

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

บทสังเคราะห์สถานการณ์ต้นข้ามชาติและทางเลือก
นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

โดย
กฤษฎา อารยนิษฐา และคณะ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือก
นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

โดย
กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คำในใจ

ภารกิจการดำเนินงานของชุดโครงการวิจัยเรื่อง 'ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย' ได้จบโครงการลงพร้อมกับผลิตผลรายงานการวิจัย 14 เล่ม บนเส้นทางการทำงานที่ผ่านมาได้มีสถาบัน หน่วยงาน องค์กร และบุคคลหลายฝ่ายได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยจำนวนมาก อย่างยากที่จะกล่าวนามแสดงความขอบคุณได้ทั้งหมด

บุคคลแรกและผู้เขียนรำลึกถึงคือ รองศาสตราจารย์ ดร.บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา อดีตผู้อำนวยการฝ่ายทางเลือกการพัฒนาและความสัมพันธ์ข้ามชาติของ สกว. ที่ได้ช่วยท้าทายผู้เขียนและคณะให้สนใจงานวิจัยเรื่องนี้ อาจารย์บุญรักษ์ เป็นผู้มีบุคลิกที่สามารถจุดประกายงานวิชาการได้อย่างน่าทึ่ง และอำนวยความสะดวกในการทำงานระยะแรกอย่างนักประสานมืออาชีพ บุคคลถัดมาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์ อดีตผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ที่สนับสนุนงานนี้นับตั้งแต่นั้นเป็นวัน จนถึงไข่ เดิบโต และจบลง คณะนักวิจัยต้องขอขอบพระคุณบุคคลสองท่านนี้อย่างยิ่ง

คณะบุคคลที่ได้ร่วมเดินทางมากับคณะนักวิจัยตั้งแต่ต้นที่มีอาจไม่กล่าวถึงได้คือ คณะกรรมการชี้แนะทิศทางทุกท่าน (โปรดดูรายชื่อในหน้าถัดไป) ซึ่งมีเพียงแต่ให้คำชี้แนะและข้อคิดที่เป็นประโยชน์ยิ่ง หากยังช่วยเหลือประสานงานด้านข้อมูล ให้กำลังใจยามพบอุปสรรค และทุกท่านยังช่วยประชาสัมพันธ์โครงการนี้ต่อหน่วยงานรัฐและสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอด้วย คณะนักวิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

สถาบันสองแห่งคือ สกว. ในฐานะผู้สนับสนุนเงินทุนการวิจัย และ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานวิจัย มีส่วนสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ แม้จะมีอุปสรรคเป็นระยะๆก็ตาม

ความประทับใจเป็นพิเศษได้เกิดขึ้นในกลุ่มคณะนักวิจัยด้วยกันเองคือ ต่างคนล้วนมีส่วนทำให้งานวิจัยนี้มีสีสันของความน่าตื่นเต้น น่าติดตาม และน่าเรียนรู้ เนื่องจากการทำงานร่วมกันในกลุ่มความคิดหลากหลาย ความประทับใจจะหว่างกันและกันนี้ อย่างน้อยคงเป็นการสร้างวงวิชาการข้ามสาขาให้เกิดขึ้นจริงได้วงหนึ่ง สมกับงานที่ทำเกี่ยวกับคนข้ามชาติ ในจำนวนเพื่อน ๆ น้อง ๆ ที่ร่วมงานวิจัยและช่วยงานอื่น ๆ คณะนักวิจัยขอขอบคุณ อรพรรณ หันจางสิทธิ์ จุฑากาญจน์ อดิชนันท์ วรรณ จารุสมบุรณ์ จันทน์ ปณิต จิต พรสุข เกิดสว่าง กุลภา วจนสาระ และ กนกวรรณ ธราววรรณ ที่ทำให้การดำเนินงานวิจัย การเขียนรายงาน การจัดพิมพ์หนังสือ การจัดทำนิทรรศการ และการจัดสัมมนาเมื่อวันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540 สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ คนข้ามชาติ และ คนไม่ข้ามชาติ ทุกคนที่ให้ข้อมูลทั้งชั้นต้น และชั้นรอง จนกลายมาเป็นข้อค้นพบที่น่าสนใจของงานวิจัยนี้

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ

รายนามคณะกรรมการชี้ทิศทางและคณะนักวิจัย

รูปแบบการดำเนินงานวิจัยและการประสานงานชุดโครงการวิจัยนี้ มีองค์ประกอบสำคัญสองส่วนคือ คณะที่ปรึกษาโครงการ และคณะนักวิจัย โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ดำเนินงานวิจัยและประสานงานเพื่อให้การดำเนินการและการจัดการชุดโครงการวิจัยนี้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้

1. คณะกรรมการชี้ทิศทาง (Steering Committee)

รศ.ดร. เบญจา ยอดดำเนิน-แอ็ดติกซ์	ประธาน
ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	
นายไสว พรหมณี	กรรมการ
ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ	
ศ.ดร. นิคม จันทรวิทุร	กรรมการ
ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	
ดร. เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม	กรรมการ
ผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	
พล.ต.ท. จารึก เมฆวิชัย	กรรมการ
สำนักงานตำรวจภาค 6 อดีตผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	
ดร. ปรีชา สุวรรณทัต	กรรมการ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพมหานคร	
ศ.ดร. ภิญโญ พานิชพันธ์	กรรมการ
คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล	
รศ.ดร. มาสุก พงษ์ไพจิตร	กรรมการ
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	
รศ.ดร. อภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์	กรรมการ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	
ผศ.ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล	กรรมการและเลขานุการ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	

2. คณะนักวิจัย

หัวหน้าชุดโครงการวิจัยและผู้ประสานโครงการ

ผศ.ดร. กฤตยา อาชวนิจกุล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

นักวิจัยส่วนกลาง

คุณสุพร ชูณหะวัณยานนท์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คุณอัญชลี วรากรณ์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คุณพรสุข เกิดสว่าง

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คุณวรรณภา จารุสมบุรณ์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

โครงการ ก. มิติทางประชากรและสังคม

ก.1 อุปสงค์และอุปทานของกำลังแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติ

ดร. ฟิลิป เกสส์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ดร. สุรีย์พร พันธุ์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ก.2 กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐ

และเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ผศ.ดร. กุศล สุนทรธาดา

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คุณอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ก.3 การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

รศ. อรพินท์ พิทักษ์มหาเกตุ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ก.4 การวิเคราะห์กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

รศ.ดร. นภาพร หะวานนท์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

โครงการ ข. มิติทางเศรษฐศาสตร์แรงงาน

นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ

รศ.ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คุณบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ

มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์

* ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2539 ด้วยโรคมะเร็ง สุนทร เข้าร่วมพัฒนาชุดโครงการวิจัยนี้มาตั้งแต่ต้นจากปี 2538 ในฐานะนักวิจัยส่วนกลาง และช่วยประสานงานโดยเฉพาะการดำเนินงานเก็บข้อมูลภาคสนามเกือบทุกจังหวัด ด้วยความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และตั้งใจทำงานด้วยหัวใจเต็มร้อย แม้ตลอดระยะเวลาจะป่วยด้วยโรคร้ายที่รุมเร้าอยู่

โครงการ ค. มิติทางกฎหมาย

**ค.1 การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา
และทางเลือกนโยบาย**

รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ค.2 การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานและการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

ผศ.ดร. พิศวาท สุนทรพันธุ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร. ปฐมภรณ์ บุชปชารง คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**ค.3 การยอมรับให้คนต่างด้าวมสมกมลกลืนในสังคมไทย : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา
และทางเลือกนโยบาย**

รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
บทที่หนึ่ง	กรอบแนวความคิดในการทำวิจัยและวิธีการศึกษา..... 1
1.1	วัตถุประสงค์การวิจัยและกรอบการดำเนินงาน..... 1
1.2	ความหมายของคนข้ามชาติ..... 2
1.3	กรอบแนวความคิดในการวิจัย..... 4
1.4	วิธีวิทยาในการศึกษา..... 6
บทที่สอง	สาระสำคัญของข้อค้นพบ..... 11
2.1	ว่าด้วยจำนวนคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย..... 11
2.2	ประเทศไทยจะขาดแคลนกำลังแรงงานหรือไม่ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2538-2553..... 12
2.3	นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ..... 12
2.4	ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติไร้ทักษะที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน..... 14
2.5	ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะถูกกฎหมายและหลบเลี่ยงกฎหมาย..... 17
2.6	ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนข้ามชาติและคนต่างชาติที่ทำงาน..... 20
2.7	การผสมกลมกลืนคนต่างด้าวในสังคมไทย..... 25
บทที่สาม	ระบบการจัดการของรัฐเรื่องคนข้ามชาติ..... 26
3.1	หน่วยงานรัฐกับคนข้ามชาติ..... 26
3.2	ปัญหาที่เกิดจากระบบการจัดการของรัฐ..... 29
บทที่สี่	ทางเลือกนโยบายแรงงานข้ามชาติ..... 33
4.1	การปะทะกันของแนวคิดการนำเข้าแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ..... 35
4.2	แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวที่รัฐพึงพิจารณา : นโยบายและมาตรการทั่วไปในระยะสั้นและระยะยาว..... 36
4.3	แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวที่รัฐพึงพิจารณา : นโยบายและมาตรการเฉพาะกลุ่ม..... 41
4.4	แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวที่รัฐพึงพิจารณา : นโยบายและมาตรการเฉพาะเรื่อง..... 47
เอกสารอ้างอิง.....	51
ภาคผนวก: ความเป็นมาของชุดโครงการวิจัย.....	53

บทที่หนึ่ง

กรอบแนวความคิดในการวิจัยและวิธีการศึกษา

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัยและกรอบการดำเนินงาน

เป้าหมายสำคัญของชุดโครงการวิจัยนี้คือ การศึกษาวิจัยเชิงนโยบายเพื่อเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมต่อการกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับบทบาทรัฐไทยที่เข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นกับขบวนการค้า การตลาด และการลงทุนข้ามชาติระหว่างประเทศ และรวมถึงพันธกิจรัฐไทยในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ และสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ดังนั้นในการกำหนดประเด็นและวิธีการศึกษาวิจัย จึงพยายามศึกษาให้ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติทุกรูปแบบที่อยู่ในประเทศไทย และวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นอุปสงค์อุปทานแรงงานในประเทศ ความสับสนในเชิงตัวเลขของแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย สถานการณ์และผลกระทบจากการจ้างงานแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่ลักลอบเข้าเมือง การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานที่ถูกกฎหมายมีใบอนุญาตทำงาน การจ้างแรงงานที่มีทักษะแบบหลบเลี่ยงกฎหมาย นโยบายแรงงานที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รวมถึงประเด็นทางกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทั้งกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ

สิ่งที่สำคัญของชุดโครงการวิจัยนี้ นอกจากอยู่ที่การพยายามหาคำตอบรอบด้านในเรื่องนโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศไทยแล้ว และระบบการจัดการของรัฐที่เป็นประเด็นร่วมในการศึกษาของทุกโครงการ ยังอยู่ที่การพยายามทำงานประสานกันระหว่างนักวิชาการสายสังคมศาสตร์หลากหลายสาขา เพื่อสำรวจข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหลายระดับจากหลายกระทรวงหลายกรมกอง องค์กรธุรกิจ เอกชนระดับชาติและระดับจังหวัด ขบวนการนอกระบบที่แสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ เจ้าของผู้ประกอบการ แรงงานไทย ประชาชนไทย และแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่มทั้งมีทักษะ ไร้ทักษะ ทั้งที่เข้าเมืองถูกและผิดกฎหมาย และทั้งที่ทำงานมีใบอนุญาตถูกต้อง และกลุ่มที่ลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต การมัดประเด็นการศึกษาให้เกาะติดกับตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นกรอบทางนิติศาสตร์ นับเป็นสิ่งที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งของชุดโครงการวิจัยนี้ ที่สามารถวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงการตีความจากภาครัฐและเอกชน กับการปฏิบัติจริงที่หลบเลี่ยง หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายและหน้าที่ และการปฏิบัติที่เข้าข่ายผิดกฎหมายจากทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เอกชนไทย ประชาชนไทยเอง และคนต่างชาติ

รายงานการวิจัยในแต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับแต่ละโครงการไป นักวิจัยทุกคนมีสิทธิอิสระในการดำเนินงานวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงร่างการวิจัย และภายในเงื่อนไขที่เสนอ ในการเขียนรายงานเพื่อนำเสนอข้อค้นพบของแต่ละหัวข้อการวิจัย นักวิจัยทรงสิทธิเต็มที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานของตน โดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน การที่ประเด็นการศึกษาของแต่ละเรื่องมีความเชื่อมโยงกันมากบ้างน้อยบ้าง จึงเป็นไปได้ที่รายละเอียดของแต่ละรายงานอาจมีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกัน และเป็นไปได้ที่จะมีข้อเสนอแนะที่แตกต่างกันไปในแต่ละรายงาน

สำหรับภาพรวมแสดงข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลายที่กล่าวข้างต้นนี้ และข้อสำรวจทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นร่วมในเกือบทุกโครงการ ย่อยจะถูกนำมาแจกแจงในรายงานสังเคราะห์ฉบับนี้ ซึ่งจะเป็นรายงานสรุปรวมข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประเด็นการวิจัยทั้งหมดที่ศึกษา โดยรายงานฉบับนี้เขียนขึ้นเมื่อรายงานการศึกษาของทุกโครงการเสร็จสิ้นลงแล้ว โดยคณะนักวิจัยได้จัดประชุมคณะนักวิจัยเพื่อหาข้อเสนอแนะในระดับต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวร่วมกันหนึ่งครั้ง

1.2 ความหมายของคนข้ามชาติ

การแบ่งประเภทคนย้ายถิ่นข้ามชาติ ที่ปรากฏในแนวความคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั่วไปนั้น ไม่ครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่ตกอยู่ในข่ายของผู้ที่จะถูกศึกษาในชุดโครงการวิจัยนี้ ซึ่งมีสองกลุ่มทับซ้อนกันอยู่คือ 'คนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติ' เพราะคำว่า 'คนข้ามชาติ' (*transnational people*) มิได้หมายถึงเฉพาะแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติเท่านั้น การย้ายถิ่นข้ามชาติที่ได้รับความสนใจมากที่สุดในแนวความคิดและทฤษฎีการย้ายถิ่นข้ามชาติทุกทฤษฎีคือ 'การย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ' (*international labour migration*) ดังนั้น นิยามที่ใช้กันอยู่ในแนวความคิดเหล่านี้ทำให้กลุ่มผู้ย้ายที่ไม่ถูกมองว่าเกี่ยวกับการย้ายไปทำงานจะถูกมองข้ามไปหมด

เกณฑ์ที่นำมาใช้เพื่านิยามความหมายของคนข้ามชาติในที่นี้มีอยู่สองเกณฑ์คือ **เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ** และ **การยอมรับจากสังคมถึงการมีตัวตนอยู่ของมนุษย์** โดยใช้กฎเกณฑ์ที่ว่าบุคคลที่เกิดมาต้องมีสัญชาติ และการมีสัญชาติเป็นรากฐานของการได้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ ความหมายของคนข้ามชาติในการศึกษาวิจัยนี้จึงเชื่อมโยงกับการมีสัญชาติและมีถิ่นที่อยู่ประจำมาก

¹ ศัพท์นี้ กฤตยา อาชวนิจกุล เริ่มใช้ครั้งแรกในการสัมภาษณ์เรื่อง 'สถานการณ์เรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย' จัดโดย สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2537

ความหมายของคำว่า 'คนข้ามชาติ'

- + บุคคลที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง
- + บุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและโอกาสในด้านต่างๆของชีวิตทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติ

ถ้าคิดตามนัยความหมายนี้ สามารถแบ่งคนข้ามชาติออกได้เป็น 6 กลุ่มคือ

1. **นักท่องเที่ยวต่างชาติ (foreign tourists)** คือคนข้ามชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด
2. **กลุ่มแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือเสี่ยงกฎหมาย (illegal migrant workers)** เป็นกลุ่มใหญ่รองลงมา ที่ว่าผิดกฎหมายหมายถึงผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน และที่ว่าเสี่ยงกฎหมายคือกลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองถูกต้อง คือมีวีซ่าชนิดที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่แอบทำงาน ตัวอย่างสถานการณ์ในบ้านเราเรื่องนี้ ได้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ทำงาน และคนต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการ โดยอาศัยการใส่ชื่อคนท้องถิ่นเป็นเจ้าของแทนเป็นการบังหน้า
3. **แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย (legal migrant workers)** ซึ่งมีอยู่หลายประเภทคือประเภทมีสัญญาจ้างแน่นอนว่าจะมาทำอาชีพอะไร ที่หน่วยงานไหน เป็นระยะเวลาสั้นเท่าไร แรงงานกลุ่มนี้อาจเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือไร้ฝีมือก็ได้ หรือเป็นประเภทมีอาชีพถูกเชิญเข้ามา เช่น การดำเนินงานขององค์กรเพื่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Organization for Migration - IOM) ที่จัดส่งผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ไปทำงานในประเทศสมาชิกที่ร้องขอมา เป็นต้น
4. **ทาสมนุษย์สมัยใหม่ (human trafficking or forced labour)** คนข้ามชาติกลุ่มนี้คณะผู้วิจัยตั้งใจที่จะจัดประเภทออกไปต่างหากมากกว่า ที่จะนำไปรวมกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายคือ เกิดจากกระบวนการ 'การค้ามนุษย์ข้ามชาติ' (traffic in persons) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ถูกล่อลวงให้ไปทำงานในต่างชาตินในรูปแบบต่างๆด้วย 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 การไม่สามารถมีหนังสือเดินทางข้ามประเทศได้เพราะปราศจากหลักฐานการมีตัวตนที่กฎระเบียบสากลกำหนดไว้ จึงเป็น 'no man's land' บุคคลกลุ่มนี้นัยทางกว้างจึงหมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีประเทศรองรับ อาศัยอยู่ตามรอยตะเข็บของพรมแดนระหว่าง

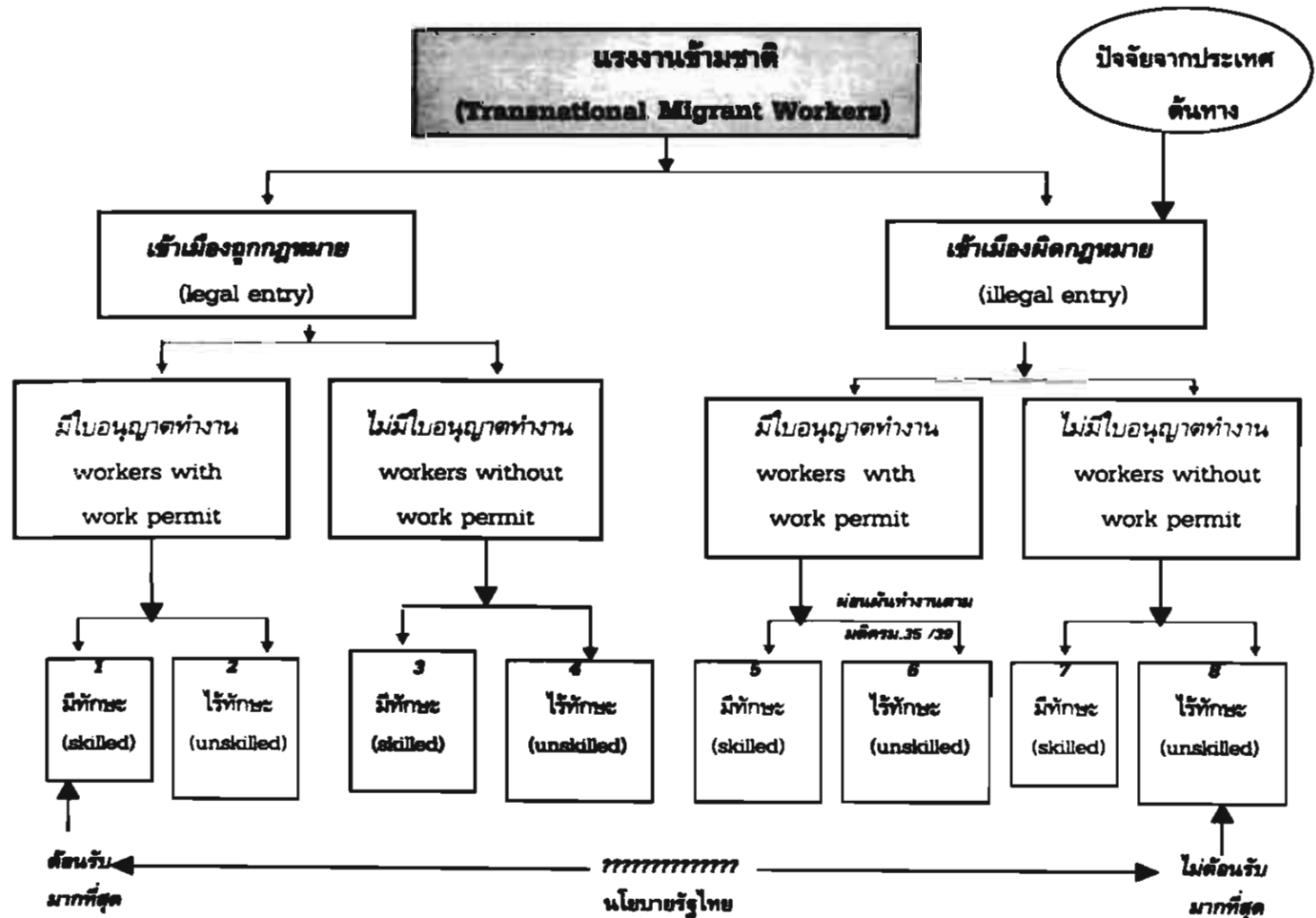
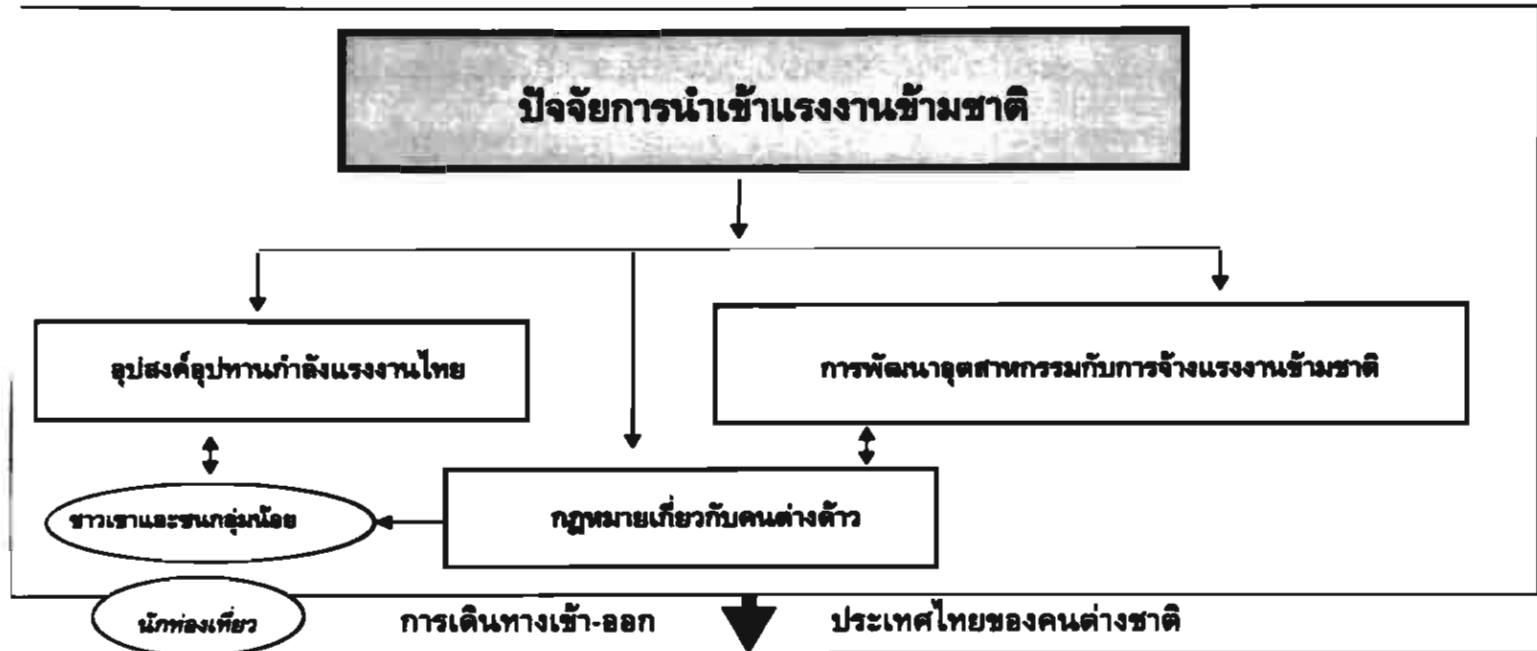
ประเทศ และไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น ชาวมอญ ชาวไทยใหญ่ หรือ ชาวปาเลสไตน์ นโยบายแคบหมายถึงชนกลุ่มน้อยที่เกิดและใช้ชีวิตอยู่ในแผ่นดินใดแผ่นดินหนึ่งแต่ไม่ได้สัญชาติตามแผ่นดินเกิดของตนเอง จึงมักถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น นโยบายเพื่อความมั่นคงของชาติ การไร้สัญชาติจึงเป็นเรื่องที่ดูจะเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองมาก แต่ก็มีคนบางกลุ่มที่ไร้สัญชาติเพราะสภาพการดำรงชีวิตที่หลุดหายจากกระแสโลกไม่มีการติดต่อกับใคร เช่น กลุ่มผีตองเหลืองในบ้านเราที่มีจำนวนไม่มาก แต่ก็เป็นคนไม่มีสัญชาติขาดสิทธิขาดเสียงทุกประการ

1.3 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

จากกรอบความหมายข้างต้นนี้ ก่อนลงมือดำเนินการวิจัย คณะนักวิจัยได้ทดลองสำรวจข้อมูลภาคสนามเบื้องต้น และประชุมสรุปกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยให้ครอบคลุมทุกประเด็นที่ต้องการศึกษาในเดือนตุลาคม 2538 ตามกรอบที่ 1 ในหน้าถัดไป จุดเน้นหลักของการวิจัยอยู่ที่การย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งกลุ่มที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย (legal entry) และเข้าเมืองผิดกฎหมาย (illegal entry) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ แรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงาน (immigrant workers having work permit) และแรงงานที่ทำงานผิดกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวคือ ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (immigrant workers not having work permit) และทั้งสองกลุ่มเช่นกันที่อาจแบ่งคร่าวๆ ได้เป็นกลุ่มแรงงานระดับมืออาชีพหรือมีทักษะ (skilled workers) และกลุ่มแรงงานระดับล่างไร้ทักษะ (unskilled workers) จากกรอบที่ 1 กล่าวได้ว่า กลุ่มที่รัฐไทยมีนโยบายเปิดประตูรับ แต่เป็นการต้อนรับแบบควบคุมเพราะมีได้อนุญาตให้ทำงานได้ทุกประเภท คือกลุ่มเข้าเมืองมาอยู่ชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงาน กลุ่มนี้ตามตัวเลขมีไม่มากนักคือประมาณสี่หมื่นคนเศษ จะมีรายงานวิเคราะห์ภาพรวมแยกออกมาต่างหาก และจะได้รับการวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายและระเบียบในการสำรวจทางกฎหมายด้วย

ในจำนวนคนต่างชาติดังกล่าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตแต่มีวีซ่าเข้าเมืองที่เห็นชัดเจนก็คือ กลุ่มที่เข้ามาโดยวีซ่าท่องเที่ยว และวีซ่าที่ผ่อนผันให้เข้าเมืองได้ชั่วคราว คนกลุ่มนี้จำนวนหนึ่งเจตนาอยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาต (overstay) เพื่อทำงาน มักจะเป็นงานระดับล่างไม่ต้องใช้ทักษะ ส่วนใหญ่เดินทางมาจากประเทศเอเชียใต้ และประเทศจีน กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือ ชาวบังกลาเทศ ส่วนกลุ่มที่เดินทางไปมา ง่าย ๆ เข้าออกประเทศไทยเพื่อต่อวีซ่าทุกสามเดือน มักจะเป็นชาวต่างชาติที่มีทักษะ กลุ่มหลังนี้จะมีรายงานการศึกษาแยกต่างหากออกไป ส่วนกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือลักลอบเข้าเมืองมาทำงานซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐไทยต้องการปิดประตูมากที่สุด แต่ปัจจุบันมีมากถึงประมาณหนึ่งล้านคน จึงได้รับความสนใจในเชิงผลกระทบมากที่สุดขณะนี้ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำงานได้ โดยต้องมารายงานตัวและจดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงาน และมาปรากฏตัวจดทะเบียนรวมสามแสนคนเศษ ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน จำนวนมากที่สุดคือมาจากประเทศพม่า สำหรับกลุ่มนี้จะมีรายงานที่เชื่อมโยงวิเคราะห์ถึงหลายรายงานด้วยกัน

กรอบที่ 1: กรอบแนวความคิดในการวิจัย



หมายเหตุ: หมายเลข 1 และ 6 เท่านั้นที่ถูกรับรองในทางกฎหมาย (law recognition) หมายเลข 2, 5 และ 7 มีน้อยมากหรืออาจไม่มีเลย ในชุดโครงการวิจัยนี้ศึกษาครอบคลุมกลุ่มหมายเลข 1, 3, 4, 6 และ 8.

ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ ชุดโครงการวิจัยนี้ได้ศึกษาแยกออกเป็นสามด้านคือ ปัจจัยทางด้านประชากรโดยทำการคาดประมาณอุปสงค์อุปทานของกำลังแรงงานไทยใน 15 ปีข้างหน้าว่า จะมีความจำเป็นมากน้อยอย่างไรที่ต้องนำเข้าแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ และได้ทำการศึกษาสถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศ เพื่อวิเคราะห์ถึงความสับสนของคนกลุ่มนี้ในประเด็นของการเป็นคนข้ามชาติ ที่ในบางกลุ่มยังขาดสิทธิที่จะทำงานและสิทธิที่จะย้ายถิ่น ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์แรงงานคือ การวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐ โดยใช้การวิเคราะห์ย้อนกลับทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมจากอดีต 10 ปีที่แล้วจนถึงปัจจุบันว่า ส่งผลกับการนำเข้าแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมืออย่างไร ปัจจัยสุดท้ายเป็นทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติ โดยเฉพาะการเดินทางเข้าออกประเทศไทย การทำงาน การอยู่ถาวร และการผสมกลมกลืนเข้าสู่สังคมไทย ทั้งนี้ได้พิจารณากฎหมายระหว่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัจจัยสุดท้ายที่ศึกษาคือสถานการณ์ในประเทศพม่า ซึ่งเป็นประเทศต้นทางที่ส่งแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศเรามากที่สุด

1.4 วิธีวิทยาในการศึกษา

เนื่องจากชุดโครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาในเชิงสหวิทยาการ ระเบียบวิธีวิทยาที่ใช้ในการศึกษาแต่ละหัวข้อวิจัย จึงมีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลังของนักวิจัยแต่ละคนที่เข้าร่วมโครงการ โดยในหลายประเด็นการวิจัย นักวิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์หลายแบบประกอบกัน อย่างไรก็ตาม ก่อนการลงดำเนินงานวิจัย คณะนักวิจัยได้จัดให้มีการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนและทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการศึกษาที่จะนำมาใช้ในแต่ละโครงการ มีการกำหนดเวลาการเก็บข้อมูลภาคสนามร่วมกัน และการเข้าพบสัมภาษณ์หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางพร้อมกัน นอกจากนี้ ผู้ประสานงานชุดโครงการได้จัดประชุมแลกเปลี่ยนทัศนะระหว่างคณะนักวิจัยอย่างสม่ำเสมอประมาณ 2 เดือนต่อครั้ง ในกรณีที่ผู้ประสานงานและทีมงานส่วนกลางได้รับข้อมูลหรือเอกสารที่คาดว่าเป็นประโยชน์ต่อโครงการวิจัยอื่นๆ ได้ทำการจัดส่งและแลกเปลี่ยนข้อมูลนี้ตลอดระยะเวลาของการดำเนินงานวิจัย รายละเอียดของวิธีการวิจัยในแต่ละประเด็นได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 1 ท้ายบทนี้ โดยสรุปสามารถแบ่งวิธีการศึกษาของชุดโครงการวิจัยนี้ได้เป็น 5 วิธี ดังนี้คือ

(1) การสำรวจข้อเท็จจริงภาคสนาม

ในที่นี้หมายถึงการเดินทางไปยังจังหวัดหรือพื้นที่ที่มีผู้สามารถให้ข้อมูลขั้นต้นเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการศึกษา จำนวนจังหวัดที่มีการเดินทางลงไปเก็บข้อมูลรวมทุกโครงการมีมากกว่า 20 จังหวัด (โปรดดูรายละเอียดของพื้นที่ที่ลงสำรวจในแต่ละรายงาน) และในบางจังหวัดมีการเดินทางไปมากกว่าหนึ่งครั้ง วิธีการเก็บข้อมูลแบ่งออกได้เป็น 4 แบบคือ

- **การใช้แบบสอบถาม** ในการสำรวจแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง แรงงานไทย และประชาชนไทยในพื้นที่
- **การสัมภาษณ์ระดับลึกโดยมีแนวคำถามเฉพาะสำหรับผู้ถูกสัมภาษณ์แต่ละกลุ่ม** กลุ่มผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม โดยตรง ได้แก่ ตัวแรงงานเองสองกลุ่มคือ แรงงานต่างชาติที่มีทักษะทำงานโดยการหลบเลี่ยงกฎหมาย และแรงงานไร้ฝีมือที่ลักลอบเข้าเมือง ในกลุ่มหลังนี้ได้ทำการสัมภาษณ์แรงงานหญิงบริการเป็นกรณีศึกษาแยกต่างหากออกไป แรงงานไทยในสถานประกอบการบางแห่ง ผู้ประกอบการขนาดย่อย และเจ้าของกิจการขนาดใหญ่ เป็นต้น ตัวแทนของภาคธุรกิจเอกชน เช่น กรรมการหอการค้าจังหวัด กรรมการสมาคมธุรกิจบางประเภทอุตสาหกรรม กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงในแต่ละจังหวัด หัวหน้าข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างชาติ เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจท่องเที่ยว ตำรวจตระเวนชายแดน อัยการจังหวัด จัดหางานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ได้ขออนุญาตบันทึกเทป และจะบันทึกเทปเฉพาะรายที่อนุญาตเท่านั้น โดยการอ้างอิงในรายงานเกือบทั้งหมดจะไม่เปิดเผยนาม และรายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ ยกเว้นในรายที่ได้รับการอนุญาตให้เปิดเผยนามได้
- **การสัมภาษณ์กลุ่ม** ในหลายจังหวัดการเข้าพบเพื่อขอสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูง และหอการค้าจังหวัด มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์แลกเปลี่ยนกล่าวคือ มีผู้ให้สัมภาษณ์เป็นกลุ่ม ในขณะที่มีคณะนักวิจัยเข้าสอบถามเป็นกลุ่มเช่นกัน
- **การรวบรวมเอกสารและข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ในทุกจังหวัดที่ไป คณะนักวิจัยจะขอเอกสารและข้อมูลสถิติที่ทางหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจัดเก็บไว้ เอกสารเหล่านี้ได้แก่ แผนการลงทุนจังหวัด สถิติแรงงานต่างชาติที่มาใช้บริการของรัฐ สถิติการฟ้องร้องจับกุมแรงงานต่างชาติ เอกสารอื่นๆ ที่หน่วยงานจัดทำขึ้นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ

(2) การศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิ

รายงานวิจัยหลายฉบับได้ใช้ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เป็นหลัก เช่น รายงานเรื่องภาพรวมของแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยมีใบอนุญาตทำงาน ข้อมูลพื้นฐานคือ แบบฟอร์มที่ตัวแรงงานต้องกรอกไว้กับกองงานต่างตำรวจ กรมการจัดหางาน รายงานที่มีประเด็นกฎหมายเป็นแกนของเรื่องจะใช้การวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติ และหรือประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับศึกษาคำพิพากษา คำวินิจฉัย สถิติและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ในหลายรายงานอาศัยการศึกษาเอกสารทางวิชาการและสถิติที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นที่ศึกษานั้นๆ ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐ หรือ ประเด็นเรื่องการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนต่างชาติ เป็นต้น

(3) การเก็บข้อมูลทางไปรษณีย์

ในหลายหัวข้อการวิจัยได้จัดเก็บข้อมูล โดยการส่งแบบสอบถามไปทางไปรษณีย์ไปยังผู้ให้ข้อมูล หรือหน่วยงานที่มีข้อมูลนั้นๆ ได้แก่ การส่งแบบสอบถามไปยังสถานบริการสาธารณสุข สำนักงานจัดหางานจังหวัด หอการค้าจังหวัด สมาหอการค้าไทยและต่างประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ และผู้ประกอบการ เป็นต้น

(4) การศึกษาวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นเชิงปริมาณส่วนใหญ่อาศัยการโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลแบบสำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์ โดยข้อมูลที่เป็นฐานนำมาคำนวณคือตัวเลขที่แปลงจากแบบสอบถามที่ได้มา อย่างไรก็ตาม มีรายงานฉบับหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเข้าวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิที่ได้มานั้นคือ การฉายภาพกำลังแรงงานไทยใน 15 ปีข้างหน้า โดยใช้ข้อมูลระดับชาติที่ทำการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นฐาน และการกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นต่างๆ ตามข้อเท็จจริง ก่อนจะทำการคาดประมาณ

(5) การจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนเพื่อรวบรวมทัศนะและข้อมูล

ความพิเศษอย่างหนึ่งของชุดโครงการนี้คือ การใช้เวทีสัมมนาที่คณะนักวิจัยเจตนาจัดขึ้นเพื่อระดมความคิดและความเห็นในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ตลอดระยะเวลาการดำเนินการวิจัยมีการจัดสัมมนาดังกล่าวนี้อย่างน้อย 3 ครั้ง ครั้งแรกจัดร่วมกัน Forum Asia และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นในเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครั้งที่สองเป็นการจัดสัมมนากับกลุ่มชาวไทยภูเขาในจังหวัดชายแดน ร่วมกับศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และครั้งที่สามเป็นการจัดสัมมนากับนักการเมืองคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักกฎหมาย ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้แล้ว ยังมีการจัดประชุมภายในคณะนักวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูลร่วมกันรวม 6 ครั้ง

ตารางที่ 1 : วิธีการวิจัยในแต่ละประเด็นการศึกษา

ประเด็นวิจัย	วิธีการวิจัย
รายงานส่วนกลาง 1. ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติของประเทศไทย	1. วิเคราะห์เอกสารที่จัดเก็บในหน่วยราชการหลัก 2 แห่งคือ สดม. กระทรวงแรงงานฯ และ หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง 2. สืบรวจจำนวนแรงงานต่างชาติทางไปรษณีย์จากสำนักงานจัดหางานจังหวัดทั่วประเทศ 3. สัมภาษณ์ระดับลึกเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้อง
2. สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย	1. วิเคราะห์เอกสารที่จัดเก็บในหน่วยราชการหลัก 2 แห่งคือ กรมประชาสงเคราะห์ และ กรมการปกครอง และหน่วยงานอื่นๆ เช่น รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2. จัดสนทนากลุ่มกับชาวเขาในจังหวัดตาก 3. จัดสัมมนากับข้าราชการในระดับอำเภอและระดับจังหวัดเกี่ยวกับปัญหาของชาวเขาในจังหวัดตาก 4. สืบรวจและสังเกตการณ์หมู่บ้านชาวเขาในจังหวัดตาก
3. เส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจการค้าบริการทางเพศในประเทศไทย	1. สัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามกับหญิงบริการใน 18 จังหวัดชายแดน และจังหวัดชั้นในที่มีการใช้แรงงานต่างชาติหนาแน่น รวมจำนวนสถานบริการ 40 แห่งทั่วประเทศ 2. สัมภาษณ์ระดับลึกหญิงบริการจำนวน 60 คน และเจ้าของสถานบริการ 3 คน คนเชียร์แขก 2 คน และเจ้าหน้าที่บริการสาธารณสุขฝ่ายควบคุมโรคเอดส์ใน 18 จังหวัด และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนในบางจังหวัด 3. วิเคราะห์ข้อมูลรายงานสืบรวจจำนวนสถานบริการทั่วประเทศเพื่อทำการคาดประมาณจำนวนหญิงบริการต่างชาติ
4. ผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย การระบาดของโรค และการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายสาธารณสุข	1. ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังโรงพยาบาลชุมชนและโรงพยาบาลจังหวัดในจังหวัดชายแดนรวม 26 จังหวัด 2. วิเคราะห์สถิติสาธารณสุข 3. สัมภาษณ์ระดับลึกเจ้าหน้าที่บริการสาธารณสุขรวม 18 จังหวัด
5. การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าจากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ	1. วิเคราะห์เอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง 2. สืบรวจชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก และราชบุรี 3. สัมภาษณ์ระดับลึกผู้ลี้ภัย แรงงานอพยพจากประเทศพม่า และเจ้าหน้าที่องค์กรสาธารณสุขมูลฐานที่ทำงานกับผู้ลี้ภัย
รายงานโครงการ ก. มิติทางประชากรและสังคม 6. อุปสงค์และอุปทานของกำลังแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติ	1. ใช้ฐานข้อมูลการสำรวจแรงงานทั่วประเทศของปี 2528, 2532 และ 2537 โดยมีเพศ อายุ และการศึกษาเป็นตัวแปรหลัก 2. ใช้โปรแกรมสำเร็จรูปในการฉายภาพประชากรที่เข้าสู่กำลังแรงงานในช่วงปี 2538-2553

ประเด็นวิจัย	วิธีการวิจัย
7. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง	1. สํารวจแรงงานต่างชาติดและแรงงานไทยที่ทำงานในภาคธุรกิจ 6 ประเภทคือ ประมง ก่อสร้าง อุตสาหกรรมการผลิต การเกษตร บริการทั่วไป และบริการทางเพศใน 15 จังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติหนาแน่น 2. สัมภาษณ์ระดับลึกข้าราชการระดับจังหวัดที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ กรรมการหอการค้า นักธุรกิจ และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ใน 15 จังหวัด 3. วิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด 15 จังหวัด
8. การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย	1. สร้างแบบกรอกข้อมูลเพื่อบันทึกข้อมูลของแรงงานต่างชาติดที่มีใบอนุญาตทำงานจากสำนักงานจัดหางานในทุกจังหวัดทั่วประเทศ 2. สัมภาษณ์ระดับลึกเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน
9. การวิเคราะห์กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย	1. สัมภาษณ์ระดับลึกแรงงานข้ามชาติที่หลบเลี่ยงทำงานโดยไม่มียใบอนุญาต, เจ้าของธุรกิจที่มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติประเภทนี้ และทนายความที่ให้คำปรึกษากับสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ 2. วิเคราะห์เอกสารของทางราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
รายงานโครงการ ข. มิติตางเศรษฐศาสตร์ แรงงาน 10. นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ	1. วิเคราะห์เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง 2. จัดสัมมนากับผู้ให้แรงงานไทย 3. สํารวจภาคสนามในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ
รายงานโครงการ ค. มิติตางกฎหมาย 11. การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสํารวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย	1. วิเคราะห์เอกสารและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2. วิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกา 3. จัดสัมมนากับสมาชิกรัฐสภา 4. สัมภาษณ์ระดับลึกข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวกับกฎหมายเข้าเมือง 5. วิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง
12. การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	1. เหมือนรายงานที่ 11 2. สํารวจความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา สมาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรมทั่วประเทศทางไปรษณีย์
13. การยอมรับให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย: ข้อสํารวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย	1. เหมือนรายงานที่ 11

บทที่สอง

สาระสำคัญของข้อค้นพบ

2.1 ว่าด้วยจำนวนคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

จำนวนคนข้ามชาติของประเทศไทย โดยนับรวมนักท่องเที่ยวเข้าไปด้วยประมาณ 6.5 ล้านคน จะได้ตัวเลขจำนวนรวมในรอบปีที่แล้ว (พ.ศ. 2539) ว่ามีคนข้ามชาติในเมืองไทยทั้งที่อยู่ถาวร เข้ามาเที่ยว มาทำธุรกิจ เยี่ยมญาติหรือเพื่อน มาทำงาน พลัดถิ่นลี้ภัยมา และคนไร้สัญชาติ รวมทุกประเภทแล้วสูงถึง 8.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 14% ของจำนวนประชากรรวมทั่วประเทศเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2540 ที่มีอยู่ราว 60.1 ล้านคน แบ่งได้ดังนี้

- **หนึ่ง นักท่องเที่ยวต่างชาติ** จากจำนวนคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตลอดปี 2539 มี 7,006,196 คน คาดประมาณได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวอย่างต่ำ 6.5 ล้านคน
- **สอง แรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย** คนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานคงเหลือในประเทศไทยจนสิ้นปี พ.ศ. 2539 มีรวม 316,174 คน ในจำนวนนี้เป็นคนข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นฐานถาวรในประเทศไทยที่จดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพจำนวน 121,521 คน คิดเป็น 38% ที่เหลือเป็นแรงงานข้ามชาติที่ได้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวโดยผ่านพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนจำนวน 18,609 คน (6%) ได้รับอนุญาตผ่านกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว 2521 จำนวน 44,998 คน (14%) และ ผ่านมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว 2521 จำนวน 131,046 คน (41%)
- **สาม แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย** แบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่เข้าเมืองมาในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ทำงานซึ่งถือว่าเป็นการหลบเลี่ยงกฎหมาย ยังไม่สามารถประเมินตัวเลขได้แต่ คาดว่าน่าจะมีเป็นจำนวนร่วมแสนคน และ กลุ่มแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงาน ยอดตัวเลขประมาณการคือหนึ่งล้านคน ส่วนหนึ่งในจำนวนนี้ประมาณ 3 แสนคนได้มารายงานตัวจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานแล้ว ตามประกาศของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539
- **สี่ คนต่างชาติถูกค้าเข้าเมืองไทย** ประเมินตัวเลขไม่ได้ แต่ถ้าเป็นตัวเลขจำนวนหญิงบริการต่างชาติในประเทศไทยถูกคาดประมาณว่ามีอยู่ 12,607 คน และถ้าคิดเป็นจำนวนสะสมของเด็กและผู้หญิงที่ถูกนำมาค้าประเวณีจากประเทศเพื่อนบ้านและจีนตั้งแต่ปี 2534 ถึงปัจจุบันรวมประมาณ 60,000 คน ทั้งนี้ไม่รวมถึงจำนวนคนจีนที่ถูกค้าผ่านเข้าประเทศไทยเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ที่เรียกกันว่าการค้าลูกหมูที่มีรายงานว่าเป็นจำนวนแสนต่อปี และจำนวนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ลาว เขมร และเวียดนามที่ถูกนำมาบังคับใช้แรงงานเป็นขอกาน หรืองานก่อสร้าง และงานเกษตร
- **ห้า คนไร้สัญชาติในประเทศไทย** ถ้ายึดถือตัวเลขจากการสำรวจล่าสุดของกรม-ประชาสงเคราะห์ปี 2539 จะมีชาวเขาในประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติอยู่จำนวน 348,421 คน

- **หก ผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัย** แบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ **ผู้ลี้ภัยจากประเทศอินโดจีน** จำนวนจนถึงสิ้นเดือนมกราคม 2540 เหลืออยู่เพียง 3,439 คน เป็นชาวเวียดนาม 269 คน ลาว 476 คน ลาวภูเขา 2,694 คน ทั้งนี้ไม่นับรวมชาวม้งที่ถ้ากระบอกที่มีการร่วมกันตรวจนับโดยหน่วยราชการหลายแห่งได้ประมาณ 13,000 คน และมีรายงานข่าวจากทางการยืนยันว่าส่วนใหญ่มาจากประเทศลาว **ผู้อพยพหลบหนีการสู้รบจากพม่า** ตัวเลขที่ผู้เขียนและคณะประเมินล่าสุดเมื่อเดือนธันวาคม ปี 2539 คือ 91,500 คน แต่ผลจากการสู้รบในปี 2540 ประเมินได้ว่ามีรวมมากกว่า 100,000 คน

2.2 ประเทศไทยจะขาดแคลนกำลังแรงงานหรือไม่ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2538-2553

คำตอบตรงไปตรงมาที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้คือ คงมีการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นแน่ในอนาคต เพราะ **การเติบโตของกำลังแรงงานไทยจะค่อยๆ ลดลง**จากที่เคยเพิ่มขึ้นมีอัตราร้อยละ 2 ต่อปีมาเป็นการเพิ่มร้อยละ 1.36 ในช่วงระหว่างปี 2538-2543 และร้อยละ 1 อีกห้าปีถัดมา (2543-2548) และลดเหลือเพียง 0.69 ในช่วงปี 2548-2553 อัตราการเติบโตในเขตเมืองหลวงจะสูงสุด เนื่องจากยังมีการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครจำนวนมากอย่างสม่ำเสมอ กล่าวโดยรวมคือในอีก 15 ปีข้างหน้าจำนวนกำลังแรงงานไทยที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีอัตราเติบโตน้อยลง เพราะเกิดจากภาวะการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์ และการขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้เยาวชนไทยใช้เวลาในโรงเรียนนานขึ้นและเข้าสู่ตลาดแรงงานช้าลง ในช่วง 15 ปีข้างหน้า ถ้าการมีส่วนร่วมในแรงงานของประชากรไม่เปลี่ยนแปลง จะมีกำลังแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานรวม 7.4 ล้านคน เป็นชาย 4.2 คน และเป็นหญิง 3.2 คน เมื่อพิจารณาความต้องการแรงงานบนพื้นฐานที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ใน 15 ปีข้างหน้าจะเกิดสภาพแรงงานขาดแคลนขึ้นประมาณร้อยละ 9 ในปี 2543 และขาดแคลนสูงถึงร้อยละ 70 ในปี 2553 แต่ถ้าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจถดถอยคือ จากการเติบโตของมูลค่าเพิ่มประมาณร้อยละ 9 ในช่วงปี 2526-2536 มาเป็นร้อยละ 5.5 การขาดแคลนแรงงานจะไม่เกิดขึ้นจนถึงช่วงปี 2548-2553 ที่ จะเกิดการขาดแคลนประมาณ 800,000 คน **กล่าวได้ว่า ยังมีภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจมากเท่าไร ก็จะเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานช้าเท่านั้น**

2.3 นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ **การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า** ในช่วงปี 2503-2528 ในช่วงนี้การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ระหว่าง 7%-8% ต่อปี และ **ในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก** ตั้งแต่ปี 2528 จนถึงปัจจุบัน การเติบโตของเศรษฐกิจไทยอยู่ในอัตราเร่ง โดยเฉพาะช่วงปี 2530-2533 เฉลี่ยแล้วกว่าปีละ 10% ซึ่งเป็นช่วงการพัฒนาภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด โดยใช้นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment program) เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรี เน้นนโยบายการเปิดตลาดและการส่งเสริมการลงทุนต่างชาติ การส่งออก และการท่องเที่ยว ลดการควบคุมและกฎระเบียบของรัฐและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทำให้เศรษฐกิจไทยต้องพัฒนาสัมพันธ์กับภายนอกยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและการบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก อุตสาหกรรมที่มีการ

ขยายตัวสูงคือ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นพื้นฐานในการผลิต เช่น สิ่งทอ ดัดเย็บเสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี และดอกไม้ประดิษฐ์

อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องการแรงงานมากแต่เป็นแรงงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูง (unskilled) เพราะการผลิตส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตแบบใช้สายพาน (assembly line) แรงงานที่อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องการคือ แรงงานไร้ฝีมือ ราคาถูกและมีความอดทนสูง เพราะฉะนั้นแรงงานที่ถูกดูดซับเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในช่วงนี้คือ แรงงานหญิง การเฟื่องฟูของอุตสาหกรรมส่งออก เป็นช่วงของการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ทั้งการเคลื่อนย้ายของแรงงานหญิงจากชนบทสู่เมือง การเดินทางของแรงงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และการเข้ามาของแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะที่มากประเทศพม่า

ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยที่ผ่านมา เป็นการขยายอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานหนาแน่น เพื่อสร้างกำไรระยะสั้นเพราะอาศัยแรงงานราคาถูก แรงงานที่อยู่ในภาวะเปราะบางที่สุดต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบคือ แรงงานหญิง-เด็ก และแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีปัญหาคล้ายๆ กันคือ การถูกปฏิบัติแบบไม่เท่าเทียมกัน แต่ปัญหาของแรงงานต่างชาติมีความซับซ้อนมากกว่า เพราะไม่มีสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศนั้น จึงมักจะไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายรัฐ โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเมื่อไม่มีเอกสารจึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้ง่าย ขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องยากที่จะให้ประเทศต่างๆ นำประเด็นแรงงานต่างชาติเข้ามาพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายร่วมกัน เพราะรัฐต่างๆ มักจะคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ ซึ่งนิยามจากความเป็นชนชาติเดียวกัน การจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายจึงเป็นการเอาผลประโยชน์ทางธุรกิจเฉพาะหน้าโดยละเลยที่จะพิจารณาถึงผลกระทบระยะยาว ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจขาดทิศทาง และส่งผลเป็นการพัฒนาที่เกิดการลิดรอนสิทธิแรงงาน

จากความสำเร็จในการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานเป็นหลัก ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจสาขาต่างๆ เช่น การก่อสร้าง การประมง ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในบางสาขา โดยทฤษฎีแล้วการพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อบรรลุมิติภาวะการจ้างงานเต็มที่คือ มีอัตราการทำงานในระบบเศรษฐกิจไม่เกินร้อยละ 3 การขาดแคลนแรงงานมักจะส่งผลให้เกิดภาวะตึงตัวในตลาดแรงงาน ทำให้ค่าจ้างแรงงานมีแนวโน้มสูงขึ้นๆ และช่วงนี้น่าจะเป็นช่วงที่สภาพแรงงานเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองสูง แต่ในกรณีของประเทศไทย ภาวะขาดแคลนแรงงานกลับไม่ได้นำมาสู่ค่าจ้างสูงเพราะแรงงานขาดอำนาจต่อรอง เนื่องจากภาคธุรกิจแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานโดยการจ้างงานออกไปข้างนอกโรงงาน และจ้างแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาค่าจ้างโดยไม่มีการเพิ่มค่าจ้าง และเพิ่มการจ้างงาน

ดังนั้นการที่รัฐบาลเปิดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย และไม่คุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ ก็คือการทำลายโครงสร้างค่าจ้างภายในประเทศ ทำให้ค่าจ้างถูกกดอยู่ในระดับต่ำ ทำลายการรวมตัวและอำนาจต่อรองของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกรอบชีพของแรงงาน เป็นนโยบายที่สวนทางกับนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐบาลเอง และแรงงานต่างชาติมักจะถูกมองว่าเป็นพลเมืองชั้นสอง การรวมตัวของแรงงานต่างชาติเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก็เป็นไปได้เลย เพราะการจดทะเบียนสภาพแรงงานตามกฎหมายจะต้องเป็นแรงงานสัญชาติไทย และการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก็อาจจะทำให้แรงงานต่างชาติยิ่งเป็น

แรงงานที่ผิดกฎหมาย จะถูกนายจ้างเลิกจ้างได้ง่ายเพราะไม่มีข้อพิพาททางกฎหมายที่บ่งชี้ความสัมพันธ์แบบจ้างงาน

2.4 ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติไร้ทักษะที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน

(1) **ว่าด้วยจำนวน รายได้ และการส่งเงินกลับบ้าน** โครงการวิจัยนี้ได้คาดประมาณจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานระดับล่างว่า มีประมาณหนึ่งล้านคน โดยเป็นแรงงานที่มาจากประเทศในทวีป เอเชียทั้งหมดคือ พม่า ลาว เขมร เวียดนาม จีน บังกลาเทศ อินเดีย และปากีสถาน กลุ่มใหญ่ที่สุด 75% มาจากประเทศพม่า ในกลุ่มแรงงานหญิงมีจำนวนหนึ่งถูกชักนำเข้าสู่ธุรกิจการค้าบริการทางเพศ คาดประมาณได้ว่ามีแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านมาค้าประเวณีอย่างต่ำหนึ่งหมื่นคน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของปี 2539 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ตกเป็นตัวอย่าง 337 คน โดยเฉลี่ยมีรายได้คนละ 2,700 บาทต่อเดือน ต่ำกว่าแรงงานไทยที่ได้รับโดยเฉลี่ย 6,700 บาท อย่างไรก็ตามแรงงานไทยโดยเฉพาะกรรมกรก็ได้อัตราค่าจ้างสูงกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ในหญิงบริการต่างชาติมีรายได้ต่อเดือนโดยเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ ทุกประเภท รายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 5,000 บาท แต่สำหรับบางกลุ่มที่อยู่ในสถานบริการราคาสูง รายได้บางรายอาจสูงถึงเดือนละ 50,000 บาท ในกลุ่มนี้จะส่งเงินกลับบ้านโดยเฉลี่ยสูงถึงคนละ 15,400 บาทต่อปี

แรงงานข้ามชาติประมาณครึ่งหนึ่งส่งเงินกลับบ้าน (51%) เฉลี่ยคนละ 6,900 บาทต่อปี โดยใช้วิธีฝากเพื่อนหรือญาติไปมากที่สุด (52%) รองลงมาคือนำกลับไปเองเวลาไปเยี่ยมบ้าน (29%) สัดส่วนที่เหลือคือส่งผ่านธนาคารหรือธนาคาติ ถ้าเรานำตัวเลขโดยประมาณการนี้มาคำนวณจำนวนเงินส่งกลับบ้านของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดหนึ่งล้านคน โดยประมาณว่าครึ่งหนึ่งหรือเท่ากับห้าแสนคนส่งเงินกลับบ้าน จะได้จำนวนเงินไทยที่ไหลออกนอกประเทศ 3,450 ล้านบาทต่อปี (6,900 บาท x 500,000 คน) และถ้าลองคำนวณเฉพาะแรงงานที่มาจากประเทศพม่าซึ่งครึ่งหนึ่งคือ ประมาณ 375,000 คนส่งเงินกลับบ้าน จำนวนเงินไทยที่ไหลเข้าประเทศพม่าจากแรงงานข้ามชาติประเมินแล้วไม่ต่ำกว่า 2,587.5 ล้านบาทต่อปี (6,900 บาท x 375,000 คน) ในการพิจารณาตัวเลขคาดประมาณนี้ให้มีความหมายยิ่งขึ้น สมควรเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ฝ่ายผู้ประกอบการไทยประหยัดจากการใช้แรงงานข้ามชาติราคาถูกและไม่ต้องจ่ายสวัสดิการนี้ โดยคำนวณจากมีการจ้างแรงงานจำนวน 700,000 คน นายจ้างจะประหยัดวันละ 35 ล้านบาท คิดเป็นเงินประมาณ 12,946 ล้านบาทต่อปี²

(2) **ว่าด้วยสถานการณ์ในถิ่นต้นทาง** มีความชัดเจนว่าแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มาจากประเทศพม่า แต่ถ้าพูดกันถึงชาติพันธุ์แล้ว ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่สัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้ 337 คน กลับเป็นชาวไทยใหญ่ (รวมไทยลื้อ ไทยชิน) มากที่สุด (33%) รองลงมาคือชาวพม่าและชาวมอญสัดส่วนเท่ากัน (20%) เป็นชาวกะเหรี่ยง (11%) ที่เหลือเป็นชนชาติพันธุ์อื่นๆ จากประเทศพม่า (4%) และมาจากประเทศจีน เขมร และเวียดนาม (12%)

² ตัวเลขนี้คาดประมาณโดย นิติสาร โสภการคำ ฉบับเดือนตุลาคม 2539 หน้า 78-81 จัดพิมพ์โดยสภาหอการค้าไทย อ้างใน วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2540). *นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ*. หน้า 57. 1 ใน 14 รายงานของชุดโครงการวิจัยนี้.

เหตุที่เป็นชาวไทยใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากรัฐฉานในประเทศพม่าก็เพราะความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศพม่าระหว่างรัฐบาล 'สโลว์ค' กับกองกำลังชาวไทยใหญ่ในรัฐฉาน³ ซึ่งถูกมองว่ามีประชากรจำนวนมากและมีกองกำลังเข้มแข็ง ในช่วงของการเก็บข้อมูลในภาคเหนือ (หลังเดือนมีนาคม 2539) เป็นเวลาเดียวกับที่กำลังทหารพม่าเข้าผลักดันโยกย้ายประชาชนชาวไทยใหญ่ออกจากถิ่นฐานเดิม

แม้ผลจากการสัมภาษณ์แรงงานที่มาจากพม่าเองพบว่า การเข้ามาของแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เป็นผลมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และเหตุผลทางการเมืองมีสัดส่วนที่สูงในกลุ่มชนชาติไทยใหญ่และกะเหรี่ยง แต่จากข้อมูลอีกด้านที่ได้มาจากการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์ระดับลึกกล่าวได้ว่า แรงผลักดันสำคัญในประเทศพม่าก็คือ การที่รัฐบาลพม่ากระทำทารุณกรรมรุนแรงต่อประชาชนของตนอย่างต่อเนื่อง เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดคลื่นมนุษย์ไหลบ่าข้ามพรมแดนพม่าเข้ามาประเทศไทยตั้งแต่ปลายปี 2531 จนถึงปัจจุบัน รูปแบบที่รัฐบาลทหารพม่าใช้กดขี่ประชาชนมีนานาประการคือ การบังคับใช้แรงงานประชาชนเยี่ยงทาส ซึ่งเป็นการบังคับใช้แรงงานประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นชาวพม่าเองหรือชนกลุ่มน้อยก็ตาม ธรรมดาประชาชนต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแรงงานให้รัฐอยู่แล้ว แต่ถ้าวัดต้องการแรงงานจำนวนมาก ผู้ที่จ่ายค่าธรรมเนียมแล้วก็ถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงานด้วย โดยประชาชนต้องนำเครื่องมือทำงาน และเสบียงอาหารมาเองให้พอกับระยะเวลาที่ถูกเกณฑ์แรงงาน การบังคับประชาชนไปเป็นลูกหาบในกองทัพ ซึ่งต้องเดินนำหน้าทหารเสี่ยงตายต่อการเหยียบกับระเบิด การบังคับเกณฑ์ทหารและทหารเด็ก การบังคับโยกย้ายประชาชนออกจากถิ่นฐาน การบังคับให้ประชาชนแบ่งผลผลิตให้กองทหาร การเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ล้วนมีผลผลักดันคนพม่าและคนชาติพันธุ์อื่นๆ ในประเทศพม่าเดินทางมาเสี่ยงชีวิตในประเทศไทย ที่ดูแล้วจะมีโอกาสในเชิงเศรษฐกิจดีกว่าในบ้านเกิดตนเอง

(3) ว่าด้วยเครือข่ายและนายหน้า ข้อค้นพบในชุดโครงการวิจัยนี้ก็เหมือนในรายงานการวิจัยอื่นๆ และในความเข้าใจของคนทั่วไปคือ การเกิดขึ้น การดำรงอยู่อย่างลงหลักปักฐานของเครือข่ายนายหน้าค้าแรงงานมนุษย์ล้วนแต่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่อาจได้รับผลประโยชน์ในรูปส่วยรายเดือน จนถึงลงมือประกอบธุรกิจนายหน้าด้วยตนเอง กระบวนการค้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมีเครือข่ายรับช่วงขนส่งแรงงานตั้งแต่ในประเทศต้นทางมาสู่ชายแดน และนำส่งจังหวัดขึ้นในของประเทศ แรงงานข้ามชาติที่ไม่ผ่านขบวนการค้ามนุษย์นี้ ยากที่จะเดินทางเข้าสู่สถานที่ทำงานโดยเฉพาะในจังหวัดขึ้นในได้ด้วยตนเอง ยกเว้นกลุ่มที่เดินทางเข้า-ออกหลายครั้ง หรือผู้ที่ทำงานในจังหวัดชายแดนยาวนานจนสื่อสารภาษาไทยได้ดี และรู้ระบบการเดินทางสาธารณะภายในประเทศไทยดีพอ กระบวนการเริ่มต้นจากนายหน้าในถิ่นต้นทางซึ่งส่วนใหญ่พูดภาษาไทยได้ หลายคนถือบัตรประชาชนไทย มีทั้งที่ทำอาชีพนายหน้าเป็นหลัก และกลุ่มที่ทำอาชีพอื่นแต่ค้าแรงงานเป็นรายได้พิเศษ นายหน้าอาชีพมักจะใช้กลุ่มหลังนี้หากคนป้อนให้อีกทอดหนึ่งและหรือนำส่ง การเดินทาง

³ สภาพการเมืองและเศรษฐกิจของพม่ามีปัญหาตึงเครียดมาเนิ่นนานตั้งแต่หมดยุคอาณานิคม และจากสภาพที่ประชาชนอดกลั้นต่อการปกครองของเผด็จการทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ที่นายพลเนวินทำรัฐประหารยึดอำนาจ พอบปี 2531 จึงเกิดการประท้วงจากประชาชนทุกกลุ่มทั่วประเทศขึ้นเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย กลุ่มทหารใหม่ซึ่งก็คือทายาทของกลุ่มเก่าทำการยึดอำนาจอีกครั้งในนามของสภาฟื้นฟูความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือที่รู้จักกันในนาม 'สโลว์ค' (SLORC - State Law and Order Restoration Council) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลที่ก่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนตัวเองสูงที่สุดประเทศหนึ่งในโลก.

เข้าประเทศไทยอาจใช้หลายทอด หลายต่อ กินระยะเวลาหลายวัน นายหน่านำเข้าจะต้องติดต่อกับนายหน้าไทยในชายแดนไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนไทยและอาจมีนายหน้าต่างชาติเข้าร่วมด้วยในการนำส่งคนงานไปยังสถานที่ทำงานต่างๆ แถบชายแดน และล่องลิกไปยังจังหวัดต่างๆ แรงงานส่วนใหญ่จะไม่ได้ตัดสินใจเองว่าจะทำงานที่ไหน ขึ้นอยู่กับนายหน้าจะบอกเหตุผลและพาไปมากกว่า นายจ้างบางคนก็ไปรับแรงงานมาจากนายหน้าแถบชายแดนเอง

ในกลุ่มนายหน้าที่ทำอย่างเป็นระบบ จะเสนอค่าใช้จ่ายเหมาเบ็ดเสร็จจากชายแดน หรือจากบ้านเกิดส่งเข้าที่ทำงานเลย โดยแรงงานจ่ายครั้งเดียวที่ต้นทาง ส่วนใหญ่แรงงานมักไม่มีเงินจ่ายได้ จะใช้วิธีทำสัญญากู้ยืม และต้องจ่ายเงินสองเท่า สัญญาจะทำขึ้นในภาษาท้องถิ่น (เช่น ภาษามอญ) มิใช่ภาษาไทย หรือใช้วิธีจ่ายเฉพาะค่านายหน่านำเข้าประเทศไทย ส่วนค่านายหน้าไทยก็จะติดไว้ก่อน กระบวนการค้าแรงงานนี้จะติดต่อกันเป็นเครือข่ายและมีการนำส่งเป็นทอดๆ ในหลายกรณีแรงงานมักไม่รู้ว่าตนต้องจ่ายค่าเดินทางเท่าไร แต่บางคนจะรู้ราคาและยอมรับเงื่อนไขแม้รู้ว่าถูกเอาเปรียบมาก แต่ก็ไม่มีทางเลือกและไม่รู้จักนายหน้าคนอื่นที่ดีกว่านี้

ในประเด็นของการค้าหญิง ได้ค้นพบรูปแบบใหม่ของเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติในระดับย่อยมากขึ้น ที่น่าสนใจคือนายหน้าขนส่งภายในประเทศที่มีลักษณะให้บริการครบวงจรเบ็ดเสร็จเด็ดขาด กลยุทธ์ของการชุดรัดชั้นซ้อนดูสวยหรูขึ้นบนพื้นฐานรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์คือ รับจากบ้าน ส่งกลับบ้าน บริการส่งเงินและของฝากกลับบ้าน ติดต่อกับทางบ้าน และการรับทำเอกสารปลอม ไม่ว่าจะเป็นบัตรสีปลอม บัตรประจำตัวประชาชน จนถึงหนังสือเดินทางไปต่างประเทศปลอม จนผู้หญิงต่างชาติรู้สึกดีและสบายใจกับความสัมพันธ์ต่อเนื่องนี้ เพราะรู้สึกว่านายหน้ามีความรับผิดชอบต่อเส้นทางชีวิตที่เลือกเดิน อย่างไรก็ตาม ในธุรกิจค้าประเวณียังคงมีนายหน้าที่ใช้รูปแบบเดิมคือ ทาธุณชุดรัดทุกขั้นตอนและจำกัดสิทธิของผู้หญิงที่ตกอยู่ในอาณัติ เป็นนายหน้าผูกขาด-กินเปอร์เซ็นต์ ที่ยังคงกินค่านายหน้าอยู่ตลอดเวลาที่ผู้หญิงยังทำงานอยู่ ถ้าผู้หญิงพยายามหลบหนีก็อาจได้รับอันตรายถึงชีวิต นอกจากนี้ ยังพบว่าหญิงบริการต่างชาติต้องเผชิญความรุนแรงที่มาจากเจ้าของสถานบริการและนายหน้าโดยเฉพาะที่บังคับและกักขังผู้หญิง ซึ่งชุดรัดและกระทำทารุณต่อผู้หญิงในอาณัติทุกรูปแบบประหนึ่งแรงงานทาสในอดีต

(4) ว่าด้วยผลกระทบทางด้านสาธารณสุข มีรายงานการเจ็บป่วยและการตายของแรงงานต่างชาติในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐหลายพื้นที่ แต่น่าเสียดายว่าไม่สามารถแสดงภาพรวมสาเหตุการเจ็บป่วยและการตายแยกเป็นโรคอย่างชัดเจนว่า เกิดจากโรคอะไร ในอัตราเล็กน้อยแค่ไหน ทำให้ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับขนาดและความรุนแรงของโรค ภาพที่ได้จึงเป็นรายงานในบางพื้นที่และบางโรคเท่านั้น เช่น พบอัตราผู้ติดเชื้อโรคเท้าช้างในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากร้อยละ 3.2 ในจังหวัดภูเก็ตร้อยละ 2.1 หรือชาวมอญมีโอกาสติดโรคนี้สูงถึงร้อยละ 10 เป็นต้น คาดว่าการกระจายของโรคติดต่อบางโรคในกลุ่มแรงงานข้ามชาติเอง และแพร่สู่คนไทย อาจกลายเป็นปัญหาสำคัญในบ้านเราอีกครั้งหนึ่ง

ในด้านการเกิด พบว่ามีเด็กที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ประมาณปีละ 2,000 คน ทั้งนี้ยังไม่นับรวมเด็กที่ย้ายติดตามพ่อแม่มาด้วยจำนวนมาก ตรงนี้มีผลต่อการควบคุมโรคติดต่อในเด็กที่สามารถป้องกันได้ด้วยการให้วัคซีนคุ้มกันโรค และปัญหาสุขภาพที่อาจติดตามมา ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐในการสงเคราะห์

แรงงานข้ามชาติที่มารับบริการ ทั้งในฐานะผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน แสดงแนวโน้มว่าเพิ่มสูงมากขึ้นทุกปี ประมาณการค่าใช้จ่ายโดยรวมได้มากกว่าปีละ 100 ล้านบาท ภาพรวมคือ การเกิด การเจ็บป่วย และการตายของแรงงานข้ามชาติส่งผลกระทบต่อสาธารณสุข ทั้งในแง่ของงบประมาณและบุคลากรที่ต้องทุ่มลงไปให้แก่วินิจฉัยโรคติดต่อที่มีมากขึ้น ทั้งๆ ที่หลายโรคสาธารณสุขเคยควบคุมได้แล้ว เช่น มาเลเรีย ไข้ซัง เป็นต้น

ในกลุ่มหญิงบริการต่างชาติพบว่า มีโอกาสเสี่ยงต่อการท้องและต้องไปทำแท้ง และการเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์สูง กลุ่มผู้หญิงที่ทำงานในสถานบริการตรงจะได้รับการตรวจสุขภาพและมีการใช้ถุงยางอนามัยมากกว่ากลุ่มที่ทำงานในสถานบริการแบบแฝง แต่ทั้งสองกลุ่มต่างก็มีความรู้เรื่องการคุมกำเนิดและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ทุกประเภทน้อยมาก โดยเฉพาะในกลุ่มผู้หญิงข้ามชาติที่ทำงานบริการต่ำกว่าหนึ่งปี เพราะการให้บริการเชิงรุกของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ยังเข้าไม่ถึงกลุ่มผู้หญิงบริการต่างชาติด้วยเหตุผลนานาประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภาษาการสื่อสาร ปัญหาจากเจ้าของสถานบริการ และปัญหาจากตัวผู้หญิงเอง

2.5 ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะถูกกฎหมายและหลบเลี่ยงกฎหมาย

(1) **แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว** ในจำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวจากกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบภาพรวมว่า มีแรงงานมีฝีมือมาจาก 30 ประเทศ โดยเรียง 10 ลำดับแรกได้ดังนี้ ญี่ปุ่น จีน อเมริกา อังกฤษ อินเดีย ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ เกาหลี ออสเตรเลีย และเยอรมัน เป็นเพศชายเกือบทั้งหมด ยกเว้นแรงงานจากฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า ที่มีเพศหญิงเกือบ 1 ใน 4 แรงงานส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 25-59 ปี มีรายได้เฉลี่ยประมาณ 50,000 บาทต่อเดือนพักอาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ทำงานอยู่ในทุกประเภทของธุรกิจ แรงงานญี่ปุ่นทำงานในธุรกิจประเภทเครื่องไฟฟ้า/อิเล็กทรอนิกส์/คอมพิวเตอร์ สูงที่สุด แรงงานอเมริกันทำงานในกลุ่มรับเหมาก่อสร้างและในสถาบันการศึกษา ส่วนแรงงานชาติอินเดียจะเป็นพวกเสื้อผ้าสำเร็จรูปและอัญมณี

แรงงานข้ามชาติมีทักษะนี้ทำงานในตำแหน่งบริหารจัดการมากที่สุด ในหลายสัญชาติมีการนำแรงงานของตนเข้ามาบริหารจัดการ หรือควบคุมการผลิตอยู่ด้วย แรงงานชาติญี่ปุ่นจะมีรายได้ต่อเดือนที่ค่อนข้างสูง คือระหว่าง 50,000-99,999 บาท ในขณะที่แรงงานชาติอื่นๆ มีรายได้ต่อเดือนอยู่ระหว่าง 20,000-49,999 บาท แรงงานทุกชาติมีการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน โดยเฉพาะแรงงานญี่ปุ่นมีสูงที่สุด ข้อมูลการศึกษาที่ไม่ชัดเจนและไม่มีข้อมูลการศึกษานั้นปรากฏในการจ้างแรงงานทุกสัญชาติ ส่วนในแรงงานที่ทราบระดับการศึกษา กว่าครึ่งจะมีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างไรก็ตามยังมีแรงงานที่มีการศึกษาระดับไม่เกินมัธยมศึกษาอยู่อีกด้วย

ในกลุ่มที่ทราบเหตุผลที่ไม่จ้างคนไทยทำงานนั้นๆ ทุกสัญชาติให้เหตุผลว่าต้องการคนที่ความสามารถสูง ต้องการคนที่พูดภาษานั้นๆ ได้ และมีบางส่วนที่ยังไม่เชื่อความสามารถของคนไทย โดยเฉพาะการจ้างแรงงานชาวฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นไปได้ว่าเหตุผลที่บอกนี้ใช้เพื่ออ้างที่จะจ้างแรงงานต่างชาติ เพราะเปรียบเทียบระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานฟิลิปปินส์แล้ว แรงงานไทยไม่น่าจะมีความสามารถด้อยกว่าแรงงานฟิลิปปินส์ จึงน่าจะมีการตรวจสอบถึงความเป็นจริงด้วยเมื่อมีการขอใบอนุญาตทำงาน

การนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว เพิ่มการไหลเวียนเงินตราในประเทศ ในทางอ้อมช่วยเพิ่มความรู้ความสามารถให้แก่แรงงานไทยและผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทย เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติ และเป็นการทดแทนการขาดแคลนแรงงานไทยในด้านนั้นๆ แต่ขณะเดียวกันก็อาจกลายเป็นการแย่งงานของแรงงานฝีมือไทย ซึ่งหากขาดการวางแผนที่ดีในการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติแล้ว จะเกิดการแย่งงานของแรงงานฝีมือไทยอย่างถาวรได้

(2) **แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะและเข้าเมืองถูกต้องแต่ลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต** ผลการศึกษาพบว่า แรงงานต่างชาติกลุ่มนี้หลบเลี่ยงกฎหมาย เนื่องจากการขอใบอนุญาตทำงานเป็นเรื่องยุ่งยากและต้องมีการเสียเงินจำนวนมากจึงทนความด่าเนินการให้ โดยผู้ที่ได้ใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องยังต้องเสียภาษีให้รัฐบาลอีกด้วย แต่การทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตดูจะไม่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานในประเทศไทยมากนัก คนเหล่านี้จึงเลือกที่จะทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายแทนการที่ต้องไปเสียเวลาเสียเงินเพื่อขอใบอนุญาตทำงาน แรงงานต่างชาติกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะไม่ทราบ หรือทราบแต่ก็ไม่สนใจกับการหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นเลย และมักจะถือว่าเป็นเรื่องภายในระบบการทำงานของไทย สาเหตุหลักๆ ที่ทำให้เกิดการหลบเลี่ยงคือ **ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว** และ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบอนุญาต ซึ่งเป็นที่มาของวิธีการหลบเลี่ยงกฎหมายการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 แบบแผนดังนี้

- หนึ่ง การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการอยู่ทำงานในประเทศไทยเกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต
- สอง การหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน เมื่อผู้ทำงานมีคุณสมบัติไม่ตรงตามข้อกำหนดของการขอทำงานของคนต่างด้าวซึ่งมี 3 แบบคือ
 - (ก) ในงานแต่ละประเภทจะมีการกำหนดวุฒิการศึกษาของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน โดยทั่วไปมักกำหนดว่าต้องจบปริญญาตรี ซึ่งผู้ที่นายจ้างต้องการให้เข้ามาทำงานไม่จบปริญญาตรี อาจมีการพยายามหาช่องว่างจากการตีความ เช่น อาจมีการระบุว่ามีการประกอบการณ์ในการทำงานมานาน เป็นต้น
 - (ข) ในกรณีของบริษัทขนาดเล็กที่มีเงินจดทะเบียนไม่สูงนัก เช่น สี่ล้านบาท จะได้รับอนุญาตให้นำคนต่างชาติเข้ามาทำงานเพียง 2 คน แต่มีบางบริษัทที่ต้องการคนต่างชาติเข้ามาทำงานเกินกว่าที่กำหนดไว้ อาจใช้วิธีให้บริษัทนายความจัดการให้ โดยได้มีกรณีของการพูดจากับเจ้าหน้าที่ที่ออกใบอนุญาต โดยใช้วิธีใส่ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องลงในฐานข้อมูล เช่น อาจระบุว่ามีคนต่างชาติขออนุญาตทำงานมาแล้วเพียง 1 คน ซึ่งฝ่ายที่อนุญาตเห็นว่ายังมีโควต้าเหลือก็ออกใบอนุญาตให้
 - (ค) ในกรณีที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินเดือนของผู้ขออนุญาตเข้ามาทำงานว่าจะต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ เช่น 30,000 บาท แต่บริษัทต้องการจ้างในอัตราที่ต่ำกว่านั้น ก็อาจมีการแจ้งเงิน

เดือนสูงกว่าความเป็นจริง ในกรณีเช่นนี้บริษัทจะยอมเสียภาษีตามจำนวนเงินที่แจ้งไว้กับการ
การ

- สาม การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำงานในประเภทของงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ประเทศไทยได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีทั้งหมด 39 ประเภทงาน ในจำนวนนี้มีงานวิชาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย แต่มีแนวโน้มที่คนต่างชาติจะทำงานเหล่านี้โดยหลบเลี่ยงกฎหมายคือ งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี งานวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบวิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประเมินราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ และงานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี
- สี่ การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยทำงานไม่ตรงตามลักษณะงานที่ขอไว้ ในการขอใบอนุญาตทำงาน ผู้ยื่นขอจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะงานและระยะเวลาการทำงานไว้อย่างชัดเจน โดยที่การจะออกใบอนุญาตให้ นั้น แนวทางปฏิบัติของทางประเทศไทยจะมีการจำกัดจำนวนของผู้ที่จะเข้ามาทำงานในแต่ละประเภท ตัวอย่างเช่น จ้างวิศวกรมาทำงานวิศวกรก่อสร้าง แต่ในใบขออนุญาตแจ้งว่าจ้างในตำแหน่งผู้บริหารโครงการ ในกรณีเช่นนี้ต้องมีการเตรียมเอกสารอื่นๆให้มีความสอดคล้องกับตำแหน่งงานที่ขอไปด้วย และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว บริษัทจึงจัดให้ชาวต่างชาติไปทำงานในตำแหน่งวิศวกรแทน
- ห้า การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยใช้สถานภาพของการเข้าเมืองเพื่อท่องเที่ยว โดยทั่วไปการขอเข้าประเทศโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทชั่วคราว ทำได้ยากกว่าการขอเข้าประเทศแบบนักท่องเที่ยว ดังนั้นในแต่ละปี จำนวนของการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวจึงสูงกว่าประเภทคนอยู่ชั่วคราวมาก เช่น ปีพ.ศ. 2538 มีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเพียง 241,164 คน ส่วนผู้ที่ขอเข้าประเทศมาในฐานะนักท่องเที่ยวมีอยู่ถึง 1.2 ล้านคน ซึ่งเป็นทราบกันโดยทั่วไปว่า ในจำนวนนี้จะมีผู้ที่หลบเลี่ยงทำงานอยู่ด้วยจำนวนหนึ่ง แต่เป็นการยากที่จะคาดประมาณตัวเลขของคนกลุ่มนี้

(3) การถ่ายทอดเทคโนโลยี ในภาพรวมพบว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือความรู้ระหว่างผู้ทำงานไทยและต่างด้าวมักค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าแรงงานต่างชาติจะทำงานถูกต้องตามกฎหมายการทำงานหรือไม่ก็ตาม คือในงานบางประเภทหรือบางตำแหน่งเกือบจะไม่มี การถ่ายทอดเทคโนโลยีเลย โดยเฉพาะงานที่เป็นงานบริหารหรือจัดการในระดับสูง เพราะผู้ทำงานในระดับนี้แทบจะไม่มีโอกาสติดต่อ หรือทำงานโดยตรงกับคนไทยที่ทำงานในระดับกลาง แม้แต่งานที่ผู้ทำงานต่างด้าวเป็นหัวหน้า ก็มักจะเป็นการควบคุมดูแลให้การทำงานเป็นไปตามเป้าหมายมากกว่าการสอนงาน

- (ข) จะต้องคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ก่อนออกจากประเทศไทย หรือที่จะต้องนำใบสำคัญถิ่นที่อยู่ไปสลักหลังในกรณีที่ออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก มิฉะนั้นจะต้องระวางโทษปรับ 1,000 บาท
- (ช) ต้องออกนอกประเทศไทยเมื่อไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรหรือสิทธิในการเข้าเมืองสิ้นสุด มิฉะนั้นจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (ฉ) ไม่หลบหนีไปในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าหลบหนีไปต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) **การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว** ย้อนหลังไปก่อนหน้า พ.ศ. 2515 นอกจากธุรกิจบางประเภทที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าต้องมีคนต่างด้าวไม่เกินร้อยละ 50 แล้ว คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจใดๆ ในประเทศไทยได้โดยอิสระ จนเมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ปว.281) เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เพื่อสงวนธุรกิจบางประเภทไว้สำหรับคนไทย เป็นต้นมา เท่ากับประเทศเริ่มจำกัดสิทธิของการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยวิธีการกำหนดรายชื่ออาชีพที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ ทั้งนี้การที่คนต่างด้าวจะขอทำอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยได้จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือจะต้องขออนุมัติจากอธิบดี และในการพิจารณาการจดทะเบียนธุรกิจที่มีคนต่างชาติร่วมทุนอยู่ด้วยว่าเป็นธุรกิจของคนต่างด้าวหรือไม่ ปว.281 กำหนดว่า นิติบุคคลและห้างหุ้นส่วนของคนต่างด้าว หมายถึงว่ามีลักษณะต่อไปนี้คือ

- (ก) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นของคนต่างด้าว
- (ข) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้เป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่ และ
- (ค) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคล ยกเว้นคนสัญชาติอเมริกัน (เพราะปว. 281 ไม่บังคับใช้กับนิติบุคคลสัญชาติอเมริกัน)

หลังจากที่มีการประกาศใช้ ปว. 281 เพียงไม่เกิน 1 เดือน ก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 (ปว.322) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2516 กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งต้องการทำงานในประเทศไทย ขอใบอนุญาตทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในขณะนั้นคือกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ก่อนหน้านั้นคนต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยโดยไม่ต้องขออนุญาตทำงาน ต่อมาในปีพ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้ ‘พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521’ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีข้อกำหนดในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวมากกว่าที่เคยมีมาในประเทศไทย

ปว. 281 แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า ไม่ต้องการให้นิติบุคคลที่เป็นคนต่างชาติมาประกอบธุรกิจที่กำหนดแข่งขันกับคนไทย หรือมีอำนาจบริหารครอบงำกิจการที่อยู่ในมือคนไทย สถิติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวจำแนกตามข้อกฎหมายในช่วง 10 ปี (พ.ศ. 2529-2538) พบว่ามีไม่มากนักคือ จำนวนการจดทะเบียนรวมมี 3,387 แห่ง แบ่งได้เป็นตามสนธิสัญญา 540 แห่ง ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน 68 แห่ง

กรมประกาศปว. 281 จำนวน 2,799 แห่ง และจนถึงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 มีสถานประกอบการของคนต่าง
จ้างตามปว. 281 คงเหลือเพียง 1,375 แห่งเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติมีการถือหุ่นแทนคนต่างชาติมากและไม่มีใคร
กรงกลัวว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย เพราะบทลงโทษในการทำผิดกฎหมายเรื่องนี้ก็เพียงแค่ปรับหรือให้เลิก
กิจการเท่านั้น และสถิติของคดีที่นำขึ้นสู่ศาลก็มีน้อยมาก กล่าวได้ว่า ผู้ได้ประโยชน์จากการสงวนธุรกิจบาง
ประเภทไว้สำหรับคนไทยตามประกาศ ปว.281 และปว.322 มากที่สุดคือ คนไทยและคนอเมริกันที่ทำกิจการนั้นๆ
มิใช่ผู้บริโภคซึ่งคือคนไทยทั่วไปและคนต่างชาติ ซึ่งอาจได้สินค้าที่ดี หรือบริการที่ดีถ้าปล่อยให้มีการแข่งขันเสรี

**(3) คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.
2521 ดังนี้**

- (ก) ไม่ทำงานตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.
2522 ถ้าฝ่าฝืนคนต่างด้าวนั้นจึงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง
100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (ข) ทำงานในประเทศไทยโดยมีใบอนุญาตทำงาน ถ้าทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่แจ้งการทำงาน
ในกรณีของงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน การกระทำความผิดจึงต้อง
ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (ค) พกพาใบอนุญาตทำงานติดตัว เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ มิฉะนั้น
ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท
- (ง) ยื่นขอรับใบแทนใบอนุญาตทำงานในกรณีใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย มิฉะนั้นต้อง
ระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท
- (จ) ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานเมื่อใบอนุญาตนี้หมดอายุ
- (ฉ) ส่งมอบใบอนุญาตคืนหากมีการเลิกทำงาน
- (ช) คืนใบอนุญาตทำงานเมื่อออกจากประเทศไทย

**(4) ประเภทของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าเมืองแล้วมาทำงานในประเทศไทย สามารถจำแนกคนต่างด้าว
ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยออกได้เป็น 6 ประเภทดังนี้**

- (ก) คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อทำงานคือ เป็นบุคคลที่มี
ทั้ง สิทธิในการเข้าเมืองและสิทธิในการทำงาน สามารถร้องขอเข้าเมืองเพื่อการทำงานโดยชอบ
ด้วยกฎหมายและเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงาน คนต่างด้าวกลุ่มนี้จึงมีสถานภาพที่ชอบด้วย
กฎหมายทั้งในเรื่องของการเข้าเมืองและการทำงาน (ดูตาราง 2)
- (ข) คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อทำงาน แต่ไม่มีทั้งสิทธิใน
การเข้าเมืองและสิทธิในการทำงาน คนกลุ่มนี้มักจะเป็นผู้ที่เข้ามาทำงานไร้ฝีมือ (ดูตาราง 2)
- (ค) คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย จึงต้องทำงานในประเทศไทย

- (ง) คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อก่อตั้งครอบครัวในประเทศไทย แล้วจึงมาทำงานในประเทศไทย เช่น สถานภาพในทางกฎหมายของจีนฮ่ออพยพ
- (จ) คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อลี้ภัยต่อชีวิตและร่างกาย แล้วจึงมาทำงานในประเทศไทย ได้แก่
1. จีนฮ่ออิสระ
 2. ผู้หลบหนีการสู้รบในพม่าในช่วงปี พ.ศ. 2527-2534
 3. นักศึกษาพม่าที่หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่าในปี พ.ศ. 2533-2534 และมีแนวปฏิบัติผ่อนปรนเป็นกรณีพิเศษ
 4. คนต่างด้าวที่ลี้ภัยมาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานอาจได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติทั่วไป ดังจะเห็นจากตัวอย่างต่อไปนี้ กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ และ กลุ่มญวนอพยพ
- (ฉ) คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อการศึกษา แล้วจึงมาทำงานในประเทศไทย

ตารางที่ 2 : สถานภาพของคนต่างด้าวกับสิทธิในการทำงาน

ก. แรงงานระดับสูงหรือแรงงานมีทักษะในประเทศไทย

ประเภทที่ 1 คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ได้ทำเรื่องขอรับใบอนุญาตทำงาน (work permit) ซึ่งโดยทั่วไปจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และอาจขอต่ออายุในอนุญาตอีกได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

ประเภทที่ 2 คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน หรือโดยกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติปิโตรเลียม ซึ่งตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดว่า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายอื่น ก็ให้กรมจัดหางานออกใบอนุญาตทำงานตามนั้น

ประเภทที่ 3 คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันที่ประกาศปว. 322 มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้รับใบอนุญาตประเภท 'ตลอดชีพ' คนต่างด้าวกลุ่มนี้สามารถประกอบอาชีพซึ่งได้ทำมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประกาศปว. 322 จะประกาศใช้ โดยที่อาชีพนั้นจะเป็นอาชีพที่สงวนสิทธิ์หรือไม่สงวนสิทธิ์สำหรับคนต่างด้าวก็ได้ โดยที่สามารถทำงานดังกล่าวไปได้ตลอดชีวิตโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน แต่ห้ามเปลี่ยนอาชีพ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ข. แรงงานระดับล่างที่ลักลอบเข้าเมืองแต่มีสิทธิในการทำงาน

กฎหมายไทยว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว อนุญาตรับรองสิทธิที่จะทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายแก่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ที่รอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองคือ **เป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิในการเข้าเมืองแต่มีสิทธิในการทำงาน** ได้แก่

1. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า
2. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าประเภทที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร
3. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าประเภทใช้แรงงาน
4. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย
5. ลาวอพยพ
6. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา
7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาซึ่งมีเชื้อสายไทย และ
8. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาซึ่งเป็นกัมพูชาแท้

นอกจากนี้ยังอาจรวมคนต่างด้าวกลุ่มต่อไปนี้ได้ด้วยคือ กลุ่มบุคคลสัญชาติจีนที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ไม่ยอมออกจากประเทศไทยเมื่อสิทธิในการเข้าเมืองสิ้นสุด กลุ่มเนปาลอพยพ และคนต่างด้าวแถบชายแดน

2.7 การผสมกลมกลืนคนต่างด้าวในสังคมไทย

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สังคมไทยมิได้เปิดต่อคนต่างด้าว เพียงแต่การยอมรับคนต่างด้าวในสถานะเดียวกันกับคนไทยย่อมมีเงื่อนไข ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ไม่แตกต่างไปจากสังคมอื่นๆ แต่อย่างใด คนต่างด้าวที่เข้ามาอาจจะเลือกที่จะผสมกลมกลืนเข้ามาในสังคมไทยและประเพณีดังเช่นคนไทยก็ได้ หรือเลือกที่จะปฏิบัติที่ตนพึงพอใจก็ได้ ข้อดีของสภาพสังคมเช่นนี้จึงทำให้การปะทะหรือความขัดแย้งระหว่างความเชื่อและทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไม่อาจก่อตัวขึ้น และด้วยเวลาที่ผ่านไปความแตกต่างนั้นก็จะลดความชัดเจนและความแหลมคมลงไปเอง มนุษย์ก็จะเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติโดยวิธีการทางธรรมชาติ

กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทยที่มีผลในปัจจุบัน มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้เอกชนร้องขอมีสัญชาติไทยได้เมื่อเขามีความกลมกลืนกับสังคมไทยอย่างสมบูรณ์แล้ว หรือมีศักยภาพอย่างชัดเจนที่จะผสมกลมกลืนกับสังคมไทย ข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทยชี้ว่า คนต่างด้าวที่เข้ามาผสมกลมกลืนในสังคมไทยในช่วง พ.ศ. 2531 จนถึง พ.ศ. 2536 มีด้วยกันทั้งหมดจาก 31 สัญชาติ และสัญชาติที่ร้องขอและได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยมากที่สุดก็คือ จีน รองลงมาคือ อินเดีย และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึง พ.ศ. 2540 (รวมเป็นเวลา 44 ปี) พบว่า ได้มีการอนุญาตให้คนต่างด้าวแปลงสัญชาติเป็นไทยแล้ว 19,387 คน แต่น่าเสียดายที่มิได้มีการแยกสัญชาติของผู้ยื่นคำขอและผู้ได้รับอนุญาต และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 จนถึง พ.ศ. 2539 (รวม 7 ปี) มีการร้องขอถือสัญชาติไทยโดยการสมรส 1,269 ราย และได้รับอนุญาต 1,056 ราย