมงทะเล ทำเหมือง บริเวณจังหวัดชายแดน กรุงเทพฯ ปริมณฑล และจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง เช่น ภูเก็ต นครราชสีมา นครปฐม เป็นต้น ซึ่งมีทั้งที่เข้ามาด้วยตัวเองและมีนายหน้านำพาเข้ามาตามจุดผ่านแดนต่างๆ รวมทั้งประเภทที่เข้ามาทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับบริเวณพื้นที่แนวชายแดน

ตารางที่ 10 การจำแนกประเภทคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและมาทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือตามข้อเท็จจริง

ประเภทของคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง และมาทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ	สภาพภาพ	การถือบัตร	จำนวน (คน)	สิทธิและเงื่อนไขในการทำงาน
1. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (อพยพเข้ามาประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีค. 2519)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการ ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (ตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2527)	สีชมพู	47,735'	อนุญาตให้ทำงานได้เป็นเวลา 27 ประเภท ตามพร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุม
2. ผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองจากพม่า ประเภทมีถิ่นที่อยู่ถาวร (อพยพเข้ามาประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีค. 2519)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการ ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (ตาม มติครม. เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535)	สีส้ม	13,000'	ผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว ใน บางประเภทกิจการ ในพื้นที่จังหวัดชาย แดนไทย-พม่า 10 จังหวัด แต่ต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
3. ผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองจากพม่า ประเภทใช้แรงงาน (อพยพเข้ามาประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีค. 2519)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการ ส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (ตาม มติครม. เมื่อวันที่ 17 มีค. 2535)	สีม่วง	101,845'	ผ่อนผันให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว ใน บางประเภทกิจการ ในพื้นที่จังหวัดชาย แดนไทย-พม่า 10 จังหวัด แต่ต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
4. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีเหลืองขอบ น้ำเงิน	7,849'	ผ่อนปรนให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม

ประเภทของสถานที่ตั้งที่ถูกละเมิดสิทธิ และมาตรการที่เป็นประโยชน์	สถานภาพ	การตีตรา	จำนวน (คน)	สิทธิและเงื่อนไขในการหางาน
5. ชาวพม่าที่ถูกละเมิดสิทธิและมารายงานตัว (บุคคลผู้สัญชาติพม่า และเข้ามาเมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2540)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาว	246,679 ²	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาเชื้อสายกัมพูชาแท้	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาวขอบแดง	6,265 ¹	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
7. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (ที่ยังไม่ได้รับการแปลงสัญชาติ เนื่องจากพิสูจน์ไม่ ได้ว่าเป็นคนไทย)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีเขียว	5,470 ¹	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
8. ชาวกัมพูชาที่ถูกละเมิดการทำงานและมารายงานตัว	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างการ ส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาว	24,746 ²	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม
9. ลาวอพยพ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากลาวและอยู่ในระหว่าง รอการส่งกลับ (โดยได้รับผลจากมติครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีส้ม	15,713 ¹	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ใน พื้นที่ควบคุม

ประเภทของงานทางสังคมที่ถูกละเมิดสิทธิ และบทบาทงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ	สถานภาพ	การถือบัตร	จำนวน (คน)	สิทธิและเงื่อนไขในการทำงาน
10. ชาวลาเวที่ถูกละเมิดเข้ามาทำงานและมารายงานตัว	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ (ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 และเพิ่มเติมวันที่ 6 กค. 2539 และ 6 สค. 2539)	สีขาว	11,086 ²	ผ่อนปรนให้ทำงาน ได้เป็นการชั่วคราวใน 8 ประเภทกิจการ เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด โดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี และต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุม
11. อดีตทหารจีนคอมมิวนิสต์ที่ยังไม่ได้รับการแปลงสัญชาติ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากจีนได้วัน ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้และบัตรประจำตัวไว้ (ท.ร. 13 และ ทบม.จ. 2,3)	สีขาว	11,143 ¹	มีสิทธิที่จะทำงาน ได้ภายใต้มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุม
12. ชาวเขาที่ไม่ได้มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทย (ซึ่งกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้)	ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้สถานะคนต่างด้าว กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ	สีฟ้า บัตรบุคคลบนพื้นที่สูง	372,102 ¹	ผ่อนผันให้อยู่ได้เป็นการชั่วคราวและมีสิทธิที่จะทำงาน ได้ภายใต้มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่ออกนอกพื้นที่ไม่ได้ เว้นเสียแต่จะมีหนังสืออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด
กลุ่มแรงงานข้ามชาติในสถานประกอบการ				
1. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติจีน	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	40,000 ³	ยังไม่มียกเว้น. รับรองสิทธิการทำงาน
2. เนปาลอพยพ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	สีม่วง	1,500 ¹	ยังไม่มียกเว้น. รับรองสิทธิการทำงาน
3. กลุ่มชาวเอเชียใต้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	15,000 ²	ยังไม่มียกเว้น. รับรองสิทธิการทำงาน

ประเภทการขอวีซ่า	สถานะการขอวีซ่า	กรณีพิเศษ	จำนวน (คน)	วันที่เสนอเรื่องในกองตรวจ
4. นักศึกษาที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่า ระหว่างปี 2533 - 2534 ซึ่งถูกควบคุมอยู่ในศูนย์จังหวัดราชบุรี	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	2,500 ³	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
5. ผู้หลบหนีการสู้รบในพม่า ระหว่างปี 2527 - 2534	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	47,000 ³	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
6. ชาวเวียดนามที่ลักลอบเข้ามาทำงาน	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	ไม่ทราบแน่ชัด	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
7. ม้งถ้ากระบอก	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	13,000 ³	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน
8. คนต่างด้าวที่เกิดใน ไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนไร้สัญชาติ	ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย	-	348,421 ¹	ยังไม่หมดคดี ครม. รับรองสิทธิการทำงาน

ที่มา ¹ ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย ส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

² ศูนย์ควบคุมแรงงานอพยพ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) สำนักนายกรัฐมนตรี