

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

กระบวนการจ้างแรงงานที่มีทักษะ
โดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

โดย
นภาพร หะวานนท์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดโครงการวิจัย
ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย:
การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อเสนอทางกฎหมาย
และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ

กระบวนการจ้างแรงงานที่มีทักษะ
โดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

โดย
บวรณีย์ หะวานนท์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

กระบวนการจ้างแรงงานที่มีทักษะ โดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

**นภาพร ทะวานนท์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
กันยายน 2541**

สารบัญ

คำนำ	i
I วัตถุประสงค์และวิธีการวิจัย	1
1.1 นำเรื่อง.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	2
1.3 วิธีการวิจัย.....	3
II เจื่อนไขการเข้ามาทำงานที่มีทักษะของคนต่างด้าวภายใต้กฎหมายไทย	5
2.1 ความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย ที่คนต่างด้าวจะเข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	5
2.2 สถานภาพของคนต่างด้าวกับสิทธิในการทำงานประเภทใช้ทักษะในประเทศไทย.....	8
2.3 กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว.	10
III กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวและปัญหาที่เกิดขึ้น	14
3.1 กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวที่ยังไม่เข้ามาในประเทศไทย.....	14
3.2 กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว	16
3.3 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าว	18
3.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว	21
IV การจ้างงานและการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าว	28
4.1 การหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน.....	28
4.2 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำงานในประเภทของงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ.....	30
4.3 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการไม่ทำงานตรงตามลักษณะงานที่ขอไว้ใบอนุญาต.....	31
4.4 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการอยู่ทำงานในประเทศไทยเกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต.....	32
4.5 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยใช้สถานภาพของการเข้าเมืองเพื่อท่องเที่ยว.....	34
4.6 กระบวนการควบคุมการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าว.....	38

V ผลที่ติดตามมาจากการที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานที่มีทักษะ โดยหลบเลี่ยงกฎหมาย.....	41
5.1 การถ่ายทอดเทคโนโลยี	41
5.2 การแข่งขันคนไทย	45
5.3 ความเสียหายที่เป็นผลถึงส่วนรวม	46
 VI สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	49
6.1 สรุปและอภิปรายผล.....	49
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	52
 เอกสารอ้างอิง.....	54
ภาคผนวก.....	56
● แนวทางการสัมภาษณ์ผู้ทำงานชาวต่างชาติทั้งที่มี work permit และ ไม่มี work permit.....	57
● แนวทางการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขอ work permit ให้คนงานต่างชาติที่มีทักษะ.....	61
● แนวทางการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขอ work permit ให้คนงานต่างชาติที่มีทักษะ.....	63
● แนวทางการสัมภาษณ์ผู้รับจัดการเรื่องการขอใบอนุญาตทำงานสำหรับชาวต่างชาติ.....	65
● แนวทางการสัมภาษณ์ผู้ทำงานทางด้านการท่องเที่ยว.....	67



คำนำ

ประเด็นในเรื่องการทำงานประเภทที่มีทักษะของคนต่างด้าว โดยหลบเลี่ยงกฎหมาย เป็นเรื่องที่สาธารณชนยังให้ความสนใจไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไร้ทักษะที่หลบเลี่ยงการตรวจเข้าเมือง มาทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก การวิจัยนี้ได้พยายามแสดงให้เห็นว่า การทำงานของคนต่างด้าวที่เข้าประเทศมาอย่างถูกกฎหมาย แต่ได้มาทำงานประเภทที่ใช้ทักษะ โดยมีได้มีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง เป็นประเด็นปัญหาที่ไม่ควรถูกละเลยเมื่อมีการพูดถึงเรื่องของแรงงานข้ามชาติ แน่นอนว่าประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ไม่ใช่ประเด็นปัญหาในเรื่องจำนวน หากแต่เป็นประเด็นที่ไม่เพียงแต่ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ปัญหาในระบบจัดการของรัฐ แต่ยังเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย ผู้วิจัยหวังว่า การศึกษานี้จะช่วยกระตุ้นให้มีการมองปัญหาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมาย นโยบาย และระบบการจัดการของรัฐ ให้สอดคล้องกับสภาพความจริงมากขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่เห็นความสำคัญของเรื่องแรงงานข้ามชาติ ในมุมมองที่กว้าง โดยได้สนับสนุนให้มีการวิจัยในเรื่องนี้อย่างรอบด้าน ผู้วิจัยได้รับประสบการณ์ที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง จากการได้ร่วมงานกับผู้วิจัยในโครงการย่อยอื่นๆ และขอขอบคุณผู้วิจัยทุกท่าน ที่ได้ร่วมกันคิด วิจัย ทดลอง สร้างเสริม รวมทั้งให้กำลังใจซึ่งกันและกันอย่างดีตลอดมา

ท้ายสุด ผู้วิจัยขอขอบคุณ รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิชกุล หัวหน้าชุดโครงการ และผู้ประสานงานโครงการวิจัย ที่ได้ทำหน้าที่ ทั้งในฐานะเพื่อนคู่คิด และในฐานะผู้ประสานงาน งานทุกอย่างสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณคณะกรรมการชี้ทิศทางของโครงการ ที่ได้ให้คำแนะนำมีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งขอขอบคุณ คุณจิตราภรณ์ วนัสพงศ์ คุณพฐ คุณาเจริญ คุณวรรณนา จารุสมบูรณ์ และคุณจันทน์ ปณิตจิต ที่มีส่วนให้ความช่วยเหลือในกระบวนการวิจัยในขั้นตอนต่างๆ และท้ายที่สุด ที่ไม่อาจลืมได้ คือผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ที่ได้สละเวลา อันมีค่า พุดคุย เล่าเรื่อง สะท้อนความคิด ให้ผู้วิจัย ได้รับรู้ เรียนรู้ และสามารถทำงานวิจัยนี้เป็นผลสำเร็จ



I วัตถุประสงค์และวิธีการวิจัย

1.1 นำเรื่อง

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จำนวนของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานประเภทที่มีทักษะได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยหากจะพิจารณาเฉพาะจากจำนวนผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องจะพบว่า ได้เพิ่มจากจำนวนเพียง 1,506 รายในปี พ.ศ. 2518 เป็น 6,229 ราย ในปี พ.ศ. 2528 และเพิ่มเป็น 11,480 ราย ในปี พ.ศ. 2534 (Poapongsakorn and Amornthip, 1992) ในปี พ.ศ. 2537 ข้อมูลจากกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน ระบุว่า ได้มีคนต่างด้าวยื่นขอและได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นจำนวน 36,623 คน (อรพินทร์ พิทักษ์มหาเกตุ, 2540) ตัวเลขนี้นับว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนต่างด้าวที่ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราอย่างถูกต้องตามกฎหมายในแต่ละปี เช่น ในปี พ.ศ. 2538 มีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) จำนวน 241,164 คน และได้รับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว (Tourist Visa) จำนวน 1.2 ล้านคน (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2538) คำถามที่น่าสนใจก็คือ ผู้ที่ได้เข้าเมืองมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายซึ่งรวมแล้วมีจำนวนสูงถึงกว่าล้านคนนี้ ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานไทยโดยที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ได้เข้าทำงานในลักษณะใดบ้าง ทำไมคนเหล่านี้จึงไม่ขอรับใบอนุญาตทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีการหลบเลี่ยงกฎหมายอย่างไร ประเด็นคำถามที่สำคัญประการสุดท้ายก็คือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างไร และประเทศไทยควรมีนโยบายและการดำเนินการอย่างไรบ้างในเรื่องนี้

เนื่องจากการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การหาจำนวนที่แท้จริงของคนกลุ่มนี้จึงทำได้ยาก แต่การทำความเข้าใจกับเงื่อนไขที่รัฐไทยจะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่มีทักษะทำงาน กลไกที่รัฐใช้เพื่อควบคุมให้การทำงานของชนกลุ่มนี้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งแนวโน้มนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และความต้องการแรงงานจากต่างประเทศของผู้ลงทุน จะช่วยให้ทราบถึงข้อจำกัดของการที่คนต่างด้าวจะเข้ามาทำงานที่มีทักษะอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งจะช่วยให้ทราบถึงความเป็นไปได้ที่คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย

แม้ว่าในภาพรวม ปรากฏการณ์ของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ได้เข้ามาทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับความสนใจจากสาธารณชนน้อยกว่าเรื่องของแรงงานไร้ฝีมือ

จากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยนับเป็นจำนวนหลายแสนคน แต่การหลั่งไหลของแรงงานที่มีทักษะและไม่มีทักษะ ทั้งที่เข้าเมืองมาโดยถูกกฎหมาย แต่ทำงานอย่างถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย และที่เข้าเมืองมาอย่างไม่ถูกกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้โดยไม่ถือว่าเป็นผิดกฎหมาย สิ่งนี้เป็นสิ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและในระดับโลก ในส่วนของประเทศไทย การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมซึ่งมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้มีการลงทุนจากผู้ประกอบการภายนอกประเทศ รวมทั้งกระแสของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมุ่งขยายฐานการผลิตไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรแรงงานอันเป็นแรงงานราคาถูก ทำให้แนวทางการพัฒนาของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศค่อนข้างสูง ซึ่งมีผลทำให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีทักษะบางประเภทสูงตามไปด้วย การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างชาติที่มีทักษะที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นผลที่ติดตามมาอีกส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ด้วย

การที่ประเด็นของการเข้ามาทำงานที่มีทักษะของคนต่างด้าวยังมิได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากนักน่าจะเป็นเพราะ คนกลุ่มนี้มีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับแรงงานที่ไร้ทักษะ และอีกส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะ คนส่วนใหญ่เชื่อว่า ปัญหานี้ไม่น่าจะมีผลเสียหายร้ายแรงกับประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อย่างไรก็ตามเราไม่อาจปฏิเสธว่า ปรากฏการณ์ของการเข้ามาทำงานประเภทที่ต้องใช้ทักษะ โดยการหลบเลี่ยงกฎหมายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมไทย ปรากฏการณ์นี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันของกฎหมาย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ความต้องการของสังคมไทย และความต้องการของผู้ลงทุน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย การทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหานี้จะช่วยให้การปรับทิศทางของนโยบายการอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาทำงาน กฎหมาย แนวปฏิบัติ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างเหมาะสมมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มีจุดประสงค์สำคัญที่จะศึกษาการเข้ามาทำงานที่มีทักษะหรืองานที่ใช้วิชาชีพ ของคนต่างด้าว โดยที่คนเหล่านี้ได้เข้าเมืองมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เข้ามาทำงานประเภทต่างๆอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ถูกกฎหมาย กล่าวคือไม่ได้รับการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้อง โดยต้องการศึกษาถึงเงื่อนไขและเหตุผลที่นายจ้างรับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะเข้ามาทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต (work permit) นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงกระบวนการที่นายจ้างและผู้ทำงานใช้ในการหลบเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งประเด็นปัญหาที่ติดตามมาจากการที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องด้วย ซึ่งในส่วนนี้จะมุ่งดูประเด็นปัญหาของการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างแรงงาน ต่างชาติกลุ่มนี้กับแรงงานไทย และปัญหาในเรื่องอื่นๆที่เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยมีแรงงานที่มีทักษะเข้ามาทำงานอย่างไม่ถูกต้อง

1.3 วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้มีได้มีจุดประสงค์ที่จะศึกษาจำนวนหรือการกระจายของแรงงานที่มีทักษะข้ามชาติ ซึ่งเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นการศึกษาเพื่อที่จะหาข้ออธิบายเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์นี้ในสังคมไทย ดังนั้นการวิจัยนี้จึงเลือกใช้วิธีการสัมภาษณ์ระดับลึกบุคคลที่เป็นเป้าหมายในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลขององค์กรธุรกิจเอกชนที่มีผู้ทำงานเป็นชาวต่างชาติ นายจ้างของแรงงานต่างชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ทนายความที่มีประสบการณ์หรือเคยรับจ้างเป็นผู้ดำเนินการขอใบอนุญาตให้คนงานต่างชาติ ชาวต่างชาติซึ่งทำงานที่มีทักษะอยู่ในประเทศไทย โดยไม่มีใบอนุญาตหรือเคยทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต และผู้ทำงานคนไทยที่ทำงานร่วมกับชาวต่างชาติที่มีทักษะและไม่มีใบอนุญาตทำงาน โดยทำงานอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าว

แหล่งงานซึ่งได้การดำเนินการเก็บข้อมูล ได้แก่ บริษัทและแหล่งงานต่างๆที่มีการจ้างแรงงานที่มีทักษะที่เป็นคนต่างชาติ ที่สำคัญได้แก่ (1) บริษัทขนาดใหญ่หรือขนาดกลาง ซึ่งเป็นบริษัทที่มีคนงานทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ บริษัทได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment -BOI) (2) บริษัทขนาดกลางหรือขนาดเล็กซึ่งเป็นบริษัทที่คนไทยร่วมดำเนินการกับบริษัทต่างชาติ โดยบริษัทไม่ได้รับการสนับสนุนจาก BOI (3) บริษัทหรือหน่วยงานขนาดกลางหรือเล็กซึ่งเป็นบริษัทของคนไทยแต่มีการจ้างคนงานต่างชาติมาทำงานบางประเภท (4) สำนักพิมพ์ (5) แหล่งงานอื่นๆ เช่น โรงแรม ภัตตาคาร สถานบริการการท่องเที่ยวซึ่งมีคนทำงานต่างชาติที่ทำงานธุรกิจให้บริการด้านคอมพิวเตอร์ (6) สำนักงานทนายความ (7) บริษัททัวร์ (8) โรงเรียนสอนภาษาต่างชาติ (9) โรงเรียนสอนคอมพิวเตอร์

ในการเก็บข้อมูลในแหล่งงานแต่ละประเภท ได้พยายามเก็บข้อมูลจากคนงานต่างชาติ คนงานไทยที่ทำงานร่วมกับชาวต่างชาติเพื่อศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการขอใบอนุญาตทำงานกระบวนการหลบเลี่ยงกฎหมายเรื่องการขอใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าว ความสัมพันธ์ในการทำงาน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างคนทำงานไทยกับคนทำงานต่างชาติ นอกจากนี้ได้พยายามสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขอวีซ่าและใบอนุญาตทำงานให้กับชาวต่างชาติ และหากองค์กร บริษัท หรือหน่วยงาน ได้มีการว่าจ้างบริษัทหรือสำนักงานทนายความ มาช่วยดำเนินการและจัดการเรื่องวีซ่าและใบอนุญาตทำงานก็จะพยายามติดต่อขอสัมภาษณ์ผู้ทำหน้าที่นี้ในบริษัทหรือสำนักงานทนายความด้วย

โดยเหตุที่การศึกษาเรื่องนี้ เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเข้าถึงตัวบุคคลที่เป็นเป้าหมายในการศึกษาจึงทำได้ยาก และต้องอาศัยการสร้างควมไว้วางใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง การเก็บข้อมูลในการวิจัยนี้ได้เริ่มต้นโดยอาศัยผู้แนะนำที่เป็นคนรู้จัก เพื่อแนะนำให้สามารถเข้าถึงผู้ที่ต้องการสัมภาษณ์ บางครั้งต้องอาศัยการติดต่อผ่านคนรู้จักหลายชั้นตอน และโดยทั่วไปเมื่อได้สัมภาษณ์ผู้ที่เป็น

ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) แล้ว ผู้วิจัยได้อาศัยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบ snowball sampling คือขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แนะนำบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สัมภาษณ์ต่อไป ซึ่งวิธีนี้ได้ช่วยให้การเก็บข้อมูลขยายขอบเขตออกไป อย่างไรก็ตามแม้ว่าการเข้าถึงตัวผู้เก็บข้อมูลจะทำได้ยาก แต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้ให้ข้อสรุปที่เป็นแบบแผนชัดเจนเกี่ยวกับเงื่อนไขและสาเหตุ ที่ทำให้ต้องมีการหลบเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งกระบวนการที่เลือกใช้เพื่อให้สามารถหลบเลี่ยงกฎหมาย การเสนอผลการวิจัย จะเริ่มต้นด้วยการนำเสนอความเป็นไปได้และข้อจำกัดของผู้ทำงานที่มีทักษะซึ่งเป็นชาวต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้อง ทั้งจากแง่มุมของกฎหมายไทยและจากมุมมองและเงื่อนไขของนายจ้าง และผู้ทำงานที่เป็นชาวต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่า ทำไมจึงต้องมีการหลบเลี่ยงกฎหมายหรือการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง จากนั้นจึงนำเสนอผลที่ติดตามมาจากการที่มีการหลบเลี่ยงกฎหมาย และข้อเสนอในเชิงนโยบาย



II เจือนไขการเข้ามาทำงานที่มีทักษะของคนต่างด้าวภายใต้กฎหมายไทย

2.1 ความเป็นไปได้ในทางกฎหมาย ที่คนต่างด้าวจะเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 และ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 คนต่างด้าว หมายถึงผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ที่เกิดในประเทศไทย แต่กฎหมายสัญชาติไทยไม่ยอมรับการเป็นสัญชาติไทยของบุคคลนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีฐานะเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยโดยได้รับการรับรองให้เป็นคนต่างด้าวที่มีสถานภาพการเข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมาย คนกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะร้องขอใบอนุญาตนทำงานได้ เช่น กรณีของชาวไทยภูเขาที่เกิดในประเทศไทย แต่มีได้รับสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้มิได้รวมคนกลุ่มนี้เข้าไว้ในการศึกษาด้วย โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีของคนต่างด้าวซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งมีฐานะเป็น คนเข้าเมือง (immigrant) เท่านั้น

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดว่า "คนเข้าเมือง หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร" โดยนัยนี้คนเข้าเมืองจึงหมายถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทุกประเภท ซึ่งหมายรวมถึง คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในลักษณะชั่วคราว และคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในลักษณะถาวร ซึ่งคนกลุ่มหลังนี้ได้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่แล้ว คนต่างด้าวกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีข้อจำกัดในแง่ระยะเวลา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กำหนดให้ คนเข้าเมือง หมายถึงเฉพาะ คนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant) ซึ่งได้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2540) การวิจัยนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการทำงานโดยพลเถียงกฎหมายของคนกลุ่มนี้ อันได้แก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น

ความพยายามที่จะควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในประเทศไทยได้เริ่มต้นมานานพอสมควร คือเมื่อปี พ.ศ. 2499 ได้มีการออก "พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499" กำหนดให้กิจการที่มีคนงานมากกว่าสิบคนขึ้นไปบางกิจการ (ตามที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกา) จะต้องมีคนต่างด้าวไม่เกินกว่าร้อยละ 50 แต่กฎหมายนี้ยังไม่ถือเป็นกฎหมาย ควบคุมการประกอบอาชีพคนต่างด้าวโดยสมบูรณ์ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ย้อนหลังไปก่อนหน้าเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นอกจากธุรกิจบางประเภทที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าต้องมีคนต่างด้าวไม่เกินร้อยละ 50 แล้ว คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจใดๆในประเทศไทยได้โดยอิสระ จนเมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติ (โดยจอมพลถนอม กิตติขจร) ฉบับที่ 281 (ปว. 281) เรื่อง "การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว" ซึ่งประกาศ

เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เพื่อสงวนธุรกิจบางประเภทไว้สำหรับคนไทย โดยใน ปว. 281 นี้ได้ระบุไว้ชัดเจนถึงเหตุผลของการมีประกาศฉบับนี้ว่า เพื่อมิให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานที่คนไทยมีความสามารถ ทักษะ และเงินทุน ที่จะทำได้ และเพื่อให้การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและส่วนรวม โดยในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ทำบัญชีรายชื่อธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวทำไว้ 3 บัญชี บัญชี ก.และบัญชี ข. ห้ามคนต่างด้าวทำวันแต่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต ส่วนบัญชี ค. ห้ามคนต่างด้าวทำวันแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงาน (ดูรายละเอียดในเรื่องนี้ได้ใน พิศวาท สุคนธพันธุ์ และปฐมภรณ์ บุษปารัง, 2540) "คนต่างด้าว" ตาม ปว. 281 นอกจากจะหมายถึง "บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย" แล้วยังหมายความรวมถึง นิติบุคคลและห้างหุ้นส่วนที่มีลักษณะต่อไปนี้ด้วย

- (1) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นของคนต่างด้าว
- (2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้เป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่
- (3) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นคนต่างด้าวต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคล ยกเว้นคนสัญชาติอเมริกัน

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับกับคนต่างด้าวทุกคน ยกเว้นคนต่างด้าวสัญชาติอเมริกัน (พิศวาท สุคนธพันธุ์ และปฐมภรณ์ บุษปารัง, 2540) ทั้งนี้เพราะตามบัญญัติข้อ 2 ของประกาศนี้กำหนดว่า "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาล หรือโดยความตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับรัฐบาลต่างประเทศ" นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นภาคีของสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2511 อย่างไรก็ตามยังมีธุรกิจที่คนต่างด้าวสัญชาติอเมริกันไม่ได้รับอนุญาตให้ทำอยู่ 6 ประเภท ได้แก่ (1) การคมนาคม (2) การขนส่ง (3) การหน้าที่นับดูแลทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (4) การธนาคารที่เกี่ยวกับการหน้าที่รับฝากเงิน (5) การแสวงหาประโยชน์จากที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น (6) การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตผลทางเกษตรพื้นเมือง

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เริ่มมีการจำกัดสิทธิของการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยการกำหนดรายชื่ออาชีพที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ ทั้งนี้การที่คนต่างด้าวจะขอทำอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยได้จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (ในกรณีของอาชีพตามบัญชี ก. และข.) หรือจะต้องขออนุมัติจากอธิบดี (ในกรณีของอาชีพตามบัญชีค.) นอกจากนี้ หลังจากที่มีการประกาศใช้ ปว. 281 เพียงไม่เกิน 1 เดือน ก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 (ปว.322) กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งต้องการทำงานในประเทศไทยขอใบอนุญาตทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในขณะนั้นคือ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ คนต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยโดยไม่ต้องขออนุญาตทำงาน

ปว.322 ได้ประกาศและลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และมีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหมายความว่าปว. 322 มีผลบังคับใช้ใน เดือน มีนาคม พ.ศ. 2516 อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันที่ ปว. 322 มีผลบังคับใช้ ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ปว. 322 จึงให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงานออกใบอนุญาตประเภท "ตลอดชีพ" ให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ โดยหากคนกลุ่มนี้ต้องการจะทำงานที่เคย ทำอยู่ต่อไป สามารถยื่นคำขอต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ปว. 322 ประกาศ ใช้ โดยที่ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้สามารถใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่ผู้นั้นจะเปลี่ยน อาชีพใหม่ ทั้งนี้พบว่าในปี พ.ศ. 2539 มีคนต่างด้าวซึ่งมีใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ อยู่ในประเทศไทย จำนวน 121,522 คน

ต่อมาในปีพ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้ "พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521" ซึ่งเป็น กฎหมายที่มีข้อกำหนดในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวมากกว่าที่เคยมีมาใน ประเทศไทย พ.ร.บ.ฉบับนี้มีทั้งหมด 47 มาตรา และในมาตรา 3 ของพ.ร.บ.นี้ ได้ให้ยกเลิก ปว. 322 และให้ ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แทน โดยใช้บังคับกับคนต่างด้าวทุกคน ยกเว้นคนต่างด้าวที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใน ราชอาณาจักรในฐานะดังต่อไปนี้ (มาตรา 4)

- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
 - (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
 - (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
 - (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลใน (1) หรือ (2) หรือ (3)
 - (5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
 - (6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลป การ กีฬา หรือกิจการอื่นๆ ทั้งนี้ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
- นอกจากบุคคลที่ระบุไว้ข้างต้นนี้แล้ว มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวระบุไว้ชัดเจนดังนี้

"...งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมี ระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดี

หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด" (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2538: 149)

ดังนั้นนอกเหนือจากบุคคลที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คนต่างด้าวทุกคนจะทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาต (work permit) นอกจากกรณีที่มีระยะการทำงานไม่เกิน 15 วัน ซึ่งจะต้องเป็นงานเร่งด่วนและจำเป็นที่ไม่ต้องขอใบอนุญาตแต่จะต้องแจ้งให้อธิบดีทราบ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เป็นพระราชบัญญัติหลักที่วางกรอบเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว และเป็นฉบับที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการออกกฎกระทรวงและแนวทางปฏิบัติต่างๆเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เงื่อนไขและกระบวนการในการขอใบอนุญาตทำงาน มีข้อจำกัดหลายอย่าง ทั้งในแง่ของกฎหมายและในด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายจึงเกิดขึ้นได้ในหลายๆกรณี เช่น อาจเป็นการทำงานโดยไม่ขออนุญาต หรือทำงานประเภทที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ หรือแม้แต่การหลบเลี่ยงกฎหมายในขั้นตอนของการขอใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น ก่อนที่จะนำเสนอความเป็นไปได้ของคนต่างด้าวที่จะทำงานประเภทที่ต้องใช้ทักษะหรือวิชาชีพในประเทศไทย จากนั้นจึงนำเสนอกระบวนการที่คนต่างด้าวจะขออนุญาตทำงาน และการหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน

2.2 สถานภาพของคนต่างด้าวกับสิทธิในการทำงานประเภทใช้ทักษะในประเทศไทย

สิทธิในการทำงานที่มีทักษะของคนต่างด้าวในที่นี้หมายถึงรวมถึงระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ประเภทหรือลักษณะงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำได้ และเงื่อนไขต่างๆที่กฎหมายกำหนดใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ทำงาน สิทธิดังกล่าวนี้ผันแปรไปตามสถานภาพของคนต่างด้าว ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีคนต่างด้าวขออนุญาตทำงานภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายฉบับต่างๆอยู่เป็นจำนวนมาก พอสรุปได้ดังนี้

ประเภทที่ 1 คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ได้ทำเรื่องขอรับใบอนุญาตทำงาน (work permit) ซึ่งโดยทั่วไปจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี (รายละเอียดของกระบวนการขออนุญาตทำงาน จะเสนอในส่วนต่อไป) และอาจขอต่ออายุใบอนุญาตอีกได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

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

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายอื่น ก็ให้กรมจัดหางานออกใบอนุญาตทำงานตามนั้น โดยในส่วนของคนต่างด้าวที่เข้ามาตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม และกฎหมายการปิโตรเลียม จะมีคณะกรรมการที่มีผู้แทนจากกรมจัดหางานไปร่วมด้วย แต่ในส่วนของคนต่างด้าวที่เข้ามาภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน ได้มีการมอบอำนาจให้ทางฝ่ายคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้พิจารณาโดยไม่มีผู้แทนจากกรมการจ้างงานไปร่วมด้วย ดังนั้นคนต่างด้าวที่เข้ามาภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนจึงมีการผ่านกระบวนการขอเข้าเมืองและการขอใบอนุญาตทำงานแตกต่างจากคนต่างด้าวประเภทแรก

ประเภทที่ 3 คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันที่ ปว. 322 มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้รับใบอนุญาตประเภท "ตลอดชีพ" คนต่างด้าวกลุ่มนี้สามารถประกอบอาชีพซึ่งได้ทำมาตั้งแต่ก่อนวันที่ ปว. 322 จะประกาศใช้ (ดูรายละเอียดในคอนเด็นของรายงานนี้) โดยที่อาชีพนั่นจะเป็นอาชีพที่สงวนสิทธิ์หรือไม่สงวนสิทธิ์สำหรับคนต่างด้าวก็ได้ โดยที่สามารถทำงานดังกล่าวไปได้ตลอดชีวิตโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน โดยห้ามมีการเปลี่ยนอาชีพ

ในช่วงเวลาสองถึงสามปีที่ผ่านมายังปรากฏว่า จำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาขออนุญาตทำงานตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนมีจำนวนน้อยกว่าคนต่างด้าวที่ขอเข้ามาทำงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคนต่างด้าวประเภทที่ 1 (ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราว) และประเภทที่ 2 (อนุญาตทำงานภายใต้กฎหมายส่งเสริมการลงทุน) ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานใหม่ระหว่างปี พ.ศ. 2537-2539 จากตารางจะเห็นว่าจำนวนคนต่างด้าวประเภทที่ 2 เปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ โดยมีจำนวนสะสมในปีพ.ศ. 2539 รวม 18,606 คน (ดูตารางที่ 2) ส่วนคนต่างด้าวที่เข้ามาขออนุญาตทำงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน ได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับอย่างช้าๆ ในแต่ละปีเช่นกัน (ดูตารางที่ 1) โดยในปีพ.ศ. 2539 มีจำนวนสะสมอยู่ 44,989 คน (ตารางที่ 2) ส่วนคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ คงเหลืออยู่ 121,521 คน (ตารางที่ 2) ตัวเลขที่นำมาแสดงในตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2 เป็นจำนวนของผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องเท่านั้น ในความเป็นจริง ยังมีคนต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องอยู่ด้วย แต่ตัวเลขของคนกลุ่มนี้ยังไม่อาจคาดประมาณได้

เนื่องจากการวิจัยนี้มุ่งศึกษากระบวนการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย จุฬรรวมความสนใจของการศึกษานี้จึงอยู่ที่คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ ไม่ได้รวมอยู่ในการศึกษาครั้งนี้ ในการนำเสนอกระบวนการเข้ามาขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 จะนำเสนอขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางของทางราชการก่อน แล้วจึงนำเสนอปัญหาและข้อจำกัดของการคนต่างด้าวจะขอใบอนุญาต รวมทั้งการหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน

ตารางที่ 1: จำนวนคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย (เฉพาะรายใหม่) พ.ศ. 2537-2539

ปี พ.ศ.	ประเภทคนต่างด้าว		รวม
	ทำงานชั่วคราว (ประเภทที่ 1)	ส่งเสริมการลงทุน (ประเภทที่ 2)	
2537	11,763	3,795	15,558
2538	13,731	5,186	18,917
2539	15,231	4,383	19,614

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน, มปป.

ตารางที่ 2: จำนวนคนต่างด้าวที่เข้าเมืองและทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายที่คงเหลืออยู่ในเขตกรุงเทพฯและภูมิภาคของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2539

ท้องที่	ประเภทคนต่างด้าว			รวม
	ทำงานชั่วคราว	ส่งเสริมการลงทุน	ตลอดชีพ	
กรุงเทพฯ	35,080	10,712	84,482	130,274
ภูมิภาค	9,909	7,897	37,039	54,845
รวม	44,989	18,606	121,521	185,119

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน, มปป.

2.3 กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ว่า คนต่างด้าวสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ไปถึง 15 ประเภท โดยแต่ละประเภทจะมีกำหนดระยะเวลาที่จะอนุญาตในแต่ละครั้งไม่เท่ากันดังต่อไปนี้ (สำนักตรวจคนเข้าเมือง, 2537)

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล (ระยะเวลาในการอนุญาตตามความจำเป็น)
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ระยะเวลาในการอนุญาตตามความจำเป็น)
- (3) การท่องเที่ยว (ระยะเวลาในการอนุญาต 90 วัน)
- (4) การเล่นกีฬา (ระยะเวลาในการอนุญาต 30 วัน)

(5) ธุรกิจ (ระยะเวลาในการอนุญาต 30 วัน)

(6) การลงทุนที่ได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง (ระยะเวลาในการอนุญาต 2 ปี)

(7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (ระยะเวลาตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นสมควร)

(8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร (ระยะเวลาในการอนุญาต 30 วัน)

(9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ในราชอาณาจักร (ระยะเวลาในการอนุญาต 30 วัน)

(10) การศึกษาหรือดูงาน (ระยะเวลาในการอนุญาต 1 ปี)

(11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน (ระยะเวลาในการอนุญาต 1 ปี)

(12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับการเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง (ระยะเวลาในการอนุญาต 1 ปี)

(13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร (ระยะเวลาในการอนุญาต 1 ปี)

(14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ (ระยะเวลาในการอนุญาต 1 ปี)

(15) การอื่นตามที่ได้กำหนดในกฎกระทรวง (ระยะเวลาในการอนุญาต 1 ปี)

คนต่างด้าวที่ขอเข้าเมืองมาด้วยเหตุผลต่างๆข้างต้นจะได้รับการตรวจลงตราต่างประเทศกันในประเทศไทย มีการตรวจลงตราหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอยู่หลายประเภท กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ข้อ 1 กำหนดการตรวจลงตราไว้เป็น 7 ประเภท (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2537:118) ได้แก่

(1) ประเภททูต

(2) ประเภทราชการ

(3) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว

(4) ประเภทนักท่องเที่ยว

(5) ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร

(6) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

(7) ประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวที่ได้รับการตรวจประทับตราอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ยังไม่สามารถประกอบอาชีพหรือ

รับจ้างทำงานได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เสียก่อน หรือถ้ากรณีใดมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ต้องได้รับ อนุญาตตามกฎหมายนั้น ดังนั้นการที่คนต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะทำงานได้จะต้อง ผ่านกระบวนการขออนุญาตทำงานก่อน และเมื่อได้รับใบอนุญาต (work permit) แล้วจึงจะสามารถทำงาน ได้ โดยทั่วไป การขอใบอนุญาตทำงานอาจทำได้ทั้งในกรณีที่คนต่างด้าวยังไม่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และทั้งในกรณีที่คนต่างด้าวได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว แต่ในทั้ง 2 กรณีนี้ มาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดไว้ชัดเจนว่าจะต้อง "...ได้รับอนุญาตให้เข้า มาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีใช้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาใน ฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน" (เน้นโดยผู้เขียน) ซึ่งหมายความว่า เงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด ของการที่คนต่างด้าวจะขอใบอนุญาตทำงานได้จะอยู่ที่สถานภาพการเข้าเมืองเป็นลำดับแรก คือ คน ต่างด้าวจะต้องขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant visa) ในหนังสือเดินทางเท่านั้น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับการตรวจลงตราประเภททูตและประเภทราชการ (ต้องถือหนังสือ เดินทางราชการหรือหนังสือเดินทางสหประชาชาติที่เทียบเท่าหนังสือเดินทางราชการ) สามารถปฏิบัติงาน ในหน้าที่ได้โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน ส่วนคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับการตรวจลงตรา ประเภทนักท่องเที่ยว (tourist visa) และประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (transit visa) ไม่มีสิทธิขอใบ อนุญาตทำงาน ดังนั้นผู้ที่มีสิทธิจะขอใบอนุญาตทำงานได้คือผู้ที่ได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั วคราว หรือประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคน ต่างด้าวซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม การที่คนต่างด้าวที่จะได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว ก็มีข้อจำกัดอยู่ หลายประการ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ข้อ 4 และข้อ 11 กำหนดว่า ให้จำกัดเฉพาะการขอรับการตรวจลงตราเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการ ชั่วคราวเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เท่านั้น

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
 - (2) ธุรกิจ
 - (3) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
 - (4) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการ
- ลงทุน
- (5) การศึกษาหรือดูงาน
 - (6) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
 - (7) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(8) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันค้นคว้า หรือสถาบันการศึกษาใน
ราชอาณาจักร

(9) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ

(10) เป็นบิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้ที่ได้รับการตรวจลงตราประเภททูตหรือ
ประเภทราชการ หรือของผู้ที่ได้รับการตรวจลงตราประเภทชั่วคราว หรือเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐ
วิสาหกิจหรือองค์การการกุศลสาธารณะ

ดังนั้น การที่คนต่างด้าวจะขอใบอนุญาตทำงานได้จะต้องผ่านกระบวนการขอรับการตรวจลงตรา
ประเภทคนอยู่ชั่วคราวก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติ การขอการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวจะยุ่งยากกว่า
การขอเข้าเมืองเพื่อการท่องเที่ยว ดังที่จะได้กล่าวถึงในตอนต่อไปว่า มีคนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงาน
ในประเทศไทยแต่ได้ใช้วิธีขอเข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยวเพื่อความสะดวกในการขอเข้าประเทศไทย ซึ่ง
นำไปสู่การทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายต่อไป



III กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวและปัญหาที่เกิดขึ้น

ในส่วนนี้จะนำเสนอขั้นตอนของการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งในทางกฎหมายสามารถกระทำได้ทั้งในกรณีที่คนต่างด้าวยังมิได้เดินทางเข้ามายังประเทศไทย โดยที่องค์กรหรือบริษัทที่ต้องการให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงาน จะต้องเป็นผู้ดำเนินการขออนุมัติ ตามขั้นตอนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง หรือคนต่างด้าวอาจเดินทางเข้ามายังประเทศไทยก่อน และมาดำเนินการขออนุญาตทำงานในภายหลัง ภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนดในกฎหมายได้ ในกระบวนการการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวทั้งสองกรณี มีปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆ อันนำไปสู่การหาวิธีการหลบเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งจะไปกล่าวถึงในตอนต่อไป

3.1 กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวที่ยังไม่เข้ามาในประเทศไทย

ในกรณีที่บริษัทห้างร้าน เจ้าของธุรกิจ มีความประสงค์จะรับคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยที่คนต่างด้าวยังมิได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย สามารถทำได้ ทั้งนี้เพราะในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ระบุว่า

"ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บุคคลใดประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายก็ได้" (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2538:149)

ในทางปฏิบัติผู้ที่ต้องการจ้างคนต่างด้าวจะต้องไปยื่นเรื่องขอใบอนุญาตทำงานที่กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือในจังหวัดที่มีสำนักงานแรงงานจังหวัด โดยจะต้องกรอกแบบฟอร์มคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าว หรือดท.3 โดยจะต้องมีหลักฐานและเอกสารดังต่อไปนี้ (กองงานคนต่างด้าว, มปป.)

- (1) รูปถ่ายครึ่งตัว หน้าตรง ไม่สวมหมวก ขนาด 5 X 6 เซนติเมตร ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน จำนวน 3 รูป
- (2) หนังสือชี้แจง (ถ้ามี)
- (3) หนังสือรับรองจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ (ถ้ามี)
- (4) หนังสือรับรองการจ้างปัจจุบันตามแบบที่กำหนด โดยผู้ที่จะลงนามการจ้างได้จะต้องเป็นผู้มีอำนาจลงนามตามที่ระบุไว้ในหนังสือรับรองการจดทะเบียนพาณิชย์ด้วย

(5) หนังสือรับรองของกรมทะเบียนการค้าแสดงว่า สถานประกอบการที่จะเข้าทำงานได้จดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนบริษัท พร้อมทั้งระบุชื่อหุ้นส่วน กรรมการผู้จัดการ และวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ

(6) สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัทโดยกรมทะเบียนการค้ารับรองสำเนาถูกต้อง

(7) ใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากร (ภ.พ. 01, 09 หรือ 20)

(8) ถ้าสถานประกอบการมีโรงงานให้แนบบใบอนุญาตการประกอบจัดตั้งโรงงานและ/หรือใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับการต่ออายุจากกรมแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

(9) ถ้าสถานประกอบการเป็นนิติบุคคลต่างด้าวต้องนำใบอนุญาตการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 มาแสดง

(10) งบการเงินประจำปีล่าสุดของสถานประกอบการ

(11) แผนภูมิการแบ่งงานของสถานประกอบการ หรือบัญชีรายชื่อพร้อมตำแหน่งของบุคคลที่ทำงานในบริษัทนั้นๆ ถ้ามีคนต่างด้าวทำงานอยู่ในตำแหน่งใดขอให้ระบุเลขที่ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวนั้นไว้ และให้แนบบสำเนาใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวทุกคนที่มีอยู่ในสถานประกอบการ พร้อมระบุตำแหน่งของผู้ขอในแผนภูมิด้วยว่ามีคนต่างด้าวรวมทั้งสิ้นเท่า

(12) หลักฐานเอกสารแสดงวุฒิการศึกษาและหนังสือรับรองการผ่านงานของนายจ้างคนเดิมเพื่อแสดงว่าผู้ขอเคยทำงานอะไร ที่ไหน มาตั้งแต่เมื่อใดถึงเมื่อใดโดยละเอียด และถ้าไม่สามารถนำมาแสดงได้ให้นายจ้างที่จะรับผู้ขอเข้าทำงานทำหนังสือชี้แจงรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นได้

(13) ถ้ากิจการที่คนต่างด้าวขอเข้าทำงาน เป็นกิจการส่งเข้า-ส่งออก ให้ถ่ายเอกสารหลักฐานใบขนสินค้าขาออกและแบบแสดงรายการการค้าของกรมศุลกากร และใบสิทธิคุ้มของที่ส่งออก แบบ สป. 61 ของธนาคารแห่งประเทศไทยไปแสดง โดยให้สรุปยอดรวมมูลค่าการส่งออกเป็นอัตราเงินไทย

(14) ถ้าคนต่างด้าวขอทำงานซึ่งต้องได้รับการอนุญาตตามกฎหมายอื่น ให้ถ่ายเอกสารการอนุญาตนั้นๆไปแสดง เช่น ใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ ใบอนุญาตการเป็นครู บัณฑิตข่าวจากกรมประชาสัมพันธ์ หรือหนังสือรับรองจากกรมศาสนา เป็นต้น

(15) หนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(16) ถ้าคนต่างด้าวสมรสกับคนไทย ให้แสดงหลักฐานทะเบียนสมรส บัตรประชาชนคู่สมรส สูติบัตรบุตร (ถ้ามี) ทะเบียนบ้านคู่สมรส

(17) ใบรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งรับรองว่าผู้ขอไม่มีโรคตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(18) ใบมอบอำนาจของคนต่างด้าวซึ่งยินยอมให้บุคคลอื่นมาขึ้นแทนตัวผู้ขอ

(19) แผนที่แสดงที่ตั้งของสถานที่ทำงาน

(20) ใบอนุญาตต่างๆ (ถ้ามี) เช่น ให้จัดตั้งโรงเรียน ให้เป็นครูใหญ่ ให้เป็นผู้จัดการ ให้ประกอบกิจการโรงแรม ให้ประกอบกิจการท่องเที่ยว

เมื่อการยื่นขอใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวได้รับการอนุมัติแล้ว เจ้าของธุรกิจ บริษัทห้างร้านผู้ยื่นขอจะรวบรวมเอกสารต่างๆเพื่อยื่นเรื่องให้กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เพื่อขออนุมัติการขอกำหนดตำแหน่ง เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ตม.จะแจ้งสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศที่คนต่างด้าวแจ้งความประสงค์ขอรับการตรวจลงตรา โดยกงสุลไทยจะตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant Visa รหัส B-A ให้ เมื่อคนต่างด้าวเดินทางเข้ามา พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จะประทับตราอนุญาตให้คนต่างด้าวพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 1 ปี

นอกจากข้อกำหนดในเรื่องประเภทของการตรวจลงตราแล้ว คนต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวจะขอใบอนุญาตทำงานได้จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (กองงานคนต่างด้าว, มปป.)

- (1) มีความรู้ความสามารถในการทำงานตามที่ขอรับใบอนุญาตทำงาน
- (2) ต้องไม่เป็นคนวิกลจริตหรือสติฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (3) ต้องไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการนำรังเกียจแก่สังคม โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคพิษสุราเรื้อรัง
- (4) ต้องไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือโดยกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ภายในระยะเวลา 1 ปี ก่อนวันขอรับใบอนุญาต

3.2 กระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว

ในกรณีที่คนต่างด้าวต้องการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อน แล้วจึงจะดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน คนต่างด้าวจะต้องเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว ซึ่งผู้ยื่นขอวีซ่าจะต้องมีจดหมายเชิญหรือจดหมายรับรองการเข้าทำงานจากบริษัทในประเทศไทยไปยื่นต่อสถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศที่คนต่างด้าวแจ้งความประสงค์จะขอรับการตรวจลงตรา โดยเมื่อมาถึงประเทศไทย พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจจะประทับตราอนุญาตให้คนต่างด้าวพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 90 วัน ในช่วงเวลา 90 วันนี้คนต่างด้าวจะต้องยื่นขอใบอนุญาตทำงานกับกองงานคนต่างด้าว โดยจะต้องเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆและดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีของการขอใบอนุญาตของคนต่างด้าวที่ยังมิได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยผู้ยื่นขอจะต้องกรอกแบบฟอร์มคำขอรับใบอนุญาตทำงาน หรือ ดท. 2 เมื่อได้ใบอนุญาตทำงานแล้วจึงนำหลักฐานการได้รับอนุญาตพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัทมาขึ้นขอต่ออาทิวีซ่า โดยทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะอนุญาตให้อยู่ต่อได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

แนวทางปฏิบัติในส่วนนี้ได้มีปัญหาบางประการเกิดขึ้น เพราะระยะเวลาที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย จะอนุญาตเกินเวลาที่อนุญาตให้คนอยู่ในประเทศไทยไม่ได้ ดังปรากฏในมาตรา 13 (3) ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 25121 ซึ่งกำหนดว่า

"ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต" ได้" (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2538:150)

ดังนั้น ในหลายๆกรณี เมื่อคนต่างด้าวเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทย จัดเตรียมเอกสารไปยื่นขอใบอนุญาตทำงานที่กองงานคนต่างด้าวเป็นที่เรียบร้อยและได้รับการอนุมัติให้ทำงานในประเทศไทยได้ อาจจะมีเวลาที่กำหนดไว้ในวีซ่าที่อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยไม่มากนัก เนื่องจากการออกใบอนุญาตจะต้องออกให้ไม่เกินระยะเวลาตามที่กำหนดในวีซ่า ระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยอาจจะสั้นมาก บางคนอาจได้ใบอนุญาตที่มีระยะเวลาเพียง ไม่ถึงเดือน หรือเพียงไม่กี่วัน ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในขณะตรวจลงตรา หรือที่เรียกกันว่า "ระยะเวลาของวีซ่า" ซึ่งโดยทั่วไปจะให้ไว้เพียง 90 วัน ในกรณีนี้ผู้ยื่นขอจะต้องทำเรื่องขอต่ออายุวีซ่า เมื่อได้ต่อวีซ่าแล้ว จึงกลับไปที่ยกจัดหางานเพื่อขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการขอต่ออายุวีซ่า อาจได้รับการต่ออายุวีซ่าเพียงระยะเวลาสั้นๆก็ได้ เพราะแม้กฎหมายจะกำหนดว่าจะต่ออายุได้ไม่เกิน 1 ปี แต่การอนุมัติอาจอนุมัติน้อยกว่า 1 ปีได้ และการต่ออายุของใบอนุญาตก็จะต้องให้ตามระยะเวลาของวีซ่า ทำให้ผู้ยื่นขอต้องดำเนินการกลับไปกลับมาหลายครั้ง

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมการจัดหางาน พบว่าปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นประเด็นปัญหาที่มีการร้องเรียนกันมาก แต่เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาทางข้อกฎหมาย ที่ระบุว่าการออกใบอนุญาตทำงานไม่สามารถออกให้เกินระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ ดังนั้นจึงได้ใช้แนวปฏิบัติว่า การให้ใบอนุญาตจะให้เป็นระยะเวลา 1 ปี เพียงแต่ผู้ยื่นขอจะต้องมาต่ออายุตามวีซ่า โดยการต่ออายุแบบนี้ผู้ยื่นไม่ต้องมีหลักฐานใดๆมาแสดง นอกจากวีซ่าที่ได้รับการต่ออายุแล้วเท่านั้น ซึ่งการต่ออายุใบอนุญาตแบบนี้เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า "การต่ออายุตามวีซ่า"

โดยทั่วไป ในขณะที่ดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน คนต่างด้าว ไม่อาจทำงานได้ จนกว่าจะดำเนินการให้ได้รับใบอนุญาตเรียบร้อยแล้วจึงจะสามารถทำงานได้ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นในกรณีของคนต่างด้าวที่ขอใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นที่อาจทำงานได้ในระหว่างการรอรับใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้เพราะในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดไว้ว่า

"คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่

ในราชอาณาจักรแล้ว ระยะเวลาสามสิบวันให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอทำงานไปพลางๆก่อนได้ เมื่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายได้รับคำขอแล้วให้ออกใบอนุญาตให้โดยมิชักช้า" (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2538: 149)

นอกจากนี้ คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อการลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ยังได้รับสิทธิเกี่ยวกับระยะเวลาที่ได้ได้อุญาตให้อยู่ต่อในประเทศไทย โดยสามารถขอยืดตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งอาจจะมีระยะเวลาเกินกว่า 1 ปีได้ ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของคนต่างด้าวอื่นๆที่ขออนุญาตใบอนุญาตทำงานซึ่งจะได้รับอนุญาตสูงสุดครั้งละไม่เกิน 1 ปี

ในการออกใบอนุญาตทำงานนั้น กองงานคนต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ระบุว่า ถ้ามีเอกสารครบถ้วนและถูกต้องจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ได้ภายใน 14 วัน ซึ่งดังที่จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในตอนต่อไปว่า ในทางปฏิบัติแล้ว เงื่อนไขและกระบวนการในการขออนุญาตทำงานดังกล่าวนี้ มีข้อจำกัดหลายอย่าง ทั้งในแง่ของกฎหมายและในด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทำให้นายจ้างและผู้ทำงานจำนวนมากไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามที่ต้องการ ดังนั้นจึงได้มีการพยายามที่จะหาวิธีหลบเลี่ยงกฎหมายดังกล่าว

3.3 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าว

ถึงแม้ว่าคนต่างด้าวที่ยื่นขออนุญาตทำงานจะมีเอกสารต่างๆตามที่กล่าวมาในตอนต้นครบถ้วน แต่มิได้หมายความว่าคนต่างด้าวจะได้รับใบอนุญาตเสมอไป เพราะในการอนุมัติออกใบอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าว หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ออกกฎกระทรวง และมีการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้หลายประการ หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการออกใบอนุญาต ได้แก่

(1) การเข้ามาแย่งอาชีพของคนไทย

(2) ความมั่นคงของชาติ โดยการสอบประวัติของคนต่างด้าว ซึ่งโดยทั่วไปจะดูตามรายชื่อประเทศต่างๆที่กระทรวงการต่างประเทศแจ้งเข้ามา ถ้ามีข้อควรให้สงสัยจะส่งไปให้สำนักงานข่าวกรองตรวจสอบ

(3) การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามา หากมีการระบุว่าบริษัทจะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามามากๆ ก็จะได้รับพิจารณาสูงพอสมควร เป็นพิเศษ

(4) ธุรกิจที่เข้ามาทำก่อให้เกิดการจ้างงานแก่คนไทยเพียงใด

(5) หากงานที่ขออนุญาตเข้ามาทำเป็นงานที่ปรึกษาการค้าระหว่างประเทศจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเพราะประเทศไทยยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าระหว่างประเทศ

(6) ด้านมนุษยธรรม หากคนต่างด้าวแต่งงานกับคนไทยจะได้รับการพิจารณาผ่อนผันในเรื่องหลักเกณฑ์ต่างๆ

(7) หากเป็นงานทางด้านศิลปวัฒนธรรม การกีฬา การศึกษา จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เพราะถือว่าเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ

(8) พิจารณาว่าผู้ที่ขออนุญาตเข้ามาทำงาน จะมีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีให้กับคนไทยอย่างไร

(9) ตำแหน่งงานที่ขอมายจะต้องไม่ซ้ำซ้อน โดยทั่วไป ในบริษัทใหญ่ๆที่มีคนต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมากจะมีการกำหนดจำนวนของผู้ทำงานในแต่ละตำแหน่งไว้ว่าจะต้องมีกี่คนเพื่อไม่ให้มีตำแหน่งงานซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ ในปีพ.ศ. 2537 ได้มีการออก "ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2537" ซึ่งเน้นหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตทำงานว่าให้คำนึงถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เป็นงานที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศเป็นจำนวนมาก
- (2) เป็นงานที่ก่อให้เกิดการสร้างงานให้คนไทย

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดจำนวนคนต่างด้าวที่จะทำงานในธุรกิจเอกชน ตามขนาดของการลงทุน โดยพิจารณาจากทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วดังนี้

- (1) เงินทุนตั้งแต่ 2 ล้านบาท ถึง 3 ล้านบาท ให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ 1 คน
- (2) เงินทุนเกินกว่า 3 ล้านบาท ถึง 5 ล้านบาท ให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ 2 คน
- (3) เงินทุนเกินกว่า 5 ล้านบาท ถึง 7 ล้านบาท ให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ 3 คน
- (4) เงินทุนเกินกว่า 7 ล้านบาท ถึง 9 ล้านบาท ให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ 4 คน
- (5) เงินทุนเกินกว่า 9 ล้านบาท ถึง 12 ล้านบาท ให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ 5 คน
- (6) เงินทุนเกินกว่า 12 ล้านบาท ถึง 50 ล้านบาท ให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ 10 คน

ในกรณีที่คนต่างด้าวสมรสกับคนไทย จดทะเบียนสมรสโดยถูกต้องตามกฎหมาย ขนาดของการลงทุนที่กำหนดไว้ ให้ลดลงครึ่งหนึ่ง ส่วนในกรณีที่ธุรกิจเอกชนต้องการมีคนต่างด้าวทำงานเกินจำนวนที่กำหนดไว้ข้างต้น ให้พิจารณาทุนจดทะเบียน หรือทุนดำเนินการ และผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประเทศในด้านการสร้างงานให้คนไทย การนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุน การส่งสินค้าออก การถ่ายทอดเทคโนโลยีแผนใหม่ และความจำเป็นในการบริหารธุรกิจนั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามดุลยพินิจของอธิบดีหรือพนักงานที่อธิบดีมอบหมาย

ส่วนในกรณีที่ไม้อาจใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องขนาดการลงทุนได้ ให้พิจารณาถึงการจ้างงานคนไทย คือ หากมีคนไทยทำงาน 50 คน ให้คนต่างด้าวทำงานได้ 1 คน และหากกิจการมีคนไทยทำงานเกินกว่า 500 คน ให้อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย

นอกจากนี้ยังมีงานบางประเภทที่ "ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2537" กำหนดว่าไม่จำเป็นต้องนำข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนต่างด้าวมาเป็นข้อบังคับ แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของอธิบดีกรมจัดหางานหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมาย งานดังกล่าวได้แก่

- (1) ตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศซึ่งเดินทางเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานสินค้า หรือจัดซื้อสินค้า หรือศึกษาภาวะตลาดสินค้า
- (2) งานให้คำปรึกษาด้านการลงทุน หรือด้านการบริหาร หรือด้านเทคนิคและเทคโนโลยี
- (3) ผู้แทนธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งนำชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย
- (4) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการรับรองจากส่วนราชการที่รับผิดชอบ
- (5) กิจกรรมบันเทิง มหรสพ คนตรี ศาสนา สังคมสงเคราะห์ วัฒนธรรม กีฬา ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะการจ้างงานเป็นครั้งคราว หรือเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมของชาติหรือกิจการอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
- (6) การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานเพื่อให้งานสำเร็จภายใต้โครงการของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหนังสือรับรองจำนวนคนต่างด้าวพร้อมทั้งระบุชื่อ ตำแหน่งมาแสดง
- (7) งานที่ก่อให้เกิดการใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ หรือสามารถลดการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ
- (8) งานที่จะช่วยให้มีการส่งออกซึ่งสินค้าไทย
- (9) งานที่นำเทคโนโลยีซึ่งคนไทยยังทำไม่ได้เข้ามาเผยแพร่และถ่ายทอดให้แก่คนไทย
- (10) งานที่คนไทยสามารถทำได้ แต่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศ

หลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว ได้แก่ ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนที่คนต่างด้าวจะได้รับจากนายจ้าง ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติจะมีการกำหนดรายได้ของตำแหน่งงานแต่ละระดับว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยเกณฑ์ที่ใช้กับคนต่างด้าวจากแต่ละประเทศไม่เท่ากัน เช่น คนต่างด้าวจากประเทศญี่ปุ่น หากขอเข้ามาทำงานในตำแหน่งระดับสูง (เช่น ประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ) ควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 80,000 บาทต่อเดือน และหากเป็นตำแหน่งระดับล่าง (เช่น วิศวกร ฝ่ายเทคนิค นายช่าง ฝ่ายวางแผน) ควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อเดือน แต่หากเป็นคนต่างด้าวที่มาจากทวีปเอเชีย เช่น เกาหลี ใต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ ถ้าขอเข้ามาทำงานในตำแหน่งระดับสูง ควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 35,000 บาทต่อเดือน และหากเป็นตำแหน่งระดับล่าง (เช่น วิศวกร ฝ่ายเทคนิค นายช่าง ฝ่ายวางแผน) ควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 25,000 บาทต่อเดือน ซึ่งเหตุผลของการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคนต่างด้าวมิได้มีการระบุชัดเจน แต่น่าจะเกิดจากความต้องการที่จะจำกัดให้คนต่างด้าวทำงานประเภทที่ต้องใช้ความรู้และทักษะในระดับสูงพอสมควร ซึ่งผู้ที่ทำงานในลักษณะนี้ได้ควรต้องได้รับค่า

ตอบแทนส่วนการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคนต่างด้าวจากแต่ละประเทศแตกต่างกัน น่าจะมาจากหลักการที่ว่า แต่ละประเทศมีมาตรฐานการครองชีพไม่เท่ากัน ผู้ที่มาจากประเทศที่มีมาตรฐานการครองชีพสูง น่าจะมีรายได้สูงกว่าผู้ที่ทำงานในระดับใกล้เคียงกันที่มาจากประเทศที่มีมาตรฐานการครองชีพต่ำ

3.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางในการดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวแล้ว จะพบว่า ไม่เพียงแต่มีความยุ่งยากในการจัดเตรียมเอกสารตามที่กำหนดให้ครบถ้วนและถูกต้องเท่านั้น แต่ยังมีความซับซ้อนในส่วนของการตีความคุณสมบัติของผู้ยื่นขอด้วย หลักเกณฑ์หลายข้อที่ใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาต ดังได้กล่าวข้างต้นต้องอาศัยการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา เช่น ประเด็นในเรื่อง การเข้ามาแย่งอาชีพของคนไทย หรือการพิจารณาว่าธุรกิจที่เข้ามาทำก่อให้เกิดการจ้างงานแก่คนไทยเพียงใดหรือการพิจารณาว่าผู้ที่ขออนุญาตเข้ามาทำงาน จะมีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีให้กับคนไทย อย่างไร ส่วนแต่เป็นเรื่องที่ต้องมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับเรื่อง แรงงาน การจ้างงาน ประเภทงาน ตลอดจนลักษณะของธุรกิจแต่ละประเภทเป็นอย่างดี รวมทั้งจะต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ที่จะอนุมัติเป็นอย่างมากด้วย

การสัมภาษณ์ระดับลึกคนต่างด้าวที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศไทยในอาชีพต่างๆทั้งที่ใบอนุญาตทำงานและไม่มีใบอนุญาตทำงาน ได้ข้อสรุปที่ใกล้เคียงกันว่า คนต่างด้าวมองกระบวนการขอใบอนุญาตทำงานว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อนเกินกว่าที่คนต่างด้าวจะทำสำเร็จได้ด้วยตัวเอง ส่วนใหญ่จึงมักจะใช้วิธีให้ทนายความ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัทหรือแม้แต่เพื่อนร่วมงานที่เป็นคนไทยช่วยเป็นผู้ดำเนินการติดต่อให้ แม้กระนั้น คนต่างด้าวบางคนก็ยังประสบปัญหาและความยุ่งยากในการที่จะได้รับใบอนุญาตทำงาน ผู้ที่กำลังทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานจำนวนมาก เคยพยายามขอใบอนุญาตทำงานมาแล้วแต่ประสบปัญหาไม่ได้รับอนุมัติ จึงตัดสินใจทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมาย ในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะปัญหาที่ก่อตัวขึ้นอย่างเป็นระบบในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว ได้นำไปสู่การหลบเลี่ยงกฎหมายอย่างเป็นระบบไปด้วย

3.4.1 ปัญหาการไม่ประสานกันระหว่างการตรวจลงตรากับการออกใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่า การออกใบอนุญาตทำงานจะต้องคำนึงถึงประเภทของการตรวจลงตราที่คนต่างด้าวได้รับ และจะต้องอาศัยระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน การตรวจลงตรา หรือที่เรียกว่าระยะเวลาของวีซ่า เป็นตัวกำหนดระยะเวลาในการออกใบอนุญาต แต่เนื่องจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองกับการออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน กระทำในหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน เรื่องการเข้าเมืองเป็นหน้าที่ของสำนักตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ส่วนการออกใบอนุญาตให้ทำงานเป็นหน้าที่ของกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้มีหลักการในการดำเนินงานเกี่ยวกับคนต่างด้าวไม่เหมือนกัน กล่าวคือ กองตรวจคนเข้าเมือง มุ่งเน้นในเรื่อง

การอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ต่อในราชอาณาจักรโดยคำนึงถึงปัญหาความมั่นคงและความเหมาะสมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเป็นหลัก ส่วนกรมการจัดหางานพิจารณาโดยมุ่งเน้นถึงการส่งเสริมเศรษฐกิจ การลงทุน และการจ้างงานสำหรับคนไทย ดังนั้นเอกสารที่ต้องนำมาขึ้นขอการตรวจลงตราและการขอใบ อนุญาตทำงานแม้จะดูเป็นเอกสารในเรื่องเดียวกัน เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจหรือบริษัทห้างร้านที่คน ต่างด้าวทำงาน แต่รายละเอียดและแนวทางการพิจารณาของทั้งสองหน่วยงานอาจจะแตกต่างกัน หรืออาจ จะซ้ำซ้อนกันบ้างแล้วแต่กรณี ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความสับสนและความไม่เข้าใจในหมู่ของคนต่างด้าวที่ มองว่าเป็นการทำงานแบบไม่คล่องตัว หรือยึดติดกับขั้นตอนการทำงานมากเกินไป

ประเด็นที่เป็นปัญหามากระหว่างความไม่สอดคล้องกันในส่วนของการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้า มาในประเทศ กับการอนุญาตให้ทำงานก็คือ ระยะเวลาในการอนุญาตให้อยู่ในประเทศกับระยะเวลาในการ อนุญาตให้ทำงาน ซึ่งมักเกิดในกรณีที่คนต่างด้าวมิได้ขออนุญาตทำงานไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเดินทางเข้ามา ในประเทศไทย ดังนั้นคนต่างด้าวจะได้รับการประทับการตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเพียงแค่ 90 วัน เมื่อมาทำเรื่องขอใบอนุญาตทำงาน ก็จะได้รับอนุญาตให้ทำงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามวิชา ซึ่งเมื่อเข้าเมืองมาครบ 90 วันก็ต้องไปขอต่อวีซ่าอีกครั้ง ซึ่งก็มีความเป็นไปได้ที่อาจจะได้รับการต่ออายุ วีซ่าเพียงสั้นๆอีก เช่น ได้เพียง 3 เดือน ซึ่งคนต่างด้าวก็ต้องกลับไปที่ยกงานคนต่างด้าวอีกเพื่อขอต่อใบ อนุญาตทำงาน หรือแม้ในกรณีที่ไ้มีความพยายามแก้ไขปัญหานี้แล้ว โดยทางกองงานคนต่างด้าวพยายาม ลดขั้นตอนของการขออนุญาตทำงานลง โดยการออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวเลขเป็นระยะเวลา 1 ปี แต่ถ้า คนต่างด้าวได้รับการต่ออายุวีซ่าครั้งละ 3 เดือน ผู้นั้นก็ต้องไปขอประทับตราขอต่อใบอนุญาตทำงานตาม อายุของวีซ่า ซึ่งประเด็นปัญหานี้ เป็นที่เข้าใจได้ยากในหมู่คนต่างด้าว เพราะคนต่างด้าวมีแนวโน้มที่จะมอง ว่า เมื่อมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกองงานคนต่างด้าวได้อนุญาตให้ทำงานได้ ทางฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองก็น่า ที่จะอนุญาตคนต่างด้าวอยู่ในประเทศไทยได้ตามระยะเวลานั้นๆ การได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ระยะเวลา 1 ปี แต่กลับได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ เพียง 3 เดือน เป็นเรื่องของการทำงานที่ขัดแย้งกันเองใน สายตาของคนต่างด้าว และแม้แต่ในสายตาคนไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดดำเนินการเรื่องนี้ ตัวอย่าง เช่น กรณีของเควิด (ชื่อสมมุติ) ซึ่งเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยไม่ได้ขอใบอนุญาตทำงานล่วงหน้าก่อน เข้ามา ไล่ให้คนไทยเป็นผู้ช่วยดำเนินการในเรื่องการขอใบอนุญาตทำงาน คนไทยดังกล่าวได้กล่าวถึงปัญหา ที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ดังนี้

"เริ่มแรกเลย เราต้องไปกระทรวงแรงงาน กองต่างด้าว เพื่อขึ้นเอกสาร แล้วก็กลับ คือพอเขาตรวจ เอกสารครบ เขาก็ให้กลับ ครบนี้เราไปขึ้นให้เควิดได้ โดยเขาให้เควิดเซ็นหนังสือรับรองมอบอำนาจ และอีกสองอาทิตย์ เราก็ต้องเดินทางไปดูว่า คำร้องของเราได้รับการ approve ไหม ต้องมาดูเอง ไทรมาถามก็ไม่ได้ พอรู้ว่าได้ก็กลับ เขาให้ใบอะไรมาใบหนึ่ง เป็นหลักฐานว่าเราขึ้นเอกสารแล้ว หลังจากนั้นเราก็ได้เวอร์คเพอร์มิตซึ่งได้มาแค่สองอาทิตย์ ทั้งๆที่เราขอไปหนึ่งปี ครบนี้เป็นจุดที่ยุ่ง มาก เพราะการได้เวอร์คเพอร์มิตกับวีซ่าจะอิงกัน ตอนที่เราไปขึ้นขอเวอร์คเพอร์มิต วีซ่าของเควิด

จะหมดในอีกสองอาทิตย์ข้างหน้า เขาก็ให้เวิร์คเพอร์มิตแค่สองอาทิตย์ตามพาสปอร์ต เราก็ถามว่าทำไมไม่ได้ปีหนึ่ง เขาบอกว่าเขาให้ตามวีซ่า เควิดก็ต้องหอบเอาเอกสารที่กองต่างด้าวไปต่อวีซ่าที่ตม. แล้วก็ชี้แจงให้เขาฟังว่า ผมกำลังอยู่ระหว่างขอเวิร์คเพอร์มิตหนึ่งปี กำลังจะได้แล้ว ขอต่อวีซ่าหน่อย ตม.ก็บอกว่าเวิร์คเพอร์มิตให้แค่หนึ่ง ตม.ก็ให้วีซ่าได้แค่หนึ่ง คือต่อไปอีกสองอาทิตย์ เราต้องไปต่อประมาณสองครั้ง จำไม่ได้ว่าใช้ระยะเวลาเท่าไร แต่ตอนนั้นเควิดเดินทางไปต่างประเทศด้วย ก็เลยได้วีซ่าเพิ่มมา ครึ่งนี้ทำให้เรื่องสับสนอีก เพราะได้วีซ่ามาสามเดือน เวิร์คเพอร์มิตก็เลยได้สามเดือนเหมือนกัน ตอนนั้นเราวิ่งวุ่นระหว่างสองหน่วยงานมากเลย คือก่อนที่จะได้เวิร์คเพอร์มิตหนึ่งปี เราต้องเดินทางระหว่างตม.และกระทรวงแรงงานหลายครั้งมาก และในเรื่องข้อมูลเขาก็ไม่ได้บอกอะไรเราเท่าไร คือเรายื่นอันจะเอาเวิร์คเพอร์มิตหนึ่งปี แต่ก่อนที่จะกรมแรงงานจะให้หนึ่งปี เขาก็แสดมปีให้สามเดือนก่อน และให้เอาไปขอวีซ่าอีกสามเดือน แล้วถึงเอากลับมาที่แรงงานใหม่ปรากฏว่าตอนหลังเราไปขอวีซ่าได้ปีหนึ่ง ที่ได้วีซ่าปีหนึ่งเพราะให้ทางสถานทูตอังกฤษช่วยด้วย ภาระของเควิดเขาต้อง ก็ต้องให้ทางสถานทูตช่วยพูดให้ว่า เป็นเรื่องของมนุษยธรรม ภาระจะท้องจะคลอดคนน่าจะให้ เขารู้ก็เลยโอเคทำให้ ครึ่งนี้กฎหมายค่อนข้างมีข้อบกพร่อง พอเราได้วีซ่าหนึ่งปี เขาก็เอามาสแตมปีเวิร์คเพอร์มิตได้อีกหนึ่งปี"

3.4.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องเอกสารและหลักฐานที่ใช้ในการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน คงได้นำเสนอในตอนต้นแล้วว่า การที่คนต่างด้าวจะขอใบอนุญาตทำงานได้นั้นจะต้องมีเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ มากมาย ซึ่งในช่วงเวลาไม่นานมานี้ ทางกรมจัดหางานได้พยายามทำรายการเอกสารที่ต้องเตรียมมาสำหรับการยื่นขอใบอนุญาตไว้แจกให้กับผู้ขอใบอนุญาต แต่รายการดังกล่าวเป็นเพียงการให้หลักเกณฑ์กว้างเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า เมื่อมีการนำเอกสารหลักฐานมายื่นไว้ที่กรมการจัดหางาน และกรมการจัดหางานรับเรื่องไว้แล้ว แต่เมื่อผ่านขั้นตอนของการตรวจสอบหลักฐาน กลับพบว่าเอกสารที่ยื่นขอไว้ไม่ถูกต้อง เมื่อผู้ยื่นกลับมาติดต่อกำหนดเวลา ก็จะต้องได้รับการแจ้งให้นำเอกสารมาเพิ่มเติม ดังนั้นจึงเกิดกรณีของการที่ผู้ยื่นอาจต้องคิดต่อกลับไปกลับมาหลายครั้ง และอาจต้องใช้เวลาในกระบวนการนี้นานมาก แม้ว่าในแนวทางของกรมจัดหางานจะระบุว่า หากเอกสารครบถ้วนถูกต้องจะใช้เวลาไม่เกิน 14 วัน แต่ในทางปฏิบัติ กว่าผู้ยื่นจะสามารถเตรียมเอกสารต่างได้ถูกต้องครบถ้วนอาจใช้เวลานานหลายเดือน จากการสัมภาษณ์ระดับลึกคนต่างด้าวที่มีปัญหานี้ พบว่า ในหลายๆกรณี ผู้ยื่นไม่ทราบชัดเจนว่าเอกสารที่ถูกต้องคืออะไร ดังนั้นจึงเป็นเหมือนการลองผิดลองถูก ตัวอย่างเช่น มีชาวต่างชาติสัญชาติอเมริกัน ซึ่งทำงานอยู่ในประเทศไทยนานกว่า 3 ปี ใช้เวลาในการเตรียมเอกสารประมาณ 3 เดือน และใช้เวลาในการขอใบอนุญาตทำงาน 4 เดือน โดยที่ชาวต่างชาติผู้นี้ทำงานในธุรกิจของคนไทย แต่มีความจำเป็นต้องมีคนต่างชาติที่เป็นเจ้าของภาษามาร่วมทำงาน และในการขอใบอนุญาตทำงาน มีเจ้าหน้าที่คนไทยของหน่วยงานนั้นช่วยดำเนินการให้ ได้รับรายละเอียดการเตรียมเอกสารเพื่อขอใบอนุญาตว่า

"เอกสารมากมายไปหมด ผมจำไม่ค่อยได้แล้วว่ามีอะไรบ้าง ส่วนที่ยากที่สุดก็คงจะเป็นการขอจดหมายรับรองจากบริษัทที่ผมเคยทำงานมาก่อน บางแห่งผมก็เคยทำงานมานานับ 20 ปีแล้ว ผมก็ไม่ว่ามันจำเป็นแค่ไหน ผมได้จดหมายมาไม่ครบทุกแห่ง บางบริษัทก็ล้มละลายตัวไปนานแล้ว ... ผมคิดว่าการทำงานเวิร์คเพอร์มิต ขั้นตอนไม่ยุ่งยากมากนัก เพียงแต่มีความไม่ชัดเจนอยู่ว่า เอกสารไหนที่จำเป็น และอันไหนไม่จำเป็น...(ในการขอเวิร์คเพอร์มิต) มีคนขับรถและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลพาผมไปที่กระทรวงแรงงาน และผมไม่ต้องทำอะไรเลย นอกจากเซ็นเอกสาร ซึ่งผมก็ไปเพียงครั้งเดียว"

ความยุ่งยากและความไม่ชัดเจนในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน ก่อให้เกิดความสับสนร่วมกันในหมู่คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยว่า ไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับเรื่องนี้ วิธีที่ดีที่สุดคือให้คนไทยที่มีความคุ้นเคยในเรื่องนี้ เช่น ทนายความ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล เป็นผู้ไปจัดการให้ คนต่างชาติเพียงแต่เซ็นชื่ออย่างเฉยๆ สิ่งที่ดีตามมาก็คือ หากมีการหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการปรับเปลี่ยนข้อเท็จจริงบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์การอนุมัติ (ซึ่งจะกล่าวต่อไปในรายละเอียดในตอนหลัง) คนต่างชาติเองจะส่วนใหญ่จะไม่ทราบหรืออาจไม่สนใจกับกระบวนการหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นเลย และมักจะถือว่าเป็นเรื่องภายในระบบการทำงานของไทย ชกตัวอย่างเช่น คนต่างชาติจะมีคำตอบต่อคำถามที่ถามว่ารู้เรื่องขั้นตอนการขอเวิร์คเพอร์มิตหรือไม่โดยจะให้คำตอบคล้ายๆกันคือ

"ไม่รู้ และไม่อยากรู้ เรามีทนายความคนหนึ่งเป็นคนติดต่อดำเนินการให้ ผมแน่ใจว่า ผมคงรู้เรื่องนี้มากกว่านี้ ถ้าผมอยากรู้ และต้องเกี่ยวข้องกับตัวผม แต่ตอนนี้ยังไม่รู้อะไรเลย สิ่งที่ผมทำก็คือ เซ็นชื่อในเอกสารภาษาไทย แต่พอมีเพื่อนอ่านภาษาไทยได้ ช่วยแปลให้"

"จำได้ว่าตอนนั้นผมต้องไปกรุงเทพ มีแบบฟอร์มมากมายที่ต้องกรอก ผมไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้มากนัก ส่วนมากบริษัทเป็นคนจัดการให้ แต่ผมต้องใช้เอกสารการศึกษา ต้องไปให้สัมภาษณ์ที่กรุงเทพกับกรมแรงงานในตอนนั้น"

"การขอเวิร์คเพอร์มิตของผมง่ายมาก เพราะออฟฟิศใหญ่ในกรุงเทพทำทุกอย่างให้ผม คือเขาจะส่งแบบฟอร์มทั้งหมดมาให้ผมเซ็นชื่อแล้วก็ส่งคืนให้ออฟฟิศที่กรุงเทพ แล้วเขาก็ทำให้ทุกอย่าง แบบฟอร์มเป็นภาษาไทยทั้งหมด เจ้าหน้าที่เขาทำเครื่องหมายให้ผมเซ็น ผมก็เซ็นตรงนั้น ผมก็เลยไม่มีปัญหา"

3.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบอนุญาต กรมการจัดหางานได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยไว้หลายประการ โดยยึดหลักของการควบคุม มิให้คนต่างด้าวแย่งงานคนไทย โดยกำหนดให้คนต่างด้าวทำงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือทักษะที่คน

ไทยยังไม่พร้อมที่จะทำ หรือที่มีคนไทยทำได้น้อย จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของคนต่างด้าวในเรื่องระดับการศึกษา เช่น ต้องจบปริญญาตรี หรือมีคะแนนต้องมียุทธศาสตร์ในการทำงาน รวมทั้งยังใช้เรื่องของรายได้หรือค่าตอบแทนที่คนต่างด้าวได้รับมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ น่าจะมีที่มาจากความเชื่อว่า การกำหนดรายได้ของคนต่างด้าวมิให้ต่ำเกินไปจะทำให้คัดเลือกได้คนต่างด้าวที่มีความรู้หรือมีทักษะพิเศษหรือมีประสบการณ์ในการทำงานในระดับสูงพอสมควร นอกจากการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติส่วนตัวของคนต่างด้าวที่ต้องการทำงานแล้ว ยังมีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องสัดส่วนของคนทำงานที่เป็นคนไทยกับคนต่างด้าว หลักเกณฑ์ในเรื่องเงินทุนจดทะเบียน โควตาจำนวนคนต่างด้าวในแต่ละตำแหน่งเพื่อไม่ให้คนต่างด้าวมาทำงานที่ซ้ำซ้อนกันมากเกินไป และความเป็นไปได้ที่คนต่างด้าวจะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนงานไทย การวางหลักเกณฑ์เช่นนี้ทำให้เกิดข้อจำกัดหลายอย่างในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าว

ประการแรก ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมไปในทางที่มีการจำแนกแ่งแ่งโครงสร้าง (structural differentiations) ในส่วนของประเภทงาน และลักษณะงานที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากขึ้นซึ่งงานแต่ละประเภทแต่ละอย่างต้องการคนทำงานที่มีลักษณะแตกต่างกัน รวมทั้งประเภทของงานที่มีอยู่ก็ยากที่จะพิจารณาได้ง่ายๆว่า เป็นงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือเป็นงานที่ต้องใช้ประสบการณ์ของคนทำงานระดับไหน แม้แต่ระดับการศึกษาที่ไม่สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ตายตัว ดังนั้นจึงเป็นการยากที่ผู้ที่มีอำนาจอนุมัติจะพิจารณาคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่มาขออนุญาตทำงานว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ในแบบฟอร์มคท. 1 และ คท. 2 ซึ่งผู้ยื่นแบบฟอร์มจะต้องลงตำแหน่งงานที่ขอเข้ามาทำงาน พบว่า ตำแหน่งงานที่ผู้ยื่นขอรอกมามีจำนวนที่ต้องลงรหัสข้อมูลถึงกว่าหนึ่งพันตำแหน่งงาน เฉพาะตำแหน่งวิศวกรระดับล่าง ไม่รวมผู้ควบคุมงาน ก็มีตำแหน่งงานแตกต่างกันถึง 81 ตำแหน่ง ทั้งนี้ไม่รวมตำแหน่งช่างเทคนิคต่างๆ เช่น มีตำแหน่งวิศวกรฝ่ายผลิต วิศวกรก่อสร้าง วิศวกรแม่พิมพ์ วิศวกรโครงสร้างโลหะ วิศวกรเครื่องทำความเย็น วิศวกรโครงสร้าง วิศวกรเคมีประจำห้องทดลองของบริษัท วิศวกรที่ปรึกษาเครื่องจักรอุปกรณ์ท่าเทียบเรือและขกถานพักผู้สินค้า วิศวกรฝ่ายวิจัยและพัฒนา วิศวกรเครื่องมือหนักเครื่องมือกล วิศวกรธรณีและอุโมงค์ วิศวกรวางแผนต่างประเทศ วิศวกรป้องกันอัคคีภัย วิศวกรเครื่องมือวัด วิศวกรฝ่ายพัฒนาฯ ฯลฯ นอกจากตำแหน่งงานแล้ว ในแบบฟอร์มยื่นขออนุญาตทำงานยังให้ผู้ยื่นกรอรายละเอียดของลักษณะงานที่ทำซึ่งก็มีความหลากหลาย จนน่าจะเป็นการยากที่จะพิจารณาได้ว่างานใดเป็นงานที่จะมาแข่งอาชีพคนไทย หรืองานใดซ้ำซ้อนกัน หรืองานใดเป็นงานที่ยังมีคนไทยทำได้เป็นจำนวนน้อย การใช้ดุลยพินิจที่จะอนุมัติให้เป็นไปตามหลักการที่วางไว้จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก

ประการที่สอง การกำหนดหลักเกณฑ์บางอย่างที่เกี่ยวข้องกับขนาดของกิจการหรือเงินลงทุนของธุรกิจที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำ หากลงทุน 2 ล้านบาทสามารถนำคนต่างด้าวมาทำงานได้ 1 คน หรือการกำหนดสัดส่วนของคนไทยกับคนต่างด้าวว่าหากมีคนไทยทำงาน 50 คน จะอนุญาตให้มีคนต่างด้าวทำงาน

ได้ 1 คน หรือการกำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน มีส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหากับคนต่างด้าว ที่ต้องการเข้าทำงานที่เป็นธุรกิจเล็กๆ ไม่มีเงินลงทุนมากนัก แต่อาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่างที่คนไทยยังไม่สามารถทำได้ เช่น กรณีของ การเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษทางด้านข้อมูลข่าวสารที่ผ่านระบบ คอมพิวเตอร์ หรือกรณีที่คนต่างชาติดังกล่าวต้องการตั้งกลุ่มทำงานเล็กๆ เพื่อสอนภาษาให้กับคนไทยที่ต้องการ เรียนภาษากับผู้ที่ป็นเจ้าของภาษา เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีทั้งนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว และการส่งเสริมการลงทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตลาดงานตามไปด้วย งานบางอย่างเป็นงานที่คนไทยไม่คุ้นเคยมาก่อน เช่น การปั้นเบ้า การตกปลา การดำน้ำ อาจต้องการคนต่างชาติดำรงตำแหน่งนี้ หรือมาเป็นครูสอนคนไทย แต่เนื่องจากงานเหล่านี้เป็นธุรกิจเล็กๆ ชาวต่างชาติที่ทำงานอาจถือโอกาสที่ อยากมาใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่ง อาจต้องการทำงานประเภทนี้ไปด้วยเพื่อหา ประสบการณ์และเพื่อหารายได้มาใช้ในการดำรงอยู่ในประเทศไทย คนเหล่านี้อาจได้รับค่าตอบแทน ซึ่งอาจไม่สูงถึงระดับที่กำหนดไว้ในเกณฑ์การออกใบอนุญาตทำงาน คนเหล่านี้จะหมดสิทธิที่จะได้รับใน อนุญาตทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

กรณีตัวอย่างของไมเคิล ซึ่งเดินทางมาประเทศไทยเพราะความสนใจในประเทศไทย ได้เข้าร่วม งานกับคนไทย 7 คน ซึ่งทำธุรกิจทางการสื่อสารผ่านคอมพิวเตอร์ในจังหวัดที่มีความเจริญพอสมควร แต่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ ไมเคิลได้รับเชิญเข้าร่วมในฐานะหุ้นส่วนคนหนึ่ง โดยไม่ต้องมีเงินลงทุน แต่จะ ต้องทำงานเป็นหลักให้กับบริษัทโดยได้เงินเดือนเพียงเดือนละ 10,000 บาท ไมเคิลทำหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทาง ด้านการสื่อสารผ่านระบบ Internet และ E-mail ไมเคิลใช้คอมพิวเตอร์กระเป๋าคิดต่อเรื่องข้อมูลข่าวสาร และซอร์ฟแวร์กับประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนในประเทศไทย ไมเคิลช่วยติดตั้งระบบ การติดต่อสื่อสารผ่าน Internet และพัฒนาระบบ Internet ขึ้นในจังหวัดที่ไมเคิลทำงานอยู่ ไมเคิลกล่าวว่า

"แต่ก่อนที่นี่ ไม่มีใครสามารถเข้าอินเทอร์เน็ตได้เลย ตอนนั้นมีแค่ระบบที่ส่ง E-mail ได้ แต่เมื่อผม เปิดแล็บทอปและเปิดอินเทอร์เน็ตให้พวกเขาดูว่าโลกทั้งใบอยู่ตรงหน้า ก็ถือเป็นการสอนอย่างหนึ่ง ผมทำงานอยู่ในฟิลิปปินส์ที่เฉพาะมาก ผมก็เลยต้องสอนเรื่องงานให้พวกเขาทุกอย่าง มันเรียกได้ว่า เทคโนโลยีก้าวหน้าไปกว่าที่เมืองไทยมีอยู่ ผมพยายามสอนเขาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เรียกว่าก่อน หน้าที่ผมจะสอนการใช้คอมพิวเตอร์ให้พวกเขาในระบบที่เราใช้อยู่ เขาไม่รู้อะไรมาก่อนเลย ใน จังหวัดนี้มีโรงเรียนสอนภาษาและคอมพิวเตอร์ ecc ที่พยายามจะพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ต แต่มัน คงยังใหม่สำหรับที่นี่และคงยังไม่มีใครชำนาญเท่ากับที่ผมทำมาเป็นเวลาหกปี เช่น การลง โฆษณาผ่านอินเทอร์เน็ตนับว่าเป็นเรื่องใหม่มากและคงต้องใช้เวลาอีกสักพักหนึ่ง กว่าที่ ประเทศไทยจะพัฒนาและตามทันเทคโนโลยี ตอนนี้ถือว่าเรายังล้าหลังประเทศที่พัฒนาแล้วไป ประมาณสองปี"

ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆของการขอใบอนุญาตทำงาน มีที่มาจากสาเหตุหลายประการ ดังได้นำเสนอไปในข้างต้น สิ่งที่น่าสังเกตคือ ปัญหาหลายประการเป็นปัญหาของระบบการดำเนินงาน มากกว่าจะเป็นปัญหาของผู้ทำงานในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นปัญหาจากบริษัทหรือคนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย เช่น การมีหน่วยงาน 2 แห่ง คือ กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อนุมัติเรื่องการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ รับผิดชอบในการอนุมัติเรื่องการตรวจลงตราให้อยู่ในประเทศไทย ทำให้ในหลายๆ กรณีเกิดความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินการที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติ และระยะเวลาในการอนุมัติให้ทำงานและการอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนในเรื่องการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่จะออกใบอนุญาตการทำงาน โดยต้องอาศัยการตีความจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ก็มีผลสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหา ความไม่เข้าใจในส่วนของผู้ที่ต้องการขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ ได้นำไปสู่การพยายามที่จะทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าว



IV การจ้างงานและการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าว

ข้อจำกัดและเงื่อนไขทางด้านกฎหมาย และในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าว ได้นำไปสู่การที่บริษัทผู้ว่าจ้างงาน และคนต่างด้าว พยายามหาวิธีการหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้ การหลบเลี่ยงกฎหมายเกิดขึ้นทั้งในช่วงของกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งหลังจากที่ผ่านขั้นตอนต่างๆ ของการขอใบอนุญาตทำงานแล้ว คนต่างด้าวก็สามารถทำงานในประเทศไทยโดยมีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการหลบเลี่ยงกฎหมายอาจเกิดขึ้นในลักษณะของการทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือมีใบอนุญาตทำงานที่หมดอายุแล้ว หรือทำงานที่ไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตทำงาน การนำเสนอผลการวิจัยในส่วนต่อไปเป็นการเสนอแบบแผนและกระบวนการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมาย ของคนต่างด้าว และในส่วนท้าย จะเป็นการนำเสนอกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของไทยใช้ในการควบคุมการหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าว

4.1 การหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน

ถึงแม้ว่าตามกฎหมาย ผู้ที่ได้รับการอนุญาตเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว จะมีสิทธิยื่นขอใบอนุญาตทำงานได้ แต่การที่จะได้รับใบอนุญาตดังกล่าวมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เพราะหากพิจารณาจากหลักฐานทางเอกสารที่ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องนำไปยื่นแล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ทนายความ ผู้ทำงานฝ่ายบุคคลากรของบริษัท นายจ้าง จะพบว่านอกจากเอกสารที่เป็นหนังสือเดินทาง รูปถ่าย และใบรับรองแพทย์แล้ว หลักฐานในข้ออื่นๆล้วนเป็นหลักฐานที่ต้องมีการตีความและดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานต่างๆ ผู้ยื่นขอมักหาทางหลบเลี่ยงด้วยวิธีการต่างๆ โดยที่การหลบเลี่ยงด้วยวิธีนี้ ผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้ามักไม่สามารถทำได้ด้วยตัวเอง แต่ต้องอาศัยคนไทย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัท ทนายความ เป็นต้น เป็นผู้ช่วยจัดการให้

โดยทั่วไปในการขอใบอนุญาตทำงาน ในบริษัทขนาดกลางหรือขนาดใหญ่มักมีแผนกบุคคลหรือมีเจ้าหน้าที่เป็นคนจัดการเรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งถ้าเอกสารเป็นไปตามข้อกำหนด เจ้าหน้าที่ของบริษัทมักทำได้เอง แต่หากผู้ที่จะขอใบอนุญาตทำงานมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติ ก็มักจะให้สำนักงานทนายความที่ทำงานทางด้านนี้อยู่ประจำเป็นผู้จัดการให้ ส่วนบริษัทเล็กๆซึ่งไม่มีฝ่ายบุคคล เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะมักให้สำนักงานทนายความ หรือบริษัทที่รับทำเรื่องนี้โดยเฉพาะเป็นผู้จัดการยื่นขอใบอนุญาตให้ ในกรณีที่คนต่างด้าวไปติดต่อขอใบอนุญาตด้วยตัวเอง มักประสบปัญหาเพราะถึงแม้ทางราชการจะมีเอกสารให้คำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารและหลักฐานต่างๆที่ควรนำมาแสดงในการขอใบอนุญาต แต่ก็ยังเป็น

เพียงแต่คำแนะนำกว้างๆตามเงื่อนไขของกฎหมาย กฎกระทรวง หรือประกาศของทางราชการเท่านั้นแต่ในทางปฏิบัติ มิได้หมายความว่า ผู้ที่เอกสารต่างๆครบถ้วนจะได้รับการอนุมัติให้มีใบอนุญาตทำงานได้เสมอไป เพราะการที่จะได้รับอนุมัติยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆที่ต้องอาศัยดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติอีกหลายประการ ทำให้ผู้ยื่นขอที่ดำเนินการด้วยตนเองมักเกิดปัญหา ต้องคิดต่อกลับไปกลับมาหลายครั้ง โดยที่เรื่องอาจจบลงด้วยการ ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน

การขอใบอนุญาตทำงาน เน้นที่การเตรียมเอกสารให้ครบถ้วน ดังนั้นบริษัทที่มีเจ้าหน้าที่หรือแผนกที่ทำงานในด้านนี้โดยตรง มักจะพยายามเตรียมเอกสารให้ถูกต้อง ในกรณีที่มีคุณสมบัติที่ต้องอาศัยการตีความจากเจ้าหน้าที่ ผู้ที่เป็นผู้จัดการในเรื่องนี้มักอาศัยความคุ้นเคยและความสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยให้ได้ใบอนุญาตทำงาน จากการสัมภาษณ์พบว่า การตรวจตราของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากการได้รับใบอนุญาตว่าคนทำงานต่างชาติทำงานตามที่ได้อื่นขอไว้ มีน้อยมากหรือไม่มีเลย ดังนั้นความสำคัญของการขอใบอนุญาตจึงอยู่ที่การเตรียมเอกสารมากกว่าการปฏิบัติจริง การหลบเลี่ยงกฎหมายเมื่อผู้ทำงานมีคุณสมบัติไม่ตรงตามข้อกำหนดของการขอทำงานของคนต่างด้าวมีหลายแบบ พอจะยกตัวอย่างได้ดังนี้

(1) ในงานแต่ละประเภทมักมีการกำหนดวุฒิการศึกษาของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน โดยทั่วไปมักกำหนดว่าต้องจบปริญญาตรี ซึ่งผู้ที่นายจ้างต้องการให้เข้ามาทำงานไม่จบปริญญาตรี อาจมีการพยายามหาช่องว่างจากการตีความ เช่น อาจมีการระบุว่ามีการประสบการณ์ในการทำงานมานาน เป็นต้น

(2) ในกรณีของบริษัทขนาดเล็กที่มีเงินจดทะเบียนไม่สูงนัก เช่น สี่ล้านบาท จะได้รับอนุญาตให้นำคนต่างชาติเข้ามาทำงานเพียง 2 คน แต่มีบางบริษัทที่ต้องการคนต่างชาติเข้ามาทำงานเกินกว่าที่กำหนดไว้ อาจใช้วิธีให้บริษัทนายความจัดการให้ โดยได้มีกรณีของการพุดจากับเจ้าหน้าที่ที่ออกใบอนุญาต โดยใช้วิธีใส่ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องลงในฐานข้อมูล เช่น อาจระบุว่ามีคนต่างชาติขอใบอนุญาตทำงานมาแล้วเพียง 1 คน ซึ่งฝ่ายที่อนุญาตเห็นว่ายังมีโควตาเหลือก็ออกใบอนุญาตให้

(3) ในกรณีที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินเดือนของผู้ขออนุญาตเข้ามาทำงานว่าจะต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ เช่น 30,000 บาท แต่บริษัทต้องการจ้างในอัตราที่ต่ำกว่านั้น ก็อาจมีการแจ้งเงินเดือนสูงกว่าความเป็นจริง ในกรณีเช่นนี้บริษัทจะขอมีสัญญาจ้างตามจำนวนเงินที่แจ้งไว้กับทางการ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทำงานในบริษัทหรือสำนักงานที่รับดำเนินการในเรื่องนี้พบว่า ผู้ดำเนินการในเรื่องนี้จะมองการจัดเตรียมเอกสารให้ถูกต้องตามข้อกำหนดของทางราชการว่าเป็นเรื่องปกติ แม้ว่าในหลายๆกรณี หลักฐานเอกสารดังกล่าวอาจไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เคยนึก เช่น หากวุฒิการศึกษาไม่เป็นไปตามกำหนด อาจพยายามหาหลักฐานเพิ่มในส่วนที่เกี่ยวกับประสบการณ์ในการอบรม การได้รับประกาศนียบัตรต่างๆ หรือประสบการณ์ที่ถือว่าเป็นทักษะสำคัญในการทำงาน ทั้งนี้โดยผู้จัดเตรียมหลักฐานทราบล่วงหน้าว่า ทางราชการมีแนวปฏิบัติอย่างไร ก็พยายามเตรียมเอกสารให้ตรงกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ โดยที่ผู้ยื่นขออาจสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ด้วยวิธีการต่างๆเพื่อให้การดำเนินการขอใบอนุญาตทำได้สะดวกขึ้น ซึ่งการทำเช่นนี้ผู้ดำเนินการไม่คิดว่าเป็นการหลบเลี่ยงกฎหมาย แต่ในบาง

กรณีที่มีหลักฐานไม่ครบจริงๆ ก็มักหาทางออกด้วยการให้บริษัทที่รับผิดชอบจัดทำหลักฐานให้ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ทำงานในบริษัทหรือสำนักงานพบว่า หากมีการปลอมแปลงเอกสาร เช่น มีการแก้ไขเอกสาร หรือการปลอมเอกสารหรือการปลอมลายเซ็นจะถือว่าเป็นการหลบเลี่ยงกฎหมาย นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ยังได้มีการกล่าวถึงการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้รับความสะดวก โดยที่จำนวนเงินจะขึ้นอยู่กับความถูกต้องของหลักฐานเอกสารที่ไปยื่นขอ คือจะอยู่ระหว่าง 2,000 บาท (หากเอกสารไม่มีปัญหา) ถึง 8,000 หรือ 10,000 บาท (หากเอกสารมีปัญหาบ้าง) และจะสูงถึง 20,000 บาท (หากไม่มีเอกสารที่ถูกต้อง)

อย่างไรก็ตาม การหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้มีหลักฐานครบตามที่ทางราชการต้องการนี้ ผู้ทำงานจะได้รับใบอนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมายแม้ว่ากระบวนการขอใบอนุญาตจะไม่ถูกต้องก็ตาม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ทำงานที่เป็นชาวต่างชาติซึ่งเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยที่ทางบริษัทหรือนายจ้างเป็นผู้จัดการขอใบอนุญาตให้ พบว่า ผู้ทำงานที่เป็นชาวต่างชาติเหล่านี้ไม่ทราบกระบวนการของการหลบเลี่ยงกฎหมายดังกล่าว และคิดว่าเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องจัดการขอใบอนุญาตให้เรียบร้อย โดยที่ทางบริษัทผู้จ้างก็มักไม่แจ้งให้คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานทราบถึงปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในกระบวนการขอใบอนุญาต

4.2 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำงานในประเภทของงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

ประเทศไทยได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีทั้งหมด 39 ประเภทงาน ในจำนวนนี้มีงานวิชาชีพที่มีแนวโน้มจะมีคนต่างชาติทำโดยหลบเลี่ยงกฎหมาย ได้แก่ งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี งานในอาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวข้องกับงานออกแบบและคำนวณ จักรระบบวิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว งานเสมียนพนักงาน หรืองานเลขานุการ งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี ซึ่งถึงแม้ว่างานเหล่านี้จะได้รับการกำหนดว่ามีให้คนต่างด้าวทำ แต่ก็มีนายจ้างที่จ้างคนคนต่างด้าวทำโดยการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยเหตุผลต่างๆ กัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

(1)งานบางอย่างที่กำหนดไว้ว่าไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำเป็นงานที่ต้องอาศัยประสบการณ์บางอย่างที่คนไทยไม่คุ้นเคย โดยเฉพาะงานบริการบางประเภท เช่น งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว หากงานบริการที่จัดอยู่ในงานประเภทนี้เป็นงานที่ผู้รับบริการเป็นชาวต่างชาติทั้งหมด ผู้รับบริการอาจต้องการการบริการนั่งเรือออกไปตกปลาในทะเล ซึ่งมัคคุเทศก์ที่พาไปจะต้องเข้าใจวัฒนธรรมของการพักผ่อนหย่อนใจประเภทนี้เป็นอย่างดี ผู้รับบริการจึงจะพอใจกับการบริการ ดังนั้นนายจ้างจึงต้องการที่จะจ้างคนต่างชาติซึ่งมีประสบการณ์ในเรื่องนี้มาทำงาน เพื่อให้ธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี แต่เนื่องจากงานประเภทนี้เป็นงานที่ถูกกำหนดไว้ว่าห้ามคนต่างด้าวทำ จึงต้องใช้วิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

(2) เจ้าของกิจการหรือนายจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาตั้งบริษัท ต้องการจ้างคนจากประเทศเดียวกันมาร่วมทำงาน ซึ่งอาจเป็นเพราะทำให้เกิดความสบายใจในการทำงาน มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และในหลายๆกรณีค่าจ้างคนจากชาติเดียวกันต่ำกว่าคนไทยซึ่งมีคุณสมบัติเท่ากันอีก เช่น งานควบคุมตรวจสอบหรือให้บริการทางบัญชี ซึ่งนายจ้างที่มาจากประเทศอินเดีย อาจมีความพึงพอใจและสบายใจที่จะจ้างผู้ทำงานจากประเทศเดียวกัน เพราะสามารถหาคนที่มีความรู้และความสามารถสูงในเรื่องตัวเลขและการทำบัญชีได้ง่าย รวมทั้งยังรู้สึกให้ความไว้วางใจได้มากกว่าการจ้างคนไทยด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า คนไทยที่ทำงานในด้านนี้มีไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดงาน ทำให้หาคนทำงานยากและค่าแรงสูงกว่าคนอินเดีย หรืองานเลขานุการก็เช่นเดียวกัน นายจ้างอาจต้องการจ้างคนต่างด้าวทำงานในตำแหน่งนี้ ด้วยเหตุผลหลายอย่าง เช่น ภาษา ความชำนาญเฉพาะ หรือความไว้วางใจ แต่เมื่องานเหล่านี้เป็นงานที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำจึงได้มีการหลบเลี่ยงกฎหมายเกิดขึ้น

(3) บริษัทข้ามชาติ หรือบริษัทขนาดใหญ่ที่มีเครือข่ายอยู่ในประเทศต่างๆ เมื่อเข้ามาทำกิจการในประเทศไทย มักมีการบริหาร การวางแผน และการจัดการ ในลักษณะที่เป็นแบบแผนเดียวกับบริษัทแม่หรือบริษัทในเครือฯ ในหลายๆกรณีจึงต้องการผู้ทำงานที่มีความรู้และประสบการณ์ที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งตำแหน่งงานที่ต้องการบางตำแหน่ง เช่น วิศวกรออกแบบอาคาร การจัดระบบงาน หรือวิศวกรโยธาที่เกี่ยวข้องกับงานออกแบบและคำนวณ จักรระบบวิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ ซึ่งเป็นงานที่แม้จะมีวิศวกรคนไทยในสาขาคงกล่าวแต่เนื่องจากบริษัทและบริษัทเหล่านี้ต้องการผลงานที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตามมาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งคนไทยอาจไม่มีประสบการณ์ดังกล่าว จึงต้องการจ้างคนต่างชาติเข้ามาทำงาน แต่ประเภทงานเหล่านี้เป็นงานที่ถูกกำหนดว่าไม่ให้คนต่างด้าวทำ จึงต้องหาวิธีการหลบเลี่ยงกฎหมาย

4.3 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการไม่ทำงานตรงตามลักษณะงานที่ขอไว้ใบอนุญาต

ในการขอใบอนุญาตทำงาน ผู้ยื่นขอจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะงานและระยะเวลาการทำงานไว้อย่างชัดเจน โดยที่การจะออกใบอนุญาตให้ นั้น แนวทางปฏิบัติของทางประเทศไทยจะมีการจำกัดจำนวนของผู้ที่จะเข้ามาทำงานในแต่ละประเภท เช่น จำกัดว่าในบริษัทจะต้องมีวิศวกรแต่ละสาขาได้กี่คน ซึ่งในกรณีของบริษัทใหญ่ๆที่มีโควต้าของผู้ทำงานต่างชาติหลายคน อาจยังมีโควต้ารวมเหลืออยู่ แต่โควต้าในบางประเภทงานหมดแล้ว เช่น ต้องการวิศวกรที่เป็นคนงานต่างชาติ แต่มีโควต้าตำแหน่งผู้บริหารโครงการเหลืออยู่ ในกรณีเช่นนี้ บริษัทหรือบริษัทอาจหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยการยื่นขอให้วิศวกรให้เข้ามาทำงานในตำแหน่งผู้บริหารโครงการ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็จะต้องมีการทำเอกสารอื่นๆให้มีความสอดคล้องกับตำแหน่งงานที่ขอไปด้วย และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว จึงให้จัดให้ผู้นั้นทำงานในตำแหน่งวิศวกร

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัท ทนายความ ผู้บริหารของบริษัท และคนไทยที่ทำงานร่วมกับชาวต่างชาติ พบว่า โดยทั่วไปแล้ว การหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีนี้จะไม่มีเจ้า

หน้าที่ไปตรวจเช็ค ว่า ผู้ทำงานชาวต่างชาติทำงานตรงตามที่ขอไว้หรือไม่ และในกรณีที่มีการไปตรวจ เจ้าหน้าที่มักจะมีการติดต่อกับหัวหน้า ซึ่งทางบริษัทก็จะมีการเตรียมตัวสลับเปลี่ยนให้ผู้ทำงานมาทำงานให้ตรงตามใบอนุญาตเป็นการชั่วคราว หรืออาจให้หยุดงานไป โดยเฉพาะในกรณีของบริษัทหรือบรรษัทที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งในมาตรา 57 กำหนดไว้ว่า

"ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือของผู้ประกอบกิจการอื่นในนิคมอุตสาหกรรมในระหว่างเวลาทำการ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงหรือเพื่อตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งของใดๆ ที่เกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นจากบุคคลซึ่งอยู่ในสถานที่นั้น ได้ตามความจำเป็น ในกรณีเช่นนี้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบกิจการอื่นต้องให้ความสะดวกตามสมควร

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปในสถานที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการอื่นทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ ชั่วโมง เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายจะเห็นว่าเป็นการเร่งด่วน"

กรณีของการที่มีการตรวจจับผู้หลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำงานไม่ตรงตามตำแหน่งงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต มักจะเกิดจากการที่มีบุคคลภายใน เช่น คนไทยที่ทำงานอยู่ด้วยกันไม่พอใจคนทำงานต่างชาติ ไปแจ้งให้ทางเจ้าหน้าที่ทราบ เจ้าหน้าที่จึงมาตรวจ และจับผู้กระทำได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ นายจ้างก็จะจ้างทนายความที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ ไปติดต่อเจรจาในข้อกฎหมายกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอผ่อนปรนให้เป็นความผิดในกรณีอื่นที่ไม่ใช่การหลบเลี่ยงกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เสียประวัติของบริษัทและผู้ทำงาน ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะได้รับการออมชอมจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายไทย

4.4 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการอยู่ทำงานในประเทศไทยเกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทชั่วคราว จะได้รับการการอนุญาตให้อยู่ได้ไม่เกิน 1 ปี ยกเว้นในกรณีของผู้ที่เข้ามาเพื่อทำงานในบริษัทที่มีการลงทุนโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอนุญาตได้ไม่เกิน 2 ปี และ ผู้ที่เข้าทำงานในบริษัทหรือบรรษัทที่มีการลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้ข้อบังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร ส่วนระยะเวลาของการอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยจะต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดให้อยู่ในประเทศไทย ซึ่งหมายความว่า โดยทั่วไปแล้วคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ไม่เกิน 1 ปี หรือในบางกรณีไม่เกิน 2 ปี และเฉพาะผู้ที่เข้ามาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้นที่อาจอยู่ได้เกินกว่านี้ ดังนั้นเมื่อหมดระยะเวลา

ของการได้รับอนุญาตให้อยู่ทำงานในประเทศไทย หากผู้นั้นต้องการขอยุ่ต่อจะต้องยื่นหนังสือขอต่อระยะเวลาการทำงาน ซึ่งจะต้องทำก่อนที่ใบอนุญาตเดิมจะหมดอายุ

การหลีกเลี่ยงกฎหมายในกรณีนี้เกิดขึ้นได้เมื่อผู้ทำงานละเลย หรือไม่ทราบระเบียบว่าจะต้องยื่นขอต่อระยะเวลาการทำงานก่อนที่ใบอนุญาตจะหมดอายุ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะต้องยื่นเอกสารต่างๆตามที่กำหนดและกรอกแบบฟอร์มขอต่ออายุ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็สามารถอยู่ทำงานต่อไปได้อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่ผู้ทำงานชาวต่างด้าวขอต่อระยะเวลาการทำงานเมื่อใบอนุญาตหมดอายุแล้ว ซึ่งในการดำเนินการส่งหลักฐานใหม่โดยต้องเริ่มต้นเหมือนกับตอนที่ขอใบอนุญาตครั้งแรก ซึ่งในช่วงนี้หากผู้ทำงานชาวต่างด้าวยังคงทำงานต่อไป โดยที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ชาวต่างด้าวที่ยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทยโดยวีซ่าและใบอนุญาตให้ทำงานหมดอายุ และกำลังอยู่ในระหว่างการขอต่ออายุ พบว่า คนกลุ่มนี้มองตนเองว่ากำลังทำผิดกฎหมาย แต่ไม่มีทางเลือกมากนักเพราะ บริษัทที่จ้างมักไม่แนะนำหรืออนุญาตให้ออกจากประเทศไทยและหยุดการทำงานเป็นการชั่วคราว คนเหล่านี้อาจได้รับการบอกกล่าวที่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ และความล่าช้ามีสาเหตุจากการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย และส่วนใหญ่มักจะได้รับความแนะนำว่า จะไม่มีปัญหาใดๆเกิดขึ้น ซึ่งการละเมิดกฎหมายในลักษณะนี้จะดำรงเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งจนกว่าจะได้รับการต่อใบอนุญาตแล้ว

นอกจากการละเมิดกฎหมายในช่วงที่รอเวลาขอต่ออายุใบอนุญาตการทำงานแล้ว การละเมิดกฎหมายของผู้ที่ใบอนุญาตหมดอายุ อาจมีลักษณะคล้ายคลึงกับการขอใบอนุญาตครั้งแรก คือต้องมีการหลีกเลี่ยงในเรื่องเอกสาร ซึ่งในการขอต่ออายุการทำงาน จะต้องใช้เอกสารมากกว่าการขออนุญาตครั้งแรก นอกจากนี้แนวปฏิบัติของการอนุญาตให้ต่ออายุยังมีความเข้มงวดกว่าการขอใบอนุญาตครั้งแรกด้วย ทั้งนี้ในการพิจารณาการขอต่อระยะเวลาการอยู่ในประเทศต่อเป็นการชั่วคราวของผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าวนั้น ทางกรมตำรวจได้ออกคำสั่งกรมตำรวจที่ 1288/2523 เรื่องระเบียบและหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ต่อในราชอาณาจักร โดยกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาดังนี้

- 1 ให้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับจากธุรกิจที่คนต่างด้าวประกอบ
- 2 ให้คำนึงถึงด้านการแข่งขันอาชีพของคนไทย
- 3 ให้พิจารณาถึงความสำคัญของตำแหน่งหน้าที่การงานและความจำเป็นในการต้องขอยุ่
- 4 ให้พิจารณาถึงหลักฐานการรับรองหรือหลักฐานอ้างอิงว่าเชื่อถือได้หรือไม่เพียงใด
- 5 ให้พิจารณาถึงหลักการขอยุ่ต่อว่าเป็นการขอยุ่ต่อระยะยาวหรือระยะสั้น
- 6 โดยเฉพาะในด้านมนุษยธรรมให้พิจารณาเฉพาะความผูกพันในครอบครัวที่ใกล้ชิด กล่าวคือความผูกพันระหว่างคู่สมรส หรือความผูกพันระหว่างบิดามารดากับบุตร และไม่ควรพิจารณาไปถึงพี่ ปาน้ำ อา หรือปู่ ย่า ตา ยาย
- 7 ให้คำนึงถึงความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ทั่วไปที่ทางกรมตำรวจออกเป็นคำสั่งให้ถือปฏิบัติ นั้น ต้องอาศัยการตีความพอสมควร ดังนั้นการหลบเลี่ยงโดยการหาหลักฐานเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์จึงทำได้ค่อนข้างมาก และความจำเป็นที่ต้องอาศัยความสนิทสนมคุ้นเคย รวมทั้งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ที่มีเช่นเดียวกับการขออนุญาตครั้งแรก นอกจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอต่ออายุจะมีลักษณะค่อนข้างกว้างแล้ว เอกสารที่จะต้องยื่นขอก็มีจำนวนมาก เช่น ต้องมีรายละเอียดการดำเนินงานของบริษัทห้างร้าน แผนภูมิการทำงานแสดงให้ปรากฏว่ามีคนไทยกี่คน คนต่างด้าวกี่คน บัญชีผู้ถือหุ้นของบริษัท บัญชีงบดุล หนังสือรับรองและชี้แจงตำแหน่งของผู้ร้อง รวมทั้งคนต่างด้าวอื่นๆที่ปฏิบัติงานในบริษัท ห้าง ร้าน เดียวกันว่ามีหน้าที่ทำอะไรบ้าง แจ้งเหตุผลว่าทำไมต้องใช้คนต่างด้าวทำหน้าที่นี้ เป็นต้น ซึ่งการเตรียมเอกสารเหล่านี้ผู้จ้างคนต่างด้าวจะต้องหาผู้มีประสบการณ์มาเป็นผู้จัดเตรียมโดยเฉพาะ ซึ่งโอกาสของการละเมิดกฎหมายโดยการจัดทำหลักฐานที่ไม่ตรงกับความจริง แต่ตรงกับหลักเกณฑ์ของการขออนุญาตจะมีสูงมาก

4.5 การหลบเลี่ยงกฎหมายโดยใช้สถานภาพของการเข้าเมืองเพื่อท่องเที่ยว

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในการขอใบอนุญาตเพื่อทำงาน คนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิจะขอได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าเมืองโดยผ่านการตรวจลงตราหนังสือเดินทางประเภทคนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant visa) เท่านั้น ผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวซึ่งได้รับการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยว (tourist visa) ไม่มีสิทธิขอใบอนุญาตทำงานได้ และจะได้รับการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ไม่เกิน 90 วัน โดยที่นักท่องเที่ยวจะได้รับการอนุญาตที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเพียง 60 วัน และหากต้องการอยู่ต่อจะต้องทำเรื่องขออนุญาตอยู่ต่อซึ่งจะได้รับอนุมัติอีกไม่เกิน 30 วัน โดยทั่วไปการขออนุมัติอยู่เกินระยะเวลาจากที่กำหนดไว้แล้วนี้ ทำได้ยากนอกจากกรณีจำเป็นจริงๆ เช่น กรณีที่ผู้ยื่นเกิดการเจ็บป่วยที่หลักฐานทางแพทย์ของโรงพยาบาลทางราชการรับรองว่าไม่สามารถเดินทางได้ หรือหนังสือเดินทาง หรือตัวเครื่องบินหาย ซึ่งระยะเวลาที่อนุญาตให้ต่อก็จะเป็นระยะเวลาสั้นๆตามความจำเป็น

โดยทั่วไปการขอเข้าประเทศโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทชั่วคราวทำได้ยากกว่าการขอเข้าประเทศแบบนักท่องเที่ยว ดังนั้นในแต่ละปี จำนวนของการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวจึงสูงกว่าประเภทคนอยู่ชั่วคราวมาก ตัวอย่างเช่น ปีพ.ศ. 2538 มีคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว เพียง 241,164 คน ส่วนผู้ที่ขอเข้าประเทศมาในฐานะนักท่องเที่ยวมีอยู่ถึง 1.2 ล้านคน ซึ่งเป็นทราบกันโดยทั่วไปว่า ในจำนวนนี้จะมีผู้ที่หลบเลี่ยงทำงานอยู่ด้วยจำนวนหนึ่ง แต่เป็นการยากที่จะคาดประมาณตัวเลขของคนกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาปรากฏการณ์ที่มีคนต่างด้าวทำงานบางประเภทอยู่ในประเทศไทย เช่น งานมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นงานที่กฎหมายได้สงวนสิทธิไว้ให้คนไทยทำเท่านั้น หรืองานประเภทที่คนต่างด้าวในลักษณะที่ไม่ใช่งานประจำอย่างการเต้นคอนเสิร์ต การเป็นนักร้อง การสอนภาษา การสอนให้คนครัวทำอาหารฝรั่ง หรืองานที่คนต่างด้าวทำอยู่ในบริษัทเล็กๆที่มีเงินจดทะเบียนไม่สูงพอที่จะขอให้มีคนต่างด้าวทำงานได้ หรือไม่มีคนไทยจำนวนมากพอที่จะได้โควตา

การจ้างคนต่างชาติทำ ฯลฯ ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้สามารถเห็นได้ไม่ยากนักในสังคมไทย โดยเฉพาะในพื้นที่หรือแหล่งที่มีนักท่องเที่ยวอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ภูเก็ต เกาะสมุย เชียงใหม่ เชียงราย ชลบุรี เป็นต้น ซึ่งคงจะพอช่วยให้สันนิษฐานได้ว่า น่าจะมีคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอยู่มากพอสมควร การศึกษานี้มิได้มุ่งความสนใจไปที่จำนวนของผู้ที่ทำงานโดยเข้าเมืองมาในฐานะนักท่องเที่ยว หากแต่จะศึกษาถึงเงื่อนไขและความเป็นไปได้ที่คนต่างด้าวจะหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อทำงานด้วยวิธีนี้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ประเภทแรก เป็นคนต่างด้าวที่ต้องการเข้าประเทศเพื่อการท่องเที่ยวแต่ต้องการหารายพิเศษ คนกลุ่มนี้มักเป็นคนในวัยหนุ่มสาวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาท่องเที่ยวและหาประสบการณ์การใช้ชีวิตในประเทศไทย โดยต้องการจะอยู่ในประเทศไทยเพียงระยะเวลาหนึ่ง ในช่วงนี้จึงต้องการทำงานหารายได้พิเศษไปด้วย เพื่อจะนำเงินมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและเพื่อการท่องเที่ยวในประเทศไทย คนต่างด้าวกลุ่มนี้มีได้ต้องการจะเข้ามาหารายได้ในประเทศไทยเพื่อนำกลับไปยังประเทศตนเอง ส่วนใหญ่แล้วรายได้ที่ได้รับ เป็นรายได้ที่มีจำนวนไม่มากนัก เช่น มีนักศึกษาระดับปริญญาเอกจากประเทศฝรั่งเศสเล่าถึงประสบการณ์ในการเข้ามาในเมืองไทยว่า

"ตอนแรกมาเที่ยว หลังจากนั้นเงินหมด ผมยังไม่อยากกลับไปฝรั่งเศส พอได้พบกับผู้อำนวยการโรงเรียนเอกชนแห่งหนึ่ง เขาเชิญผมไปสอนที่โรงเรียนเขา ผมได้เงินเดือนละ 3,000 บาท สอนวิชาภาษาฝรั่งเศส ตอนนั้นเงินเดือนไม่มากแต่ผมก็พอใจ ผมสอนอยู่ 4 ปี ก็ลาออก แล้วไปสอนภาษาให้พนักงานในโรงแรมหลายแห่ง รายได้ดีกว่าเพราะคิดเป็นชั่วโมง ...เงินผมพอใช้จริงๆ เพราะอยู่แบบธรรมดา ที่บ้านไม่มีเครื่องเรือน อาหารก็กินง่ายๆ ไม่กินอาหารฝรั่ง เสื้อผ้าก็มี 3 ชุด ไม่ตามแฟชั่น"

หรือมีชาวต่างชาติอีกคนหนึ่งกล่าวว่า

"ก่อนหน้านี้ผมจะพูดภาษาอังกฤษไม่ค่อยได้ ผมจะออกเที่ยวไปเรื่อยๆ ตามเกาะที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส แดงโพลินีเซีย เพราะเกิดความเบื่อหน่ายอากาศหนาวในยุโรป ก็เลยออกเดินทางไปเรื่อยๆ จากนั้นก็มาถึงเมืองไทย ตอนแรกก็มาออลิเคซ์เฉๆ ตอนนั้นเป็นปี 1991 มาที่เกาะสมุย และมาอยู่เมืองไทยสองเดือน จากนั้นมาปี 92 ก็มาอีกรอบหนึ่ง อยู่เจ็ดเดือน พอปี 94 ก็มาอยู่เลขจนบัดนี้ ...ตอนนี้ผมพอพูดภาษาไทยได้แล้ว ...ผมเป็นเหมือนศิลปินอิสระ ทำงานบอดี้ เฟ้นท์ภาพ ผมทำงานตามความพอใจ ทำงานที่ผมอยากทำก่อน เรื่องเงินมาก็หลัง หลังจากทำงานแล้วค่อยหาทางขายมันออกไป แล้วผมก็ทำงานกราฟฟิคให้บริษัทอีกสองแห่ง (ทำโบรชัวร์ให้บริษัททัวร์) ผมทำงานที่นี้มาสามเดือนแล้ว แต่ก็ยังไม่แน่นอน อาจหยุดทำเมื่อไรก็ได้ ...รายได้ของผมไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับหลายอย่าง บางครั้งก็ขายงานได้ในร้าน สองสามวันอาจได้สักหนึ่งพันบาท แต่โดยรวมๆก็อาจมีรายได้ถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือหมื่นห้าพันบาท"

ประเภทที่สอง คนต่างด้าวที่เคยเดินทางเข้ายังประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยว และเกิดความสนใจต้องการทำงานในประเทศไทย แต่ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ ดังได้กล่าวถึงในตอนต้นว่า แนวทางในการออกใบอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าว มุ่งเน้นไปที่ธุรกิจซึ่งมีขนาดการลงทุนและมีขนาดของพนักงานใหญ่พอสมควร ธุรกิจเล็กๆหรือคนต่างด้าวที่ต้องการทำงานเป็นอิสระ จะไม่เข้าข่ายการได้รับอนุญาต ดังนั้นคนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาทำงานในลักษณะนี้จะไม่สามารถขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวได้ จะต้องขอเข้าประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยว แต่เนื่องจากคนกลุ่มนี้ต้องการมาใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทยด้วยเหตุผลต่างๆกัน เช่น เพื่อหาประสบการณ์ พอใจการใช้ชีวิตในประเทศไทย เพราะไม่อยากอยู่ในประเทศตนเอง จึงทำงานอยู่ในประเทศไทย แม้จะรู้ว่าเป็นการหลบเลี่ยงกฎหมาย คนกลุ่มนี้ มักเข้าประเทศไทยมาโดยทราบล่วงหน้าผ่านทางเพื่อน หรือคนรู้จักว่าจะมีงานให้ทำ หรืออาจจะเคยเข้าในประเทศไทยเพื่อท่องเที่ยวมาก่อน ได้รู้จักเจ้าของธุรกิจในประเทศไทย เมื่อกลับไปประเทศของตนเองแล้ว ได้รับการชักชวนให้กลับมาประเทศไทยเพื่อทำงาน จึงกลับมา หรือบางคนอาจจะเข้ามาแบบนักเผชิญโชค คือเข้ามาอยู่ในฐานะนักท่องเที่ยว เมื่อได้รู้จักคนมากขึ้นก็ได้รับการชักชวนให้ทำงาน จึงอยู่ต่อไปเรื่อยๆ เช่น มีชาวอเมริกันคนหนึ่งเล่าถึงกระบวนการเข้ามาทำงานในประเทศไทยว่า

“ผมมาจากสหรัฐ เพราะตอนนั้นเริ่มเบียดสหรัฐ ผมฝึฝืนจะเห็นพม่า ผมตั้งใจจะไปพม่า แต่บังเอิญพม่าเกิดปฏิวัติ ผมเลยติดอยู่ที่เมืองไทยจนถึงบัดนี้ ผมอยู่กรุงเทพฯเพียง 2 วัน ก็นั่งแท็กซี่ไปพัทธา ผมไปอยู่ที่นั่นได้ 5 เดือน หลังจากนั้นผมได้รู้จักฝรั่งคนหนึ่ง หางานให้ผมทำโดยเซ็นสัญญาให้ผมไปสอนภาษาอังกฤษที่โรงแรมแห่งหนึ่งในภูเก็ต ผมนั่งรถปรับอากาศวีไอพีจากกรุงเทพฯลงไปภูเก็ต สอนภาษาอยู่ที่นั่นได้ 4 เดือน ผมก็ได้เซ็นสัญญากับโรงแรมอีกแห่งหนึ่งไปสอนที่โรงแรมในเครือที่เกาะสมุย แต่งานสอนภาษาอังกฤษที่นี่ไม่มั่นคง โรงแรมจะไม่จ้างเราตลอดไป แต่ได้เซ็นสัญญาเป็นคราวๆ สามเดือนบ้าง สี่เดือนบ้าง ...ตอนนี้ผมทำงานเป็นติวเตอร์วิชาการวิทย์ ได้เงินเดือนละหกพันบาท และเป็นนักเขียนลงคอลัมน์หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นได้เงินอีกประมาณเดือนละหนึ่งหมื่นบาท ...ผมทำงานนี้มาได้สี่ปีแล้ว ผมคิดว่า คนที่สามารถจ้างผม กับความสามารถและผลงานที่ผมทำด้วยเงินแค่นี้ถือว่าดีมาก”

ประเด็นคำถามที่น่าสนใจก็คือ คนต่างด้าวที่เข้ามาในฐานะท่องเที่ยวสามารถทำงานประเภทที่ต้องใช้ความรู้และทักษะเหล่านี้ สามารถทำงานอยู่ในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลาอันเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 90 วัน ในลักษณะใด และขณะที่ทำงานจะต้องมีความพยายามที่จะต้องหลบหนีการตรวจตราจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างใดหรือไม่ โดยทั่วไป ทางออกที่เป็นไปได้ในเรื่องวิชาหมคอาชญากรรมสองทางใหญ่คือการเดินทางออกจากประเทศไทยไปยังประเทศใกล้เคียง เช่น ที่คานปีนัง ประเทศมาเลเซีย หรือที่ประเทศลาว เพื่อขอต่ออาชญาวิชาที่สถานทูตหรือกงสุล แล้วจึงเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งในกรณีนี้คนต่างด้าวจะต้องเดินทางออกไปทุกๆ 90 วันหรือประมาณสามเดือน ทางออกอีกประการหนึ่งคือ การปล่อย

ให้วีซ่าหมดอายุ และขอมลเสืค่าปรับที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง เมื่อเดินทางออกนอกประเทศไทย โดยจะต้องเสืค่าปรับตามจำนวนวันที่อยู่เกินอายุของวีซ่าในอัตราวันละ 100 บาท แต่จะปรับสูงสุดไม่เกิน 20,000 บาท อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า คนต่างด้าวจากประเทศในกลุ่มเอเชียใต้ เช่น อินเดีย บังคลาเทศ หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หวัน ฮองกงที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาานานๆ โดยเฉพาะการอยู่ในจังหวัดที่เดินทางออกไปนอกประเทศเพื่อขอต่อวีซ่าได้ยาก อาจจะใช้วิธีปล่อยใหวีซ่าหมดอายุและขอมลเสืค่าปรับที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเมื่อเวลาเดินทางออกนอกประเทศไทยซึ่งจะเสืค่าปรับเพียงครั้งเดียว และไม่เสืเวลาเดินทางออกไปนอกประเทศทุกสามเดือน หรือบางส่วนอาจจะขอมมรายงานตัวที่สำนักตรวจคนเข้าเมืองและขอมขึ้นศาล โดยศาลจะตัดสินให้เสืค่าปรับประมาณ 1,500 ถึง 2,000 บาท แต่ในกรณีนี้จะต้องเสืเวลาในช่วงที่ดำเนินคดีด้วย ส่วนคนต่างด้าวที่มาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในยุโรปหรืออเมริกาที่เข้ามาทำงานที่มีทักษะจะมีความระมัดระวังมากในเรื่องการต่ออายุของวีซ่า โดยมองว่า การอยู่ในประเทศไทยวีซ่าหมดอายุเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อการถูกดำเนินการตามกฎหมาย เช่น หากถูกจับได้จะต้องถูกดำเนินคดีและถูกส่งตัวออกนอกประเทศ คนเหล่านี้นิยมเลือกใช่วิธีการเดินทางออกไปต่ออายุวีซ่าในประเทศใกล้เคียงมากกว่า ซึ่งในกรณีนี้ทำให้ผู้ทำงานหรือในหลายๆกรณีนายจ้างต้องเสืเวลาและค่าเดินทางออกนอกประเทศ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่หลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีนี้พบว่า หากเป็นกรณีที่นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ผู้ทำงานไม่ถึงกับรู้สึกว่าเป็นเรื่องยุ่งยากที่ต้องเดินทางออกไปนอกประเทศทุกๆสามเดือน เพราะเท่ากับได้เป็นการพักผ่อนไปด้วย ส่วนผู้ที่ต้องจ่ายเงินเองรู้สึกว่าเป็นภาระแต่เห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่น กรณีตัวอย่างของ คาร์โล ชาวอิตาลี ได้รับวีซ่าประเภทท่องเที่ยวแบบ double entry visa คือสามารถเข้าประเทศได้สองครั้งโดยไม่ต้องขอวีซ่าใหม่เล้าถึงการออกไปต่ออายุวีซ่าว่า

"ผมได้ double entry visa ตอนแรกผมต้องไปปีนังเพื่อขอวีซ่า แล้วกลับมาอยู่ภูเก็ตได้สองเดือน (เนื่องจากที่ด่านจะประทับตราให้ 60 วันก่อน) จากนั้นก็ไปดม. เขาจะต่อวีซ่าให้อีกหนึ่งเดือน ผมต้องไปปีนังทุกหกเดือนเพื่อต่ออายุวีซ่า แต่ผมจะต้องออกไปนอกประเทศตรงชายแดนทุกสามแดนเพื่อสแตมป์วีซ่า เป็น tourist visa (ตอนออกไปต่ออายุวีซ่า) คนนิยมไปปีนังมากกว่าเพราะการขอวีซ่าไปปีนังไม่ต้องเสืเงิน แต่เสื(เงิน)เฉพาะเวลากลับเข้ามาเมืองไทย แต่หากไปลาวจะต้องเสืเงินค่าขอวีซ่าไปลาวด้วย"

เนื่องจากระยะเวลาของการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยวค่อนข้างสั้น คือไม่เกิน 90 วัน หรือสำหรับผู้ที่ได้ double entry visa จะสามารถเดินทางออกไปประทับตราที่ชายแดนและกลับเข้ามาได้อีกหนึ่งครั้งรวมเป็นเวลา 6 เดือน คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานๆจึงต้องเดินทางเข้าออกประเทศเพื่อขอวีซ่าใหม่บ่อยๆ ประเด็นคำถามที่น่าสนใจก็คือ การกระทำเช่นนี้ถือเป็นการกระทำที่น่าจะถูกลงโทษโดยเจ้าหน้าที่ของทางฝ่ายไทยว่าเป็นความพยายามที่จะหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อทำงานในประเทศไทยหรือไม่ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทางฝ่ายไทยและการตรวจสอบ

ข้อมูลที่เป็นรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการขอวีซ่าประเภทท่องเที่ยวชั่วคราวทุกสามเดือนของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักตรวจคนเข้าเมืองพบว่า ได้เริ่มมีการมองว่ามีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นมากขึ้นเรื่อยๆและน่าจะมีระบบตรวจสอบในเรื่องนี้ แต่ในทางปฏิบัติยังมิได้มีการดำเนินการใดๆ ในส่วนของคนต่างด้าวเอง ก็มีได้รู้สึกว่าการได้รับความยุ่งยากจากเจ้าหน้าที่ในการขอวีซ่าหลายๆครั้ง ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกไปขอวีซ่าใหม่เป็นประจำทุกสามเดือนเท่านั้น เช่น คนต่างด้าวคนหนึ่งกล่าวว่า "ไม่มีปัญหาเลย เจ้าหน้าที่ที่ต่อวีซ่าให้ก็ไม่พูดเรื่องใบอนุญาตทำงานเลย และผมเองก็ได้ไปออกเที่ยวปีนึงทุกสามเดือน ก็ดีเพราะอยู่แต่เมืองไทยก็เบื่อกับไม่ได้ไปไหน"

4.6 กระบวนการควบคุมการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าว

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้กำหนดมิบตลงโทษที่ชัดเจนเกี่ยวกับการทำงานโดยไม่ขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว โดยได้กำหนดไว้ในความผิดของคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตดังนี้คือ หากคนต่างด้าวทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำซึ่งมีอยู่ 39 รายการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 33) ส่วนคนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนทำงานที่มิได้กำหนดไว้เป็นอาชีพสงวนสิทธิไว้สำหรับคนไทย โดยยังมิได้รับใบอนุญาตทำงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 34) ในปีพ.ศ. 2538 พบว่า มีผู้ที่ถูกจับกุมด้วยความผิดฐานประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจำนวนเพียง 218 ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่มาจากประเทศพม่า 91 ราย อินเดีย 44 ราย จีน 29 ราย ลาว 11 ราย ปากีสถาน 9 ราย ที่เหลือมาจากประเทศอื่นๆ ได้หวัน 4 ราย ศรีลังกา 4 ราย ที่เหลือมาจากประเทศต่างๆประเทศละ 1 ราย (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2539)

จำนวนตัวเลขของการจับกุมผู้กระทำความผิดด้วยการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งมีเพียง 218 รายนี้นับว่าน้อยมาก ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ พบว่า เจ้าหน้าที่ของไทยมิได้มองการทำงานประเภทที่มีทักษะของคนต่างด้าวเป็นเรื่องความผิดที่ต้องมีการติดตามและจับกุมมาดำเนินคดี โดยทั่วไปมองเห็นว่า คนเหล่านี้ ทำงานที่ไม่ได้ถือเป็นงานที่มีความผิดทางอาญาอย่างงานประเภทการค้ายาเสพติดหรือการก่ออาชญากรรม โดยเฉพาะสำหรับการทำงานที่ไม่ได้อยู่ในรายการของงานที่สงวนสิทธิไว้สำหรับคนไทยด้วยแล้ว ยิ่งไม่ถูกมองว่าเป็นเรื่องของการกระทำความผิดในสายตาของเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่แล้วการจับกุมคนต่างด้าวที่ทำงานประเภทมีทักษะจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีผู้มาแจ้งความให้ไปจับกุม ซึ่งมักมาจากเหตุผลของการขัดกันในเรื่องส่วนตัว ซึ่งในกรณีเจ้าหน้าที่ก็จะมีการจับกุม ในหลายๆกรณีชาวต่างชาติที่ถูกจับกุมมักจ้างทนายมาเป็นผู้จัดการเจรจากับทางเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้ จากการสัมภาษณ์ทนายความพบว่า คนต่างชาติมักขอให้ทนายดำเนินการให้เป็นความผิดอย่างอื่นที่ไม่ใช่ความผิดในเรื่องการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เพราะเกรงว่าจะมีผลต่อการขอต่อวีซ่าในอนาคต ซึ่งก็มักจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตาม

ความประสงค์ของคนต่างชาติได้ ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการกระทำผิดแล้ว ความผิดนั้นก็จะได้ถูกนับรวมเป็นความผิดของการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตามกรณีที่เกิดขึ้นนี้มีจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่แล้วตัวเลขการกระทำผิดที่ค่อนข้างต่ำนี้น่าจะเกิดจากทัศนคติของการมองว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เป็นการกระทำผิดทั้งในสายตาของเจ้าหน้าที่ และแม้แต่ในสายตาของสาธารณชน ก็ไม่เห็นเรื่องนี้เป็นความผิด จึงทำให้ไม่มีการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนี้

การละเมิดกฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง ได้แก่ การที่เจ้าของธุรกิจรับคนต่างด้าวเข้าทำงานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เช่น ประเภทงานที่ทำ สถานที่ที่ทำงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 39) ซึ่งการดำเนินการกับผู้หลบเลี่ยงกฎหมายในลักษณะนี้ยังทำได้ยากมากขึ้นเพราะ ผู้ที่จะดำเนินการตรวจสอบในเรื่องนี้คือกรมการจัดหางาน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับผิดชอบในเรื่องนี้พบว่า ในทางปฏิบัติ หน่วยงานมีกำลังคนจำนวนน้อยมาก (คือมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจเพียง 20 คน และมีผู้ที่จะออกไปตรวจนอกสถานที่ได้ประมาณ 10 คนเท่านั้น) ซึ่งเมื่อพิจารณาจำนวนคนต่างด้าวที่ขอใบอนุญาตที่มีอยู่ทั้งหมด 44,989 คนในปีพ.ศ. 2539 แล้ว จะพบว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะมีการตรวจสอบว่าคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตมีการหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำงานที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการขอใบอนุญาตหรือไม่

การสัมภาษณ์ระดับลึกคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตพบว่า คนต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่รู้สิทธิวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการไม่มีใบอนุญาตทำงานมากนัก ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะคนเหล่านี้ยังไม่เคยมีประสบการณ์ทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับการที่คนต่างด้าวถูกจับดำเนินคดี และอีกส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะผู้จ้างคนต่างด้าวทำงานส่วนใหญ่จะไม่สนใจพูดถึงใบอนุญาตทำงานเมื่อต้องการจ้างคนต่างชาติทำงาน มีคนต่างชาติที่ทำงานสอนภาษาโดยสอนพิเศษในสถานที่หลายๆแห่งรวมทั้งสถานที่ราชการ เช่น สอนพิเศษในมหาวิทยาลัย กล่าวว่า

"การทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงาน ไม่เป็นปัญหาเลยสำหรับผม ผมทำงานให้กับหน่วยงานรัฐบาล เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การศึกษาออกโรงเรียน มหาวิทยาลัย ทุกคนไม่แสดงความวิตกกังวลเรื่องใบอนุญาตทำงาน เขาไม่พูดเรื่องนี้เลย เขารู้ดีว่า จ้างผมแบบผิดกฎหมาย แต่ก็ทำเฉยๆ ที่ มหาวิทยาลัยพูดเรื่องนี้บ้างเหมือนกัน แต่เขาบอกว่าไม่คิดว่าจะขอใบอนุญาตให้ได้ ผมเคยเป็นครูสอนภาษาอังกฤษให้นายอำเภอที่ภูเก็ต เขาเป็นนักกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้พูดอะไรเรื่องนี้ เพราะเขาารู้ดีว่า มันขอได้ยาก"

อย่างไรก็ตาม ความวิตกกังวลอาจมีอยู่บ้างในส่วนของการเข้ามาจับกุมของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะคนต่างด้าวเคยได้เห็นคนต่างด้าวถูกจับกุม แต่คนต่างด้ามักมองเรื่องนี้ว่าเป็นประเด็นของการถูกกีดกันแกล้งจากคนที่ไม่ชอบพอกันเป็นการส่วนตัว เช่น มีการโกรธเคืองหรืออิจฉาริษยากัน หรืออาจจะเกิดจากความ

ต้องการสร้างผลงานเป็นครั้งคราวของเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวส่วนใหญ่จะมองการจับกุมของเจ้าหน้าที่ว่า เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือการกลั่นแกล้ง เป็นการเฉพาะรายมากกว่าจะเป็นการปฏิบัติที่ทำอย่างสม่ำเสมอ

"รู้สึกจะเป็นเมื่อสองปีก่อน มีโรงเรียนแห่งหนึ่งซึ่งเป็นโรงเรียนสอนหนังสือให้เด็กเล็กๆอายุสัก 7-14 ปี หลักสูตรของเขาสอนภาษาอังกฤษ แต่มีการจ้างครูสอนวิชาอื่นๆเป็นภาษาอังกฤษ แล้วมีเจ้าหน้าที่ตม.ไปที่โรงเรียน จับครูทั้งเก้าคน มีคนหนึ่งมีเวอร์คเพอร์มิต ที่เหลือถูกส่งออกไปมาเลเซีย ...ผมไม่รู้ว่าเขาคัดสินใจอย่างไร (ที่จะจับใคร) ผมแน่ใจว่า คนที่ตม.หรือคนที่รับผิดชอบต้องรู้ว่า ครูภาษาเกือบทุกคนในเกือบทุกโรงเรียนสอนภาษาในจังหวัดนี้ ไม่มีเวอร์คเพอร์มิต ผมแน่ใจว่าเขาต้องรู้เรื่องนี้แน่ๆ ดังนั้นต้องมีใครสักคนที่จะเป็นคนตัดสินใจว่า จะไปจับใคร หรือไม่แต่ต้องใคร แต่ผมไม่รู้ว่าทำไม ต้องไปถามเขาเอง เพราะผมก็อยากรู้"

"ฉัน รู้จักคนที่ขึ้นอยู่หลังบาร์(เหล้า) แล้วก็หมุนปุ่มรหัสขงวิทฑู แล้วก็มีคนแจ้งตำรวจจับเขา ด้วยเหตุผลที่ว่า เขาทำงานอยู่หลังบาร์ ในที่สุดก็ต้องไปจบลงในคุก แต่ส่วนมากไม่ใช่กรณีปกติ แต่เป็นเรื่องการกลั่นแกล้งกันมากกว่า ...ฉัน นึกว่าเป็นพวกฝรั่งอีกจำกันเองมากกว่า แล้วเอาเงินไปให้คนไทย หรือจ้างตำรวจให้มาทำอย่างนี้ เมื่อวันก่อน ร้านอาหารของเราช่างมาก ฉัน ก็เลยเข้าไปช่วยดูขายของโรสในครัว และกำลังจะชกอาหารออกไปเสริฟ แต่ถูกก็รับมาห้ามว่าอย่าทำเพราะจะถูกจับได้ง่าซๆ ตำรวจมาแถวนี้บ่อยและมาเกือบตลอดเวลา แต่ฉันไม่ค่อยวิตกกนัก เพราะฉันไม่มีศัตรูในประเทศนี้"

โดยเหตุที่การทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตของคนต่างด้าวเป็นสิ่งที่ทั้งทางเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตัวคนต่างด้าวเอง และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว ไม่ได้มองว่าเป็นเรื่องของการกระทำผิด โดยคนส่วนใหญ่จะรับรู้ว่า การขอใบอนุญาตทำงานทำได้ยาก จึงมีแนวโน้มจะมองการหลบเลี่ยงกฎหมายในเรื่องนี้ว่าเป็นเรื่องที่พอจะยอมรับกันได้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนต่างด้าวไม่ได้ทำงานที่ผิดกฎหมาย จึงถือเป็นการละเมิดกฎหมายที่พอจะยอมรับได้ ดังนั้นคนต่างด้าวที่ทำงานจึงไม่รู้สึกผิดหรือวิตกกังวลมากนัก



v ผลที่ติดตามมาจากการที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานที่มีทักษะโดย หลบเลี่ยงกฎหมาย

ประเทศไทยได้การออกกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่าการสงวนอาชีพบางอย่างไว้สำหรับคนไทยและการกำหนดจำนวนของผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าวในงานประเภทต่างๆที่ต้องใช้ทักษะหรือวิชาชีพจะเป็นการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย โดยไม่ต้องการให้คนต่างชาติเข้ามาแข่งอาชีพคนไทย และการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็มีเหตุผลหลักคือเพื่อให้ผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าวถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับผู้ทำงานที่เป็นคนไทย ทั้งนี้โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่า ผู้ประกอบการไม่จ้างคนไทยเพราะคนไทยยังขาดประสบการณ์ ความรู้ และทักษะในการทำงานบางประเภท ผลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า เจ็บใจและเหตุผลของการไม่จ้างคนไทยทำงานในงานบางประเภทและมีการจ้างชาวต่างด้าวมาทำงานบางประเภทมีความหลากหลายมากกว่าจะเป็นเรื่องของการที่คนไทยไม่มีทักษะเพียงอย่างเดียว และกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากผู้ทำงานที่เป็นคนต่างชาตินำให้คนไทยก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตามการวิจัยครั้งนี้มิได้มีจุดสนใจอยู่ที่การศึกษาประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยภาพรวมทั้งหมด แต่มุ่งจะศึกษาว่า การที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายจะมีผลทำให้เกิดข้อจำกัดในการถ่ายทอดเทคโนโลยีมากกว่าการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ นอกจากประเด็นของการถ่ายทอดเทคโนโลยีแล้ว การศึกษานี้ยังมุ่งที่จะวิเคราะห์ว่า การทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวจะตีความว่าเป็นการแข่งขันของคนไทยได้อย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งการวิเคราะห์นี้เป็นการตีความเชิงเหตุผล มากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงตัวเลข

5.1 การถ่ายทอดเทคโนโลยี

กล่าวในเชิงทฤษฎีการประเมินการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อน เพราะในความหมายของเทคโนโลยีเป็นความหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมาก คือหมายถึงการใช้ความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อปรับปรุงการผลิตและการกระจายสินค้าและบริการสู่ผู้บริโภค (ราชนันท์ จินตารังสรรค์, 2537:13) การประเมินระดับของเทคโนโลยีในองค์หนึ่งๆ ณ เวลานั้นอาจพิจารณาได้จาก (1) เทคโนโลยีที่แฝงอยู่ในการจัดองค์กรและระบบการบริหาร (2) เทคโนโลยีที่แฝงอยู่ในเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต (3) เทคโนโลยีที่แฝงอยู่ในสารสนเทศ และ (4) เทคโนโลยีที่แฝงอยู่ในบุคลากร ซึ่ง ราชนันท์ จินตารังสรรค์ (2537) กล่าวว่า การพัฒนาเทคโนโลยีในบุคลากรถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีทั้งหมด เพราะเป็นเรื่องของความรู้ ฝีมือ อดความ รั่ อหาญ ณา เมองบุ ต ากร การศึกษาเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี จึงมักจะเน้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่บุคลากรของประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม

ตามการประเมินเทคโนโลยีทั้ง 4 มิติ เป็นการประเมินระดับของ เทคโนโลยีที่มีลักษณะเป็นผลผลิตในขั้นสุดท้าย ซึ่งทำให้ไม่เห็นกระบวนการในการสร้างสมเทคโนโลยี การประเมินในแง่กระบวนการอาจพิจารณาได้จาก (1) ชีคความสามารถในการจัดหาเทคโนโลยี (2) ชีคความสามารถในการดำเนินการ (3) ชีคความสามารถในการคิดแปลงเทคโนโลยี และ (4) ชีคความสามารถในการทำนวัตกรรม

สำหรับแนวโน้มของไทยที่ถือหลักการสำคัญในการอนุญาตให้นำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ว่าจะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ก็ดูจะมุ่งไปที่การถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่บุคลากรของไทยเป็นสำคัญ เช่น การกำหนดเวลาอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถทำงานได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และคาดหวังว่า ค่อยไปบริษัทหรือเจ้าของธุรกิจจะสามารถจ้างคนไทยที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีมาจากผู้ทำงานต่างชาติและสามารถทำเองได้ ส่วนในแง่ของกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยี หากดูจากเงื่อนไขการออกใบอนุญาตทำงานแล้ว มิได้มีส่วนใดที่สะท้อนให้เห็นว่าจะมีการประเมินธุรกิจที่คนต่างด้าวทำในส่วนของกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย เช่น มิได้มีการควบคุมการนำเข้าเครื่องมือเครื่องจักรที่ไม่สอดคล้องกับระดับความสามารถหรือทักษะที่คนไทยมีอยู่ หรือมีการควบคุมการให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีลักษณะการผลิตที่จะช่วยให้มีการรองรับแรงงานคนได้ในระดับที่สูงพอสมควร สถานการณ์ที่เป็นอยู่ก็คือ แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยไม่เพียงแต่เน้นการผลิตที่สามารถดูดซับแรงงานได้น้อย หากแต่ยังเป็นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับความรู้ ทักษะและความสามารถของแรงงานไทย และการคาดหวังว่า การนำแรงงานต่างชาติที่มีทักษะเข้ามาทำในช่วงแรกๆ เพื่อให้ถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนทำงานไทยจะเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะการที่นักลงทุนจากต่างชาติมีความจำเป็นต้องนำช่างแรงงานจากต่างชาตินั้นเป็นเงื่อนไขในระยะยาวมากกว่าจะเป็นการตอบสนองความต้องการในระยะสั้นๆ ที่มุ่งจะฝึกแรงงานไทยขึ้นมาแทนแรงงานจากต่างชาติในที่สุด ดังเช่นมีผู้ที่ศึกษาในเรื่องนี้ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า (Kaosa-ard, Mingsarn Santikarn, 1992) ประการแรก แรงงานส่วนใหญ่ของไทยมีการศึกษาในระดับต่ำ ดังนั้นการฝึกงานในระหว่างการทำงาน (on-the-job training) จึงมักไม่เพียงพอต่อการที่จะทำให้บริษัทบรรลุเป้าหมายในการผลิตได้ ประการที่ 2 ประเทศไทยเพิ่งพัฒนาอุตสาหกรรมได้ไม่นาน จึงทำให้ยังไม่มีผู้ทำงานที่มีทักษะสูงและมีความสามารถในการจัดการต่างๆ เพียงพอกับความต้องการ (3) การที่มีการเร่งการผลิตนักเทคนิคเพื่อทดแทนความต้องการวิศวกรที่เพิ่มขึ้นอย่างสูงมากอย่างรวดเร็วถูกมองโดยนักลงทุนว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และไม่สามารถแก้ปัญหาคาราคาซังได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากเหตุผลที่มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติแล้วจะพบว่า เป็นความต้องการและความจำเป็นของบริษัทที่ต้องการผู้ทำงานที่ในระดับที่จะต้องผ่านการฝึกอย่างเป็นทางการมาก่อนระดับหนึ่ง การฝึกอบรมในระหว่างการทำงานสามารถทำได้ในส่วนที่เสริมเข้ามาเท่านั้น ดังนั้นการคาดหวังให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยผ่านการฝึกอบรมในระหว่างการทำงาน อาจมีข้อจำกัดหากแรงงานไทยมีพื้นฐานความรู้เดิมไม่เพียงพอ

การประเมินการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทย ในการศึกษาครั้งนี้ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ทำงานที่เป็นคนไทยและผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าว และได้ข้อมูลบางส่วนมาจากผู้บริหารของ

องค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล ในภาพรวมพบว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างผู้ทำงานไทยและต่างด้าว มีค่อนข้างจำกัด คือในงานบางประเภทหรือบางตำแหน่งเกือบจะไม่มี การถ่ายทอดเทคโนโลยีเลย โดยเฉพาะงานที่เป็นงานบริหารหรือจัดการในระดับสูง เพราะผู้ทำงานในระดับนี้แทบจะไม่มีโอกาสติดต่อหรือทำงานโดยตรงกับคนไทยที่ทำงานในระดับกลาง แม้แต่งานที่ผู้ทำงานต่างด้าวเป็นหัวหน้า ก็มักจะเป็นการควบคุมดูแลให้การทำงานเป็นไปตามเป้าหมายมากกว่า การสอนงาน เช่น มีผู้ทำงานคนไทยที่เป็นวิศวกร แสดงความเห็น ว่า คนทำงานที่เป็นคนไทยอาจได้เรียนรู้ระบบงานที่เป็นระบบงานของบริษัทระหว่างประเทศหรือบรรษัทข้ามชาติ แต่โอกาสที่คนไทยที่ทำงานในระดับกลางจะขึ้นไปทำงานแทนที่คนต่างชาติ ได้ดูจะเป็นเรื่องไม่มากนัก ข้อมูลส่วนนี้ได้รับการยืนยันจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลากรของบริษัทว่า ผู้ทำงานไทยโดยเฉพาะวิศวกรมีการเปลี่ยนงานเข้าออกบ่อยเพราะคนเหล่านี้ รู้ดีว่าไม่มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งงานขึ้นไปแทนที่ชาวต่างชาติ

อย่างไรก็ตามการวิจัยครั้งนี้มิได้มีจุดสนใจอยู่ที่การศึกษาประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยภาพรวมทั้งหมด แต่มุ่งจะศึกษาว่า การที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายจะมีผลทำให้เกิดข้อจำกัดในการถ่ายทอดเทคโนโลยีมากกว่าการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อมองเฉพาะในส่วนของคนต่างด้าวที่ทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายจะพบว่า ในการทำงานจริงๆแล้ว ผู้ทำงานทั้งคนไทยและคนต่างชาติแทบไม่ทราบหรือไม่สนใจเลยว่า คนต่างชาติที่ทำงานอยู่ได้ใบอนุญาตทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายจึงน่าจะมีผลกระทบน้อยมากต่อมากต่อประเด็นที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องนี้น่าจะได้แก่เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีในกลุ่มของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในธุรกิจเล็กๆ เช่น บริษัทคอมพิวเตอร์ บริษัทให้คำปรึกษาหรือในงานที่เกี่ยวกับการให้บริการบางประเภท เช่น การให้บริการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว กิจกรรมภาคการ นักร้อง คนตรี ดูจะเป็นงานที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้กับคนไทยได้ค่อนข้างมาก ส่วนหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากจำนวนคนที่ทำงานด้วยกันมีไม่มากนัก การแบ่งงานระหว่างคนไทยและคนต่างด้าวไม่แยกกันเด็ดขาด และเป็นงานที่ไม่ต้องอาศัยพื้นความรู้เดิมสูงมาก ดังนั้นงานในลักษณะนี้จึงเป็นงานที่มีโอกาสถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยได้ค่อนข้างมาก เช่น มีคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งผู้จัดการบริษัทเดินเรือ (traffic manager) ทำงานอยู่กับคนไทยทั้งหมด 12 คน ได้กล่าวถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้คนไทยว่า

“ฉันสอนความเข้าใจในขั้นตอนการเดินเรือของบริษัทต่างชาติให้เขา (เพื่อนร่วมงานคนไทย) สอนวิธีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ฉันเคยทำงานให้กับบริษัทเดียวกันนี้ที่ฮ่องกง ซึ่งมีการดำเนินการเหมือนที่นี่ งานมีขั้นตอนมากมาย ฉันพยายามเจ้า(จัด)ระบบให้ที่นี่ด้วย ฉันพยายามแสดงให้เขา (คนไทย)เห็นว่าควรจะจัดการอะไร อย่างไร แต่ก็แค่บางครั้งบางคราวเท่านั้น ...จุดอ่อนของคนไทยส่วนใหญ่ก็คงจะเป็นภาษาอังกฤษ เพราะเอกสารที่เราต้องทำและบุคคลที่บริษัทติดต่องานด้วยเป็นฝรั่งทั้งหมด และเป็นบริษัทต่างชาติ ดังนั้นปัญหาใหญ่ที่สุดของการทำงานของคนไทยก็คือ

ภาษาอังกฤษยังไม่ดีมาก นอกจากนั้นไม่มีปัญหาอะไรเลย พวกเขาเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ได้เร็ว จั๊มมี
มีปัญหาในการสอนเขาเลย”

กรณีตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งได้แก่ คนชาติอินเดียที่เข้ามาทำงานทางด้านการท่องเที่ยว ได้เล็งถึงการ
ทำงานกับคนไทยและการถ่ายทอดเทคโนโลยีในด้านการบริการท่องเที่ยวให้กับชาวต่างชาติว่า

“ในออฟฟิศ ส่วนมากพนักงานเป็นคนไทย ผมเป็นคนดูแลทั้งหมด ผมทำงานกับเขามีความสุขมาก
ราบรื่นดี พวกเขาทำงานได้ดี และก็ทำงานร่วมกันมานาน ทำงานกันมาตั้งห้าปี ไม่มีใครลาออก ไม่มี
ใคร เปลี่ยนงาน ผมสอนเขาทุกอย่าง ตั้งแต่การบริหารงาน บริหารออฟฟิศ ทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
ทุกอย่างที่ต้องใช้ในระบบการทำงาน ระบบการเก็บข้อมูล ชั่วโมงในการทำงาน การทำงานทุก
อย่าง เช่น การจองตั๋วเครื่องบินครั้งแรกไปจนจบโปรแกรมต่างๆ เมื่อลูกค้าบินกลับบ้าน ตอนแรก
เราต้องจัดระบบใหม่ทั้งหมด ก็ต้องสอนพวกเขาทั้งหมด ...(ในการสอนทักษะให้เขา) คุณต้องม
ีความอดทนกับพวกเขา คนเราใช้เวลาปีหรือปีครึ่ง กว่าจะปรับตัวให้เข้ากับสภาพการทำงานใหม่ๆ
กว่าจะมีความรับผิดชอบและเข้าใจในการเชื่อมโยงสิ่งหนึ่งให้เข้ากับสิ่งหนึ่ง กว่าจะเข้าใจต้องใช้
เวลาเหมือนกัน แต่หลังจากนั้น พวกเขาก็ทำงานกันได้ดี”

ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของการถ่ายทอดเทคโนโลยีแล้ว อาจพบว่าการมีคนต่างด้าวมาทำงานใน
ธุรกิจเล็กๆ ร่วมกับคนไทย จะมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากคนต่างชาติสู่คนไทยได้โดยไม่จำเป็นต้องมี
กระบวนการควบคุมของรัฐ เพราะลักษณะงานของธุรกิจเล็กๆ มิได้มีการแบ่งงานอย่างเด่นชัดว่างานใดเป็น
งานในระดับบริหาร งานจัดการ หรือใครจะต้องเป็นคนรับผิดชอบใช้เครื่องมือแบบไหนชนิดไหน แต่เป็น
งานที่ผู้ทำงานต้องเรียนรู้ทั้งระบบงาน ทำให้การถ่ายทอดความรู้และทักษะเป็นไปอย่างเข้มข้น ทั้งนี้เพื่อให้
กิจการหรือธุรกิจดำเนินไปได้ แต่ในกรณีของบริษัทข้ามชาติ หรือบริษัทใหญ่ที่มีการแบ่งงานอย่างชัดเจน
อาจมีข้อจำกัดในการถ่ายทอดเทคโนโลยี แม้ว่าในข้อกำหนดของกฎหมายจะบังคับไว้ แต่การดูแลให้เป็น
ไปตามกฎหมายทำได้ยาก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ พบว่า ในทางปฏิบัติแล้วการควบ
คุมดูแลในเรื่องนี้แทบจะทำได้ บริษัทหรือบรรษัท อาจจัดให้มีการอบรมคนทำงานเป็นครั้งคราว แต่อาจ
เป็นการอบรมในบางเรื่อง แต่การถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเข้มข้นมักจะเกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้มีข้อจำกัดหลาย
อย่าง เช่น พื้นฐานความรู้เดิมของแรงงานไทย ความจริงจังที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีของบริษัทต่างชาติ หรือ
ลักษณะการแบ่งงานระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยที่ไม่เอื้อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน แต่มีลักษณะต่างคน
ต่างทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น

5.2 การแข่งขันงานคนไทย

ประเด็นของการแข่งขันงานคนไทยเป็นประเด็นที่หาข้อสรุปในเชิงตัวเลขได้ยาก เพราะไม่มีตัวเลขที่แท้จริงของจำนวนคนต่างด้าวที่ทำงานที่ใช้ทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการหลบเลี่ยงเพื่อให้ได้ใบอนุญาตทำงาน ประเด็นที่สำคัญในเชิงเหตุผลจึงอยู่ที่ว่า หากไม่มีคนต่างด้าวหลบเลี่ยงกฎหมายเข้ามาทำงานดังกล่าวแล้ว คนไทยจะมีโอกาสได้ทำงานนั้นหรือไม่ หรือคนไทยเต็มใจหรือมีทักษะพอที่จะทำงานนั้นหรือไม่ การศึกษาสาเหตุและประเภทของงานที่มีคนต่างด้าวหลบเลี่ยงเข้าทำงาน ที่ได้นำเสนอในตอนต้นพบว่า งานบางอย่างอาจเป็นงานที่ถึงแม้คนต่างด้าวไม่ทำ คนไทยก็อาจไม่เหมาะสมที่จะทำอย่างในกรณีของ งานบริการบางประเภทซึ่งเกิดขึ้นมาเพราะมีผู้ให้บริการที่เป็นชาวต่างชาติคิดทำขึ้นมา เช่น การพาคนไปตกปลา หากคนต่างชาติไม่ทำ งานนี้ก็อาจจะล้มเลิกไป จากการสัมภาษณ์คนไทยที่ทำธุรกิจทางด้านการท่องเที่ยวพบว่า บางครั้งบริษัทท่องเที่ยวของไทยจำเป็นต้องจ้างมัคคุเทศก์ต่างชาติเพราะมีปัญหาในเรื่องภาษา เนื่องจากหาคนไทยที่พูดภาษาต่างชาติบางภาษาไม่ได้ เช่น ในปัจจุบันมีคนเกาหลีเข้ามาที่เชียงใหม่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีมัคคุเทศก์ไทยจำนวนน้อยมากที่พูดภาษาเกาหลีได้ ทำให้ต้องมีการจ้างมัคคุเทศก์ชาวเกาหลี หรือในบางช่วง คือย้อนหลังไปประมาณสิบปี ประเทศไทยขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่พูดภาษาฝรั่งเศสได้ ก็มีบริษัทที่จ้างคนลาวที่พูดภาษาฝรั่งเศสได้มาเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งนอกจากจะพูดภาษาฝรั่งเศสได้แล้ว ค่าจ้างรายวันของมัคคุเทศก์ลาวยังถูกกว่าคนไทยอีกด้วยซึ่งในปัจจุบัน มีมัคคุเทศก์ไทยที่พูดภาษาลาวได้จนเกินความต้องการ การจ้างคนลาวมาเป็นมัคคุเทศก์ก็เริ่มลดน้อยลง ดังนั้น การจ้างมัคคุเทศก์ที่พูดภาษาที่ยังมีคนไทยพูดได้น้อย อาจจะมีต่อไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะประเทศไทยมีนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปัจจุบันมีผู้ที่ดำเนินธุรกิจท่องเที่ยว กล่าวว่า ประเทศไทยกำลังขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่พูดภาษารัสเซีย จึงต้องจ้างคนรัสเซียมาเป็นมัคคุเทศก์ ประเด็นที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย แต่เมื่อมีข้อจำกัดบางประการที่เกิดขึ้น บริษัทท่องเที่ยวต้องจ้างคนต่างด้าวมาทำงาน

ในส่วนของบริษัทหรือบรรษัทที่มีการลงทุนจากต่างชาติ ซึ่งมีการนำเครื่องจักรหรืออุปกรณ์จากต่างประเทศ และต้องการคนทำงานที่มีทักษะ ความรู้หรือประสบการณ์บางอย่างที่บริษัทซึ่งเป็นนักลงทุนต่างชาติ เห็นว่าการนำคนต่างชาติเข้ามาทำจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ากว่าการจ้างคนไทยเข้ามาทำงานซึ่งจะต้องมีการลงทุนในเรื่องการเพิ่มพูนหรือฝึกทักษะให้ใหม่ซึ่งอาจต้องใช้เวลามาก นอกจากนี้ในหลายๆ กรณี ลักษณะการบริหารงานของบริษัทระหว่างประเทศหรือบรรษัทข้ามชาติ ยังมีลักษณะของการจัดระบบงานที่มองข้ามขอบเขตของความเป็นประเทศ ดังนั้นหากคนไทยต้องการทำงานในระดับที่ชาวต่างชาติทำก็จะสามารถทำได้ในลักษณะของการแข่งขันกับคนทำงานจากชาติอื่นๆ ซึ่งในที่สุดแล้วจะมีคนไทยน้อยมากที่เข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวเพราะแม้ว่าบริษัทหรือบรรษัทเหล่านี้จะตั้งอยู่ในประเทศไทย แต่มิได้หมายความว่า เป็นบริษัทหรือบรรษัทของประเทศไทยที่จะต้องให้โอกาสคนไทยก่อน โดยเฉพาะการทำงานในระดับที่ต้องการทักษะหรือประสบการณ์การทำงานในระดับสูง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศไทยมองประเด็นการแข่งขันของแรงงานต่างด้าวในระดับตัวบุคคลคือตัวคนงานไทย กล่าวคือมีการควบคุมในเรื่องการเข้าสู่ตลาดงานไทยของคนต่างด้าว นอกจากนี้ในส่วนของการอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนทำธุรกิจหรือการตั้งบริษัทหรือบริษัทข้ามชาติในประเทศไทย ก็มักเน้นในเรื่องสัดส่วนการลงทุนระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติ และสัดส่วนของจำนวนคนทำงานที่เป็นคนต่างด้าวกับคนไทย ส่วนการควบคุมมิให้นักลงทุนจากต่างชาติมาทำธุรกิจขนาดใหญ่แข่งกับนักลงทุนท้องถิ่นในประเทศยังไม่มีการให้ความสำคัญกันมากนัก แม้ว่าในเชิงทฤษฎีการพัฒนาประเทศ จะได้มีผู้กล่าวถึงการเข้ามาของลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ มีส่วนสำคัญที่จะทำให้นักลงทุนระดับท้องถิ่นซึ่งมีข้อจำกัดทั้งในด้านเงินลงทุน ทักษะในการผลิต ทักษะในด้านการบริหารจัดการ รวมทั้งทักษะในด้านการตลาด ไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งมีการลงทุนจากต่างประเทศได้ ต้องเลิกล้มกิจการ หรือไม่อาจทำให้งานหรือธุรกิจเจริญก้าวหน้าได้เท่าที่ควร (Evans, 1979) อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายของไทยยังมิได้นำประเด็นนี้เข้ามาพิจารณากันอย่างจริงจัง คือยังมุ่งส่งเสริมให้มีการลงทุนของต่างชาติ เพียงแต่พยายามควบคุมให้มีการจ้างงานที่เป็นคนไทยให้มากที่สุดเท่านั้น

5.3 ความเสียหายที่เป็นผลถึงส่วนรวม

การหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย หากเป็นกรณีของการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ประเทศต้องสูญเสียภาษีที่ควรได้รับจากคนต่างด้าว ซึ่งมีได้มีการคิดคำนวณกันอย่างจริงจังว่าเป็นจำนวนเท่าไรในแต่ละปี ส่วนในกรณีของการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยการปรับเปลี่ยน ปลอมแปลง หรือจัดเตรียมเอกสารที่ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง และมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดการสร้างระบบของการทำงานที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่ทำให้คนเห็นว่า การกระทำความผิดเป็นประเพณีปฏิบัติไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ซึ่งจะเป็นผลเสียกับสังคมในระยะยาว ในส่วนของนักลงทุนต่างชาติได้ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในระบบราชการของไทย นอกจากนี้การปล่อยให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปอย่างกว้างขวางเช่นนี้ทำให้เป็นการขาดต่อการจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว เพราะไม่มีใครทราบแน่นอนว่าแท้จริงแล้วมีคนต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งการขาดระบบข้อมูลที่ดี มีผลทำให้การวางแผนนโยบายและแผนงานปฏิบัติต่างๆ เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง

เนื่องจากการออกใบอนุญาตทำงานเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในประเทศไทย คนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงานมักมองทั้งสองเรื่องนี้ไปด้วยกันอย่างแยกกันไม่ออก แต่โดยทั่วไปคนต่างด้าวที่กำลังทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงานและคนที่ต่อกร มีใบอนุญาตทำงาน แต่ไม่สามารถมีได้ด้วยเหตุผลต่างๆ กัน มักมองเงื่อนไขของการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยในทางลบ ซึ่งทัศนะเช่นนี้มิได้เกิดจากการมองว่า ประเทศไทยจำกัดสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าว เพราะคนต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้าใจประเด็นนี้เป็นอย่างดี ว่าทุกประเทศจะต้องมีการปกป้อง

สิทธิของตนเอง แต่ทศนะที่มีต่อเรื่องนี้ในทางลบ เกิดจากการที่คนเหล่านี้ มีประสบการณ์โดยตรงหรือทราบ ว่า หากได้มีการเสียเงินจ้างทนายความหรือผู้ที่มีอาชีพในการติดต่อเรื่องนี้ มาดำเนินการให้ ก็จะได้รับใบอนุญาตทำงานโดยไม่ยาก ดังนั้น คนต่างด้าวคนเคียวกันขอใบอนุญาตทำงาน หากดำเนินการเอง ก็จะไม่เพียงแต่ยุ่งยาก เสียเวลา แต่อาจจะจบลงด้วยการไม่ได้รับอนุมัติ แต่หากให้ทนายทำ ต้องเสียเงินก็จะได้รับอนุญาต จึงทำให้คนต่างด้าวมองว่า ความยุ่งยากในกระบวนการขอใบอนุญาตไม่ได้เป็นเรื่องของกระบวนการคัดสรรคนอย่างแท้จริง แต่อาจจะเป็นเรื่องของระบบราชการที่มีความยุ่งยากในเรื่องของระเบียบ และอาจเป็นเรื่องของการเลือกปฏิบัติ คือหากให้ทนายความให้ ก็ไม่มีความยุ่งยากมากนักเพราะคนเหล่านี้ อาจมีเครือข่ายช่วยเหลือกัน หรืออาจมีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น คนต่างด้าวคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้ อำนวยการโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษในประเทศไทยให้ทศนะในเรื่องนี้ว่า

"ในทัศนะของผม ผมคิดว่ารัฐบาลไทยเข้มงวดในเรื่องการให้เวิร์คเพอร์มิตกับครูสอนภาษาอังกฤษ ยากมาก กว่าที่จะขอได้สักชุด เช่น ครูของผมคนหนึ่งมาจากแคนาดา ขอเวิร์คเพอร์มิตยากมาก เขา เป็นคนที่มีคุณสมบัติ ครบถ้วน เหมาะแก่การเป็นครูภาษา ดังนั้น สำหรับคนที่มีคุณสมบัติในการทำงาน น่าจะมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่ง่ายในกาขอเวิร์คเพอร์มิต อย่างครูสอนภาษาอังกฤษ ถ้า โรงเรียนไม่ช่วยทำให้ สิ่งที่ครูต้องทำก็คือ ต้องไปที่กรมแรงงานด้วยตนเอง และต้องเรียนรู้ขั้นตอน ต่างๆจากที่นั่น และต้องใช้เวลานานมากกว่าจะได้เวิร์คเพอร์มิต หรือไม่เขาก็ต้องไปพบทนาย ความเพื่อให้ทนายจัดการให้ ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเยอะมาก สรุปก็คือ รัฐบาลทำให้ขั้นตอนใช้ เวลามากจนไม่มีใครอยากไปทำเวิร์คเพอร์มิต หรือแพงมากจนไม่มีใครอยากไปทำเวิร์คเพอร์มิต ...ผมคิดว่าข้าราชการไทยทำอย่างนี้กับทุกคนที่คิดว่ามีเงินจะจ่าย ผมรู้จักคนที่ไปต่ออาชีวศึกษาที่อิมมิเกรชั่น พวกเขาบอกผมว่า เจ้าหน้าที่เรียกเงินจากเขาสองถึงห้าพันบาท สำหรับการต่ออาชีวศึกษาโดย ไม่มีใบเสร็จใดๆ"

เป็นที่น่าสังเกตว่า คนต่างด้าวมีแนวโน้มจะมีทศนะไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับเรื่อง การขอ วิชาและเวิร์คเพอร์มิต คือมองว่า เป็นการทำให้ขั้นตอนยุ่งยากเกินความจำเป็น และเป็นการเสียเงินอย่างไม่ คุ่มค่า คนเหล่านี้มองว่า การให้เวิร์คเพอร์มิต ทำให้รัฐบาลสามารถเก็บภาษีจากคนต่างด้าวได้ แต่รัฐบาล กลับทำให้การขอเวิร์คเพอร์มิตเป็นเรื่องยุ่งยาก ซึ่งถ้าหากจะให้ยุ่งยากน้อยลงก็ต้องยอมเสียเงินอีกเป็น จำนวนมากเพื่อจ้างคนทำงาน ทศนะเหล่านี้สะท้อนออกมาจากคำพูดต่อไปนี้

"ผมเคยคิดจะขอเวิร์คเพอร์มิตเหมือนกัน เคยไปสถานทูตและขอคำแนะนำเกี่ยวกับการทำธุรกิจ ในเมืองไทย แต่ผมไม่เห็นความสำคัญว่า ทำไมจะต้องจ่ายเงิน 25,000 บาท เพื่อจ้างให้ทนายความ มาทำเอกสารเวิร์คเพอร์มิตให้ผม และผมจะต้องจ่ายภาษีให้รัฐบาลไทย ...เรื่องจะไปขอลองก็ยุ่ง ยาก มีปัญหามากมาย หากกรอกแบบผิดไปนิดเคียวหรือขาดเอกสารชิ้นใดชิ้นหนึ่ง ก็จะถูกเตะออก มา ก็ต้องเริ่มขั้นตอนใหม่ตั้งแต่แรก มันไม่เวิร์ค ...ส่วนเรื่องวิชา ผมใช้ชีวิตส่งวิชาผ่านบริการของ

บริษัทไปให้กงสุลไทยในประเทศของผมเป็นคนออกให้ เป็น non-immigrant visa แล้วเขาก็จะส่งวีซ่ากลับมาให้ผม ผมพยายามจะขอ non-immigrant visa จากปีนัง ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย พวกเขาจะไม่ให้ผม เขาจะให้แค่วีซ่าทัวริสต์หนึ่งเดือนเท่านั้น ผมคิดว่าขั้นตอนและกระบวนการที่เขาทำให้ยุ่งยากแบบนี้ ก็เป็นการทำเงินอย่างหนึ่ง ตั้งแต่การซื้อตั๋วเครื่องบิน ค่าแท็กซี่ข้ามชายแดน ค่าใช้จ่ายที่ต้องให้จุดผ่านแดน มันเป็นการทำเงินและสร้างรายได้ให้ประเทศเท่านั้น เพราะฉะนั้นคงไม่มีใครอยากเปลี่ยนแปลงให้มันง่าย เพราะรัฐและเอกชนไทยมีรายได้จากการต่อวีซ่าของชาวต่างประเทศ ...เมืองไทยคงไม่อยากจะทำให้มันง่ายสำหรับฝรั่ง คงไม่ต้องการให้เราถูกกฎหมาย เพราะพวกเขาจะมีรายได้มากมายจากฝรั่งที่ผิดกฎหมาย"

แน่นอนว่า ทักษะของชาวต่างชาติหลากหลายอย่างอาจจะไม่ได้เป็นสิ่งยืนยันข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเสมอไป อย่างไรก็ตามคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ทักษะเหล่านี้มิได้เกิดจากความว่างเปล่า หากเกิดจากทั้งประสบการณ์โดยตรงและโดยอ้อม ที่คนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาติดต่อก่อเกี่ยวข้องกับกระบวนการขออนุญาตเข้าประเทศไทยและการขออนุญาตทำงาน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงทักษะที่คนต่างชาติดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องนี้ และในหลายกรณี ได้เตือนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายและแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ทักษะของคนต่างชาตินี้ยังสะท้อนให้เห็นอีกด้วยว่า ในขณะที่การขอใบอนุญาตทำงานเป็นเรื่องยุ่งยากและต้องมีการเสียเงินจำนวนมากจ้างทนายความดำเนินการให้ นอกจากนี้ผู้ที่ขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องยังต้องเสียภาษีให้รัฐบาลอีกด้วย แต่การทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตจะไม่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานในประเทศไทยมากนัก คนเหล่านี้จึงเลือกที่จะทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายแทนการที่ต้องไปเสียเวลาเสียเงินเพื่อขอใบอนุญาตทำงาน ประเด็นนี้จะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป



VI สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปและอภิปรายผล

ประเทศไทยไทยกำลังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญบางประการของไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ในช่วงที่ได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ซึ่งไทยได้ปรับเปลี่ยนการพัฒนาอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามาสู่การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก โดยในปีพ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (exporting industries) รวมทั้งมีนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรี ทำให้ประเทศไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก มีการขยายตัวในด้านการลงทุนจากต่างประเทศและการท่องเที่ยวในระดับที่สูงมากซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางด้านการอุตสาหกรรมหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาในระดับที่สูงกว่าร้อยละสิบ (วรวิทย์ เจริญเลิศและบัณฑิต รนชัย เศรษฐวุฒิ, 2540)

แนวทางการพัฒนาของไทยไม่เพียงแต่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการขยายตัวของการผลิตในด้านการส่งออกเท่านั้น แต่ยังเน้นการพัฒนาที่พยายามนำประเทศไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดได้แก่ การที่สังคมมีการจํานนกลงทางโครงสร้างทางด้านประเภทของงานอาชีพมากขึ้น ตลาดงานมีความต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้น และแม้ในส่วนองงานประเภทบริการก็มีการแบ่งซอยเป็นงานประเภทต่างๆมากขึ้น อย่างไรก็ตามหลักการและกฎเกณฑ์ที่ไทยได้วางไว้เพื่อปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของคนไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานอาชีพและการทำงานเกือบจะมิได้มีการเปลี่ยนแปลงเลยในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา

การหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานประเภทที่มีทักษะในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆได้แก่ ประเภทแรก การหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการขออนุญาตทำงาน ซึ่งการหลบเลี่ยงกฎหมายในลักษณะนี้จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญมาจากวิธีการคิดที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันระหว่างองค์กรธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะบริษัทหรือบริษัทที่เป็นการลงทุนระหว่างประเทศกับทางฝ่ายไทยซึ่งการออกกฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติของตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าต้องการสงวนอาชีพบางอย่างไว้สำหรับคนไทย เช่น มีการกำหนดจำนวนของพนักงานที่เป็นคนต่างด้าวใน

งานประเภทต่างๆไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย ส่วนผู้เป็นเจ้าของกิจการจะยึดหลักของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน หรืออาจมีเรื่องของความพึงพอใจและความสบายใจที่จะมีเพื่อนร่วมงานที่มาจากวัฒนธรรมเดียวกันในการรับคนเข้าทำงาน นอกจากนี้การที่บริษัทระหว่างประเทศหรือบริษัทข้ามชาติมีลักษณะการประกอบกิจการซึ่งมีลักษณะของการจัดระบบงานที่มองข้ามขอบเขตของความเป็นประเทศทำให้ประเด็นปัญหาของการหลบเลี่ยงกฎหมายเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน เช่น นักลงทุนต่างชาติมีแนวโน้มจะไม่ให้ความสำคัญกับการให้สิทธิพิเศษแก่คนท้องถิ่นที่จะทำงานในตำแหน่งสำคัญก่อนคนชาติอื่น โดยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ผู้ทำงานทุกคนต้องแข่งขันเองตามความสามารถและคาดว่าในฝ่ายไทยควรยึดหลักการเดียวกัน ในส่วนของประเทศไทยเองในด้านหนึ่งก็มี นโยบายที่จะส่งเสริมการลงทุนโดยพยายามสร้างแรงจูงใจผู้ลงทุนด้วยวิธีต่างๆด้วย การให้ความสะดวกแก่เจ้าของกิจการเกี่ยวกับการจ้างงานและการหาคนทำงานที่มีประสิทธิภาพ ความรู้ ทักษะและเหมาะสมกับงาน ในอีกด้านหนึ่งความคิดที่เป็นพื้นฐานในการออกกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติต่างๆของไทยยังอยู่บนฐานของการพยายามที่จะให้คนไทยได้รับผลประโยชน์จากตลาดงานที่มีอยู่ในประเทศไทย ดังจะเห็นว่าหากพิจารณาจากกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าประเทศประเภทชั่วคราวซึ่งเป็นการตรวจลงตราประเภทที่ผู้เดินทางเข้ามาสามารถขอใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งเงื่อนไขขอใบอนุญาตทำงานแล้วจะพบว่า ไม่มีการให้ความสำคัญกับประเด็นของการให้ความสะดวกแก่ผู้ลงทุนต่างชาติเพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุน นอกจากในกรณีของผู้ลงทุนที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับการผ่อนผันเป็นกรณีพิเศษไม่ต้องทำตามข้อกำหนดของการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งการผ่อนผันในส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่า ทำให้เกิดกรณีของใช้มาตรฐานสองอย่างในเรื่องที่เกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมีผลต่อการมองปัญหาของการหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวของผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ผลจากการศึกษานี้พบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการหลบเลี่ยงกฎหมาย เช่น ทนายความ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัท หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเห็นว่า การหลบเลี่ยงกฎหมายไม่น่าจะส่งผลในทางลบต่อผลประโยชน์ของคนไทย เพราะมีบริษัทมากมายที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันนี้ ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตส่วนใหญ่เห็นว่า กฎหมายและแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆที่เกิดขึ้นในการขอใบอนุญาตมิได้มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยพยายามรักษาผลประโยชน์ของคนไทย แต่เป็นเพราะเจ้าหน้าที่ทำงานล่าช้าหรือแกล้งถ่วงเวลาให้ช้าหรือไม่พยายามให้ความสะดวกแก่ผู้ที่มาขอใบอนุญาตทำงาน โดยเรียกร้องทางอ้อมให้ผู้มาขอใบอนุญาตสร้างความคุ้นเคยด้วยวิธีต่างๆ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น มีการติดสินบนเจ้าหน้าที่การขอใบอนุญาตจึงจะทำได้สะดวก

การหลบเลี่ยงกฎหมายประเภทที่สองได้แก่การหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยการทำงานโดยไม่มีการขอใบอนุญาต ซึ่งเป็นการหลบเลี่ยงกฎหมายประเภทนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากเงื่อนไขและกระบวนการที่ยุ่งยากในการขอใบอนุญาตทำงาน ไม่ว่าจะเป็น การขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้น

ด้านของผู้ที่ขออนุญาตทำงาน เอกสารและหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการยื่นขอใบอนุญาต รวมทั้งการดำเนินการออกใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทำให้คนต่างด้าวจำนวนมากตัดสินใจที่จะทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต

การวิเคราะห์การจ้างงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายและการทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวไม่อาจจะพิจารณาเฉพาะสาเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย ความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายและแนวทางปฏิบัติกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และกระบวนการออกใบอนุญาตทำงานของเจ้าหน้าที่ของไทยเท่านั้น แต่จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงกลไกของการควบคุมให้การทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามกฎหมายด้วย ในที่นี้จะพิจารณาถึงกลไกการควบคุมดังกล่าวเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การควบคุมอย่างเป็นทางการของรัฐ อันได้แก่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้คนต่างด้าวปฏิบัติตามกฎหมาย และการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการของคนอื่นๆในสังคม ไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง คนต่างด้าวด้วยกันเอง คนไทยที่ทำงานร่วมกับคนต่างด้าว และสาธารณชนทั่วไป

ผลจากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลไกในการควบคุมให้คนต่างด้าวปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งกลไกการควบคุมอย่างเป็นทางการและการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ มีลักษณะยืดหยุ่น สมยอม ผ่อนปรน เข้าใจ เห็นใจ ซึ่งล้วนแต่เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ที่ละเมิดกฎหมาย คนส่วนใหญ่มีแนวโน้มจะมองว่า คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานประเภทที่มีทักษะมิได้กระทำความผิด เพราะงานที่ทำเป็นงานถูกกฎหมาย เพียงแต่คนเหล่านี้ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตเท่านั้น และเนื่องจากคนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวเข้าใจดีว่า การขอใบอนุญาตทำได้ยากซึ่งคนส่วนใหญ่มองว่าส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่ยืดหยุ่นของกฎเกณฑ์และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าจะเกิดจากคุณสมบัติของคนต่างด้าว โดยเฉพาะคนมองว่า หากคนต่างด้าวยอมเสียเงินจ้างทนายความมาเป็นผู้ดำเนินการ ทุกคนก็จะได้รับใบอนุญาต ดังนั้นนายจ้างส่วนใหญ่จึงไม่สนใจที่จะขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว และคนทั่วไปก็ไม่สนใจว่าคนต่างด้าวที่ทำงานอยู่ได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องหรือไม่ ในส่วนของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็มีวิธีการมองปัญหานี้ไม่ต่างกัน ดังจะเห็นว่าในแต่ละปีมีการจับกุมคนต่างด้าวในเรื่องการทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานน้อยมาก

ในส่วนของการสร้างกลไกควบคุมกระบวนการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มากเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาการออกใบอนุญาตทำงานต้องอาศัยดุลยพินิจและการตีความของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมาก จึงเป็นการยากที่จะกำหนดตรวจสอบผลการพิจารณาในลักษณะที่เป็นวัตถุวิสัย คือให้เป็นไปตามเกณฑ์ต่างๆที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยหากมีการหลีกเลี่ยงก็ตรวจสอบได้ นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คือกรมการจัดหางานก็ยังไม่มีความพร้อมของข้อมูลของผู้ขอใบอนุญาตทำงานที่ดีเพียงพอที่จะตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เกี่ยวข้องตัวคนต่างด้าวและบริษัทหรือธุรกิจที่คนต่างด้าวจะเข้าไปทำงาน

กระบวนการจ้างงานข้ามชาติโดยหลบเลี่ยงกฎหมายที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในประเทศไทย อาจถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากโครงสร้างทางสังคมอันได้แก่ตัวบทกฎหมาย กฎเกณฑ์และแนวทาง ปฏิบัติในเรื่องนี้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และกลไกการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งการควบคุมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้นการจะแก้ปัญหานี้ได้จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเหล่านี้ไปพร้อมๆกัน

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ฐานคติในการกำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเรื่องการปกป้องสิทธิของคนไทยในเรื่องโอกาสในการทำงานเป็นสิ่งจำเป็น แต่น่าจะได้มีการทบทวนว่า ควรใช้กลไกอะไรเป็นเครื่องมือที่จะทำให้นโยบายในเรื่องนี้บรรลุผล เพราะแนวทางการพัฒนาของรัฐเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ได้เปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจ ตั้งบริษัท หรือบริษัทข้ามชาติ โดยมีได้มีนโยบายที่แน่วแน่เกี่ยวกับความสามารถในการดูดซับแรงงานของธุรกิจนั้นๆ ดังนั้นแม้บริษัทจะมีการลงทุนสูง แต่อาจจะสามารถรับคนเข้าทำงานได้น้อย เพราะมีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่ประหยัดการใช้แรงงาน ขณะเดียวกันการปกป้องสิทธิของคนไทยในการทำงานกลับมาปรากฏในนโยบายออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถควบคุมได้ยาก ดังได้นำเสนอในตอนต้นแล้วว่า ผู้ประกอบการมีเหตุผลและเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้ต้องการนำแรงงานจากประเทศอื่นๆเข้ามา เช่น เหตุผลในเรื่องทักษะ ประสิทธิภาพในการทำงาน วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งในหลายๆกรณี ไม่อาจสับเปลี่ยนให้แรงงานไทยทำได้ นอกจากนี้ การตีความหรือใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการแยกแยะว่า งานใดเข้าข่ายการแย่งอาชีพคนไทย หรือดังนั้นก็อาจมีการทบทวนกันใหม่ว่า ควรใช้มาตรการใดในการช่วยปกป้องผลประโยชน์ของคนไทยในเรื่องโอกาสในการทำงาน การออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าวควรยึดถือหลักการในเรื่องนี้ต่อไปหรือไม่

2 การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว มุ่งเป้าหมายไปที่การให้คนต่างด้าวเข้าทำงานในบริษัทหรือธุรกิจขนาดใหญ่พอสมควร เช่น การกำหนดเรื่องเงินลงทุน จำนวนคนไทยที่ทำงาน หรือแม้แต่รายได้ของคนต่างด้าว ทำให้เกิดข้อจำกัดในการพิจารณาให้ใบอนุญาตทำงานแก่คนต่างด้าวที่ต้องการทำงานในธุรกิจไม่ใหญ่นัก หรือทำงานเป็นอิสระ เช่น การสอนภาษาต่างประเทศ การเล่นดนตรี ซึ่งในความเป็นจริง ในตลาดงานเหล่านี้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวอยู่มากพอสมควร การมองว่าการทำงานลักษณะนี้เป็นการแย่งงานคนไทย อาจเป็นความคิดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง จึงน่าที่จะได้มีการทบทวนหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ ให้สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงมากขึ้น

3 นโยบายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากแรงงานต่างด้าวสู่คนไทย มุ่งเน้นที่การถ่ายทอดเทคโนโลยีในบริษัทขนาดใหญ่ แต่ละเขตการถ่ายทอดเทคโนโลยีในธุรกิจขนาดเล็ก หรืองานทางด้านการบริการ ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับประเทศไทย การศึกษานี้พบว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีในธุรกิจขนาดเล็กหรือในงานด้านบริการมีแนวโน้มจะเป็นไปอย่างเข้มข้น เพราะในธุรกิจเหล่านี้ไม่มี

การแบ่งงานระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยอย่างเด็ดขาดเหมือนในโรงงานขนาดใหญ่ จึงเป็นไปได้ว่า การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำธุรกิจขนาดเล็กในช่วงระยะเวลาไม่นานจนเกินไป จะมีส่วนช่วยให้คนไทยสามารถดำเนินธุรกิจของตนเองได้เมื่อคนต่างด้าวออกจากประเทศไทยไปแล้ว

3 ควรมีการพิจารณาข้อกฎหมายและระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง เช่น กำหนดเกี่ยวกับรายชื่ออาชีพหรือประเภทงานที่กำหนดไม่ให้คนต่างด้าวทำ คุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตโดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา และเงินเดือนขั้นต่ำของคนต่างด้าวให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อลดแรงกดดันที่จะทำให้คนต้องหลบเลี่ยงกฎหมาย

4 ควรหาแนวทางปฏิบัติที่จะไม่ก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการออกวีซ่าและการออกใบอนุญาตทำงาน เพราะสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ยื่นขอใบอนุญาตมองว่าเป็นปัญหายุ่งยากมากจนน่าจะหาวิธีให้ทั้งสองหน่วยงานคือ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการออกใบอนุญาตทำงานในคนต่างด้าว และสำนักตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการตรวจลงตราให้คนต่างด้าวพำนักอยู่ในประเทศไทย มีนโยบายและหลักการในการทำงานประสานกันมากกว่านี้

5 การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ไม่ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีการตีความมากเกินไป เพราะจะเป็นการเอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานอาศัยการตีความเป็นช่องทางเรียกร้อยค่าตอบแทน

6 ควรเผยแพร่แนวทางปฏิบัติในการขอใบอนุญาตให้กว้างขวาง โดยเฉพาะกับผู้ที่ทำงานที่เป็นคนต่างด้าวและกับผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกคนมีการทราบแนวทางปฏิบัติต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่ต้องการยื่นขอใบอนุญาตด้วยตนเองสามารถดำเนินการได้โดยสะดวก

7 ควรจัดให้มีการทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน เพื่อให้ผู้พิจารณาอนุญาตสามารถมีข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณา รวมทั้งเพื่อการติดตามตรวจสอบด้วย

8 นโยบายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวควรมีความชัดเจนว่า มีเป้าหมายอย่างไร ซึ่งควรเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และพยายามวางหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย โดยเมื่อสามารถวางแนวทางปฏิบัติได้สอดคล้องกับความเป็นจริงแล้ว ควรปรับเปลี่ยนมาตรการ ในการควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายอย่างแท้จริง เพราะสถานการณ์ที่เป็นอยู่ คนที่เกี่ยวข้องมองว่า กฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงมีแนวโน้มจะชอบรับการละเมิดกฎหมายหรือกฎหมาย



เอกสารอ้างอิง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2538. รวมกฎหมายแรงงาน , กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
 กองงานคนต่างด้าว. (มปป.). คำแนะนำการขอรับใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว, กรมการจัดหางาน
 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (เอกสารเขียนเล่ม).
- พันทิพย์ กาญจนะจิรา สาขสุนทร. 2540. “การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อ
 สำนวณกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย” รายงานผลการวิจัยนำเสนอในการสัมมนาระดับ
 ชาติเรื่อง “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริง
 จากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำนวนทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบจัดการของรัฐ” ณ
 โรงแรมสยามซิตี้ 26-28 พฤษภาคม 2540.
- ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว, มปป. “ข้อมูลจำนวนคนต่างด้าวในประเทศไทย” กองงานคนต่างด้าว
 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ (เอกสารโรเนียว).
- พิทวัส สุนทรพันธุ์ และปฐมภรณ์ บุณปรารัง. 2540. การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการ
 ประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว รายงานผลการวิจัยนำเสนอในการสัมมนาระดับ
 ชาติเรื่อง “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริง
 จากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำนวนทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบจัดการของรัฐ” ณ
 โรงแรมสยามซิตี้ วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540.
- ราชนนทร์ จันทอรรถสรณ์. 2537. “การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากการลงทุนของชาวต่างประเทศใน
 ประเทศไทย” เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง ระบบการวิจัยและการพัฒนาในประเทศไทย:
 และบทเรียนจากต่างประเทศ ณ โรงแรมอินมา วันที่ 23-24 มิถุนายน 2537.
- วรวิทย์ เจริญเลิศและบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. 2540. “การศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐต่อการนำเข้า
 แรงงานข้ามชาติ” รายงานผลการวิจัยนำเสนอในการสัมมนาระดับชาติเรื่อง “ทางเลือกนโยบาย
 การนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อ
 สำนวณทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบจัดการของรัฐ” ณ โรงแรมสยามซิตี้ 26-28
 พฤษภาคม 2540.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. 2537. คำอธิบายกำหนดหน้าที่การงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง,
 กรุงเทพฯ: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. 2538. รายงานสถิติด้านต่างๆของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประจำปี 2539
 (เอกสารโรเนียว)

อรพินทร์ พิทักษ์มหาเกตุ. 2540. “การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย” รายงานผลการวิจัยนำเสนอในการสัมมนาระดับชาติเรื่อง “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบจัดการของรัฐ” ณ โรงแรมสยามซิตี้ 26-28 พฤษภาคม 2540.

Poapongsakorn, Nipon and Amornthip Taethiengtam. 1992. “Foreign Workers and Labor Laws in Thailand” Paper presented at the Symposium on Law and Social Sciences, organized by Center for Advanced Studies, National University of Singapore, 6-8 August 1992.

Kaosa-ard, Mingsarn Santikarn. 1992. “Hiring and Localization Policies of Transnational Corporations in Thailand” Asian and Pacific Migration Journal 4(1):683-699.



ภาคผนวก

แนวทางการสัมภาษณ์

ผู้ทำงานชาวต่างชาติทั้งที่มี work permit และไม่มี work permit

1. ภูมิหลังของการเดินทางมาอยู่ในประเทศไทยและการทำงาน

1.1 งานที่ท่านทำอยู่คืออะไร ขอให้ผู้ตอบอธิบายถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่ท่านทำอยู่อย่างละเอียด เพื่อให้ท่านได้ รวมทั้งถามถึงชั่วโมงการทำงาน เวลาในการทำงาน

1.2 ท่านเข้ามาทำงานในเมืองไทยได้อย่างไร ขอให้ผู้ตอบเล่าความเป็นมาของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรก เช่น อาจเข้ามาโดยเป็นนักท่องเที่ยว หรือมีเพื่อนชวนมาทำงาน และความเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นในชีวิตการทำงาน จนถึงการทำงานที่ท่านทำในปัจจุบัน

1.3 ท่านได้งานนี้ได้อย่างไร ขอให้ผู้ตอบเล่าถึงความเป็นมาของการได้งานนี้ มีนายหน้าหางานหรือไม่ ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือมีการติดต่อกันอย่างไรจึงได้งานนี้ทำ

2. เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ความปลอดภัย

2.1 ท่านคิดว่าจะทำงานนี้ไปอีกนานเท่าไร ทำไมจึงคิดเช่นนั้น

2.2 ท่านได้ค่าตอบแทนเท่าไร พยายามอธิบายให้ผู้ตอบเข้าใจว่า ค่าตอบแทนที่ให้จะไม่ส่งผลต่อเรื่องภาษี หรือมีผลใดๆติดตามมาอย่างแน่นอน ให้ผู้ตอบช่วยอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงิน ลักษณะการจ่ายเงิน เบี้ยเลี้ยงและ โบนัสต่างๆ ผู้ตอบคิดอย่างไรกับค่าตอบแทนที่ได้รับ เช่น เป็นธรรมหรือไม่เมื่อเปรียบเทียบกับงานที่ทำ หรือเปรียบเทียบกับคนไทยที่ทำงานในระดับเดียวกัน

2.3 สวัสดิการอื่นๆนอกเหนือจากค่าตอบแทน มีอะไรบ้าง เช่น การประกันสุขภาพ ค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการของคนอื่นๆในครอบครัว เช่น คู่สมรส ลูก ค่าเดินทาง

2.4 งานที่ท่านทำอยู่มีสัญญาจ้างงานหรือไม่ (ในส่วนนี้ยังไม่ต้องเริ่มคุยเกี่ยวกับเรื่อง work permit นอกจากผู้ตอบจะพูดถึงเอง)

ถ้ามี ให้ถามรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาจ้าง เช่น ระยะเวลาในการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการอื่นๆ ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทาง ฯลฯ และให้ถามด้วยว่าผู้ตอบคิดอย่างไรกับสัญญาจ้างนี้ เช่น ความเป็นธรรม ผู้ตอบคิดว่าสัญญาควรเป็นอย่างไร

ถ้าไม่มี ให้ถามเหตุผลว่าทำไมจึงไม่มีสัญญาจ้าง ผู้ตอบต้องการให้มีหรือไม่ เพราะอะไร ถ้ามีสัญญาจ้าง ควรมีรายละเอียดในเรื่องใดบ้าง ปัจจุบันผู้ตอบมีหลักประกันในการจ้างงานอย่างไรหรือไม่ เช่น จะได้ทำงานไปอีกนานเท่าไร การขึ้นค่าตอบแทนและสวัสดิการเป็นอย่างไร ผู้ตอบคิดว่าการมีสัญญาจ้างงานเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่สำหรับผู้ตอบ เพราะอะไร

3. ความสัมพันธ์กับนายจ้าง เพื่อนร่วมงานทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

3.1 ปกติท่านต้องทำงานร่วมกับใครบ้าง ให้ระลึกลักษณะเกี่ยวกับคนไทยและคนต่างชาติ ทั้งผู้ที่ทำงานในระดับเดียวกัน และผู้ที่ทำงานระดับต่ำกว่าและสูงกว่า

ถ้าทำงานร่วมกับคนไทย ให้ระลึกลักษณะเกี่ยวกับ ลักษณะงานที่ทำร่วมกัน ทักษะและความรู้ความสามารถของผู้ร่วมงานที่เป็นคนไทย ความสบายใจหรือทัศนคติของผู้ตอบเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับคนไทย ข้อดีและข้อเสียของการทำงานร่วมกับคนไทย ท่านแนะนำหรือสอนเทคโนโลยีหรือวิธีการทำงานให้เพื่อนร่วมงานบ้างหรือไม่ ขอให้เล่าว่ามีการแนะนำหรือสอนในเรื่องใดและทำอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ ทำไมท่านจึงต้องสอนหรือไม่สอน

ถ้าทำงานร่วมกับคนต่างชาติ ให้ถามรายละเอียดว่ามีชาติอะไรบ้าง ลักษณะงานที่ทำร่วมกัน ทักษะและความรู้ความสามารถของผู้ร่วมงานที่เป็นคนต่างชาติ ความสบายใจหรือทัศนคติของผู้ตอบเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับคนต่างชาติ ข้อดีและข้อเสียของการทำงานร่วมกับคนต่างชาติ ท่านแนะนำหรือสอนเทคโนโลยีหรือวิธีการทำงานให้เพื่อนร่วมงานบ้างหรือไม่ ขอให้เล่าว่ามีการแนะนำหรือสอนในเรื่องใดและทำอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ ทำไมท่านจึงต้องสอนหรือไม่สอน

3.2 หัวหน้างานของท่านเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ

ถ้าหัวหน้างานเป็นคนไทย ปกติท่านติดต่อกับหัวหน้างานในเรื่องใดบ้าง ท่านคิดอย่างไรกับหัวหน้างาน ให้ระลึกลักษณะในเรื่อง ความรู้ความสามารถของหัวหน้างาน ปัญหาในการทำงานร่วมกับหัวหน้างาน ท่านแนะนำหรือสอนเทคโนโลยีหรือวิธีการทำงานให้หัวหน้างานบ้างหรือไม่ ขอให้เล่าว่ามีการแนะนำหรือสอนในเรื่องใดและทำอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ ทำไมท่านจึงต้องสอนหรือไม่สอน

ถ้าหัวหน้างานเป็นคนต่างชาติ ปกติท่านติดต่อกับหัวหน้างานในเรื่องใดบ้าง ท่านคิดอย่างไรกับหัวหน้างาน ให้ระลึกลักษณะในเรื่อง ความรู้ความสามารถของหัวหน้างาน ปัญหาในการทำงานร่วมกับหัวหน้างานที่เป็นคนต่างชาติ

3.3 นอกเวลางานแล้ว ท่านยังมีการติดต่อพบปะกับหัวหน้างานและเพื่อนร่วมงานบ้างหรือไม่ พบปะกันในเรื่องใด ให้ระลึกลักษณะว่ายังคงเป็นเรื่องงานหรือเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น เป็นการสังสรรค์/รับประทานอาหารด้วยกัน ให้ถามรายละเอียดในเรื่องระยะเวลา สถานที่ และกิจกรรมที่มีร่วมกัน (พยายามถามแยกในเรื่องการติดต่อพบปะระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติ)

4. คำถามเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ทำงาน (work permit)

ก่อนเริ่มคำถามในส่วนนี้ขอให้อธิบายให้ผู้ตอบเข้าใจว่า ผู้วางนโยบายต้องการทราบปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างชาติ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการออกกฎหมายและวางนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการขอ work permit ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและลดปัญหาต่างๆที่มีอยู่ในปัจจุบันและคำตอบทั้งหมดของผู้ตอบจะเป็นความลับ

กรณีที่ผู้ตอบมี work permit

4.1 ท่านเคยทำงานในประเทศไทยโดยไม่มี work permit หรือไม่

หากเคย ขอให้ผู้ตอบเล่าถึงเหตุผลว่า ทำไมจึงขอ work permit ไม่ได้ และปัญหาในการทำงานโดยไม่มี work permit โดยเฉพาะให้เปรียบเทียบกับการทำงานในปัจจุบันที่มี work permit แล้ว

หากไม่เคย ให้ถามคำถาม 4.2 ต่อไปได้เลย

4.2 ท่านได้ work permit มาอย่างไร ให้ถามถึงเรื่องต่อไปนี้

ขั้นตอนการสมัครทำอะไร ใครเป็นผู้ให้คำแนะนำและจัดการให้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เท่าไร ใครจ่ายให้

ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มสมัครจนได้รับ work permit

ความยุ่งยาก ปัญหาที่เกิดขึ้น และข้อเสนอแนะของผู้ตอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว

4.3 ท่านต้องเสียภาษีหรือไม่ เสียอย่างไร จำนวนเงินที่เสียภาษี ความยุ่งยากในการเสียภาษี ท่านคิดอย่างไรกับภาษีที่ถูกเก็บ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีที่ท่านต้องเสียในประเทศตัวเอง และเมื่อเปรียบเทียบกับคนทำงานในประเทศไทยที่เป็นคนต่างชาติ แต่ไม่มี work permit และ ไม่ต้องเสียภาษี

กรณีที่ผู้ตอบไม่มี work permit

4.1 ท่านเคยทำเรื่องขอ work permit หรือไม่

ถ้าเคย ท่านต้องมีเอกสารอะไรบ้าง ขอให้อธิบายถึงขั้นตอนต่างๆที่ท่านเคยทำเรื่อง รวมทั้งความช่วยเหลือต่างๆที่ได้รับจากหน่วยงานที่ทำงานอยู่หรือจากเพื่อนร่วมงานและคนอื่นๆ ค่าใช้จ่ายและเวลาที่เสียไป

ทำไมท่านจึงไม่ได้รับ work permit ปัญหาอยู่ที่ไหน

ท่านคิดจะทำเรื่องขอ work permit อีกหรือไม่ ขอให้อธิบายเหตุผลที่จะขอหรือไม่

4.2 การทำงานโดยไม่มี work permit เป็นปัญหาสำหรับท่านหรือไม่อย่างไร ให้ระล่อมถามในเรื่องต่อไปนี้

คำตอบแทนที่ได้รับ การครองครองเรื่องคำตอบแทน
ความมั่นคงในการทำงาน และสวัสดิการที่ได้รับ
ความยุ่งยากในเรื่องการขอวีซ่า (ขอให้ผู้ตอบเล่าว่าแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้อย่างไร)
ความสบายใจในการทำงาน
ปัญหาอื่นๆตามแต่ผู้ตอบจะเล่า

4.3 ท่านคิดว่าควรมีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการขอ work permit อย่างไร

5. ทักษะเกี่ยวกับการจ้างคนงานต่างชาติทำงานในประเทศไทย

5.1 ท่านพอจะบอกได้หรือไม่ว่ามีอาชีพใดบ้างที่ท่านทราบว่ามีคนทำงานต่างชาติที่มีปัญหาเรื่องการขอ work permit ท่านคิดว่าปัญหาของการขอ work permit ของบุคคลดังกล่าวคืออะไร

5.2 ท่านคิดว่าโดยทั่วไปคนทำงานที่มี work permit กับ ไม่มี work permit มีปัญหาในการทำงานในเมืองไทยแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

5.3 ท่านมีปัญหาในการอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ ให้ระล่อมถามในเรื่องต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องภาษาและการติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวัน

ปัญหาเรื่องการใช้ชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เพื่อนร่วมงาน เพื่อน การเดินทาง

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติ ระล่อมถามรายละเอียดในแต่ละประเด็นที่ผู้ตอบเห็นว่าเป็นปัญหา เช่น เรื่องภาษี การขอวีซ่า การเดินทางเข้าออกประเทศ ฯลฯ

6 ภูมิหลังของผู้ตอบ

6.1 ถามข้อมูลทางการศึกษา อายุ สถานภาพสมรส จำนวนบุตร ประเทศที่เป็นภูมิลำเนา ของผู้ตอบ พยายามพูดคุยเกี่ยวกับเรื่องภูมิหลังของผู้ตอบตามแต่ผู้ตอบจะเต็มใจพู คคุยให้ฟัง



แนวทางการสัมภาษณ์

ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขอ work permit ให้คนงานต่างชาติที่มีทักษะ

แนะนำตนเองและอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์

- ต้องการศึกษาปัญหาและความยุ่งยากของการรับคนต่างชาติที่มีทักษะเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะในแง่ของกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการขออนุญาตทำงาน ทั้งนี้เพื่อนำเสนอต่อองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง
- แห่่งข้อมูลจะถือเป็นความลับ และขอให้คำรับรองว่า การให้สัมภาษณ์จะไม่นำความยุ่งยากใดๆมายังผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ และขั้นตอนในการขอทำงานของคนต่างชาติที่มีทักษะ
- ขออนุญาตอัดเทป

1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรหรือบริษัทหรือลักษณะงาน

- 1.1 ลักษณะการผลิต/บริการ (เช่น ผลิตอะไร ให้บริการอะไร)
- 1.2 พอจะทราบความเป็นมาหรือไม่ (เช่น ตั้งเมื่อไร มีชชชชชชชชชชหรือไม่)
- 1.3 ขนาดของบริษัท/โรงงาน(จำนวนคนที่ทำงาน แผนก)
- 1.4 โครงสร้างการแบ่งงาน (เจ้าของกิจการ ผู้ทำงาน ตำแหน่งงาน สาขาการทำงาน)
- 1.5 นอกจากคนไทยมีคนชาติใดอีกบ้าง ตำแหน่งงาน หน้าที่

2 ประสพการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตให้คนทำงานต่างชาติ

- 2.1 ท่านทำงานในตำแหน่งอะไร ต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง เกี่ยวข้องกับคนงานต่างชาติอย่างไร
- 2.2 ท่านเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงานในคนต่างชาติตั้งแต่เมื่อไร
- 2.3 ปกติการดำเนินการขอใบอนุญาตจะต้องทำอย่างไรบ้าง
 - คนต่างชาติจะต้องมีคุณสมบัติอะไรบ้างจึงจะขอใบอนุญาตได้
 - ก่อนคนต่างชาติเข้าประเทศจะต้องจัดการล่วงหน้าอย่างไรบ้าง ในแง่เอกสาร การติดต่อกับทางราชการ ฯลฯ มีอะไรยุ่งยากบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีอะไรบ้าง แก้ปัญหาอย่างไร
 - เมื่อคนต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วต้องทำอย่างไรบ้าง มีอะไรยุ่งยากบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีอะไรบ้าง แก้ปัญหาอย่างไร

- คนแต่ละชาติ มีการดำเนินการและมีปัญหาต่างๆเหมือนกันหรือไม่ อย่างไร

2.4 เงินเดือนและสวัสดิการของผู้ทำงานต่างชาติดังกับคนไทยต่างกันหรือไม่

3 ขั้นตอนการทำงานที่เกี่ยวกับการขอใบอนุญาต

3.1 ในกรณีที่คนทำงานต่างชาติได้วีซ่าที่ไม่อาจทำงานได้ จะต้องทำอะไรบ้าง จึงจะสามารถอยู่ในประเทศและทำงานได้

- ออกไปนอกประเทศทุก 3 เดือน เพื่อขอวีซ่าท่องเที่ยวใหม่ การทำเช่นนี้มีปัญหาอะไรบ้าง สำหรับผู้จ้างและคนต่างชาติ
- มีวิธีการอื่นที่ช่วยให้คนต่างชาติทำงานโดยไม่ต้องออกนอกประเทศเพื่อขอวีซ่าใหม่หรือไม่ ถ้ามถึงรายละเอียดและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การทำเช่นนี้มีปัญหาอะไรบ้าง และได้แก้ปัญหายังไร

3.2 มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่างๆในเรื่องการทำงานของคนต่างชาติ
ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อบริษัท หรือนายจ้างอย่างไรบ้าง ควรแก้ไขอย่างไร

3.3 มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ควรแก้ไขอย่างไร

3.4 การทำงานกับทางฝ่ายบริษัทหรือนายจ้างเองมีปัญหาอะไรอะไรที่ทำให้หนักใจในงานนี้หรือไม่ อย่างไร

4. ข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวกับการให้คนต่างชาติเข้ามาทำงาน

4.1 คนทำงานต่างชาติดังกับคนไทยทำงานร่วมกันอย่างไร มีปัญหาอะไรบ้างหรือไม่

4.2 มีการแบ่งงานระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติอย่างเด็ดขาดหรือไม่ อย่างไร

4.3 คนไทยได้เรียนรู้งานจากคนงานต่างชาติหรือไม่ อย่างไร

4.4 คิดว่าทำไมบริษัทหรือนายจ้างจึงต้องจ้างคนงานต่างชาติมาทำงาน

4.5 งานใดบ้างที่คนไทยทำได้ยาก ขอรายละเอียดเกี่ยวกับงาน ไม่จำเป็นต้องเป็นบริษัทที่ผู้ตอบทำงานอยู่

4.6 พอจะรู้จักบริษัทหรือนะนำคนอื่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้บ้างหรือไม่



แนวทางการสัมภาษณ์ ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขอ work permit ให้คนงานต่างชาติที่มีทักษะ

แนะนำตนเองและอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์

- ต้องการศึกษาปัญหาและความยุ่งยากของการรับคนต่างชาติที่มีทักษะเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะในแง่ของกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการขออนุญาตทำงาน ทั้งนี้เพื่อนำเสนอต่อองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง
- แหล่งข้อมูลจะถือเป็นความลับ และขอให้คำรับรองว่า การให้สัมภาษณ์จะไม่สร้างความยุ่งยากใดๆมายังผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ และขั้นตอนในการขอทำงานของคนต่างชาติที่มีทักษะ
- ขออนุญาตอัปเดต

1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรหรือบริษัทหรือลักษณะงาน

- 1.1 ลักษณะการผลิต/บริการ (เช่น ผลิตอะไร ให้บริการอะไร)
- 1.2 พوزهทราบความเป็นมาหรือไม่ (เช่น ตั้งเมื่อไร มีขายกิจการหรือไม่)
- 1.3 ขนาดของบริษัท/โรงงาน (จำนวนคนที่ทำงาน แผนก)
- 1.4 โครงสร้างการแบ่งงาน (เจ้าของกิจการ ผู้ทำงาน ตำแหน่งงาน สายการทำงาน)
- 1.5 นอกจากคนไทยมีคนไทยอีกบ้าง ตำแหน่งงาน หน้าที่

2 ประสพการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตให้คนทำงานต่างชาติ

- 2.1 ท่านทำงานในตำแหน่งอะไร ต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง เกี่ยวข้องกับคนงานต่างชาติอย่างไร
- 2.2 ท่านเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงานในคนต่างชาติตั้งแต่เมื่อไร
- 2.3 ปกติการดำเนินการขอใบอนุญาตจะต้องทำอย่างไรบ้าง
 - คนต่างชาติจะต้องมีคุณสมบัติอะไรบ้างจึงจะขอใบอนุญาตได้
 - ก่อนคนต่างชาติเข้าประเทศจะต้องจัดการล่วงหน้าอย่างไรบ้าง ในแง่เอกสาร การติดต่อกับทางราชการ ฯลฯ มีอะไรยุ่งยากบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีอะไรบ้าง แก้ปัญหาอย่างไร
 - เมื่อคนต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วต้องทำอย่างไรบ้าง มีอะไรยุ่งยากบ้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีอะไรบ้าง แก้ปัญหาอย่างไร

- คนแต่ละชาติ มีการดำเนินการและมีปัญหาต่างๆเหมือนกันหรือไม่ อย่างไร

2.4 เงินเดือนและสวัสดิการของพนักงานต่างชาติกับคนไทยต่างกันหรือไม่

3 ขั้นตอนการทำงานที่เกี่ยวกับการขอใบอนุญาต

3.1 ในกรณีที่คนทำงานต่างชาติได้วีซ่าที่ไม่อาจทำงานได้ จะต้องทำอะไรบ้าง จึงจะสามารถอยู่ในประเทศและทำงานได้

- ออกไปนอกประเทศทุก 3 เดือน เพื่อขอวีซ่าท่องเที่ยวใหม่ การทำเช่นนี้มีปัญหาอะไรบ้าง สำหรับผู้จ้างและคนต่างชาติ
- มีวิธีการอื่นที่ช่วยให้คนต่างชาติทำงานโดยไม่ต้องออกนอกประเทศเพื่อขอวีซ่าใหม่หรือไม่ ถ้ามถึงรายละเอียดและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การทำเช่นนี้มีปัญหาอะไรบ้าง และได้แก้ปัญหายังไร

3.2 มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่างๆในเรื่องการทำงานของคนต่างชาติ ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อบริษัท หรือนายจ้างอย่างไรบ้าง ควรแก้ไขอย่างไร

3.3 มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ควรแก้ไขอย่างไร

3.4 การทำงานกับทางฝ่ายบริษัทหรือนายจ้างเองมีปัญหาอะไรอะไรที่ทำให้หนักใจในงานนี้หรือไม่ อย่างไร

4. ข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวกับการให้คนต่างชาติเข้ามาทำงาน

4.1 คนทำงานต่างชาติกับคนไทยทำงานร่วมกันอย่างไร มีปัญหาอะไรบ้างหรือไม่

4.2 มีการแบ่งงานระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติอย่างเด็ดขาดหรือไม่ อย่างไร

4.3 คนไทยได้เรียนรู้งานจากคนงานต่างชาติหรือไม่ อย่างไร

4.4 คิดว่าทำไมบริษัทหรือนายจ้างจึงต้องจ้างคนงานต่างชาติมาทำงาน

4.5 งานใดบ้างที่คนไทยทำได้ยาก ขอรายละเอียดเกี่ยวกับงาน ไม่จำเป็นต้องเป็นบริษัทที่ผู้ตอบทำ
งานอยู่

4.6 พอจะรู้จักบริษัทหรือนะนำคนอื่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้บ้างหรือไม่



แนวทางการสัมภาษณ์ผู้รับจัดการเรื่องการขอใบอนุญาต

ทำงานสำหรับชาวต่างชาติ

แนะนำตนเองและบอกวัตถุประสงค์

- ต้องการศึกษาลักษณะเกี่ยวกับการทำใบอนุญาตให้กับชาวต่างชาติ ว่ามีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เช่น มีปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดของกฎหมายหรือไม่ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพื่อนำข้อมูลไปเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุง
- แหล่งข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือองค์กร จะถือเป็นความลับ ไม่มีการเปิดเผย และขอรับรองว่า การให้สัมภาษณ์นี้จะไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบใดๆแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ และผล การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์กับองค์กร หรือสำนักงานที่ทำหน้าที่จัดการเรื่องใบขอ อนุญาต
- ต้องขออภัยเพื่อให้นักศึกษาข้อมูลเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง แต่เทปนี้จะถือเป็น ความลับและจะไม่มีการใส่ชื่อสำนักงานหรือชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ลงไปในเทป

1 โดยทั่วไปแล้ว คนที่มาขอให้ทำใบอนุญาตทำงานเป็นใครบ้าง

- ตามรายละเอียดเกี่ยวกับ ประเทศเดิม อาชีพหรือวิชาชีพ การศึกษา เพศ ทักษะและความรู้
- พยายามถามรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะงานที่ขอเข้ามาทำในประเทศไทย ว่าเป็นงาน ะไรบ้าง ไม่จำเป็นต้องทราบรายละเอียดที่ถูกต้องของจำนวนคน

2 โดยทั่วไปผู้ที่มาติดต่อขอใบอนุญาตเป็นชาวต่างชาติเองหรือเป็นบริษัทที่เป็นนายจ้างของ ชาวต่างชาติ

- ชาวต่างชาติที่มาติดต่อเอง รู้จักสำนักงานนี้ได้อย่างไร (เช่น มีเพื่อนแนะนำมา ฯลฯ) ส่วน ใหญ่เป็นชาติอะไร ถือ VISA ประเภทใด ต้องการทำงานอะไร ที่ไหน โดยทั่วไปมีปัญหา อะไรในการขอใบอนุญาต ท่านช่วยแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างไร คิดว่าทางฝ่ายรัฐควรมีการปรับ ปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง
- ในกรณีของบริษัทที่มาขอให้ช่วยทำใบอนุญาต เป็นบริษัทหรือโรงงานประเภทใด ชาติใด เป็นเจ้าของ โดยปกติเป็นบริษัทที่ติดต่อกันประจำหรือไม่อย่างไร ชาวต่างชาติจะถือ VISA ประเภทใด โดยทั่วไปปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาอะไร คิดว่าทางฝ่ายรัฐควรมีการแก้ไข ปรับปรุงอย่างไรบ้าง

3 ขั้นตอนการขอใบอนุญาต

- การจัดเตรียมหลักฐานต่างๆเพื่อขอใบอนุญาตยุ่งยากมากน้อยแค่ไหน หลักฐานใดที่มักเป็นปัญหาสำหรับชาวต่างชาติ ท่านแก้ไขปัญหานั้นอย่างไรควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร
- เงื่อนไขใดหรือหลักเกณฑ์ใดในข้อกฎหมายหรือกฎกระทรวงที่เป็นปัญหาสำหรับการที่คนต่างชาติจะเข้ามาทำงาน หรือเป็นกฎที่ไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบัน เช่น ระดับการศึกษา ประเภทของงานที่ได้รับอนุญาต เงินเดือน ฯลฯ ในปัญหาแต่ละเรื่อง ท่านแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ส่วนในระยะยาว ท่านคิดว่าควรแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
- การไปติดต่อขอใบอนุญาต ท่านไปติดต่อที่ไหน (immigration หรือ ตม.?) ขั้นตอนเป็นอย่างไร ยุ่งยากมากไหม อย่างไร ท่านคิดว่าการให้บริการตรงส่วนนี้ของทางราชการ ควรปรับเปลี่ยนอย่างไร โดยทั่วไปใช้เวลาเท่าไร กว่าที่จะเรียบร้อย หากชาวต่างชาติมาติดต่อเอง จะยุ่งยากกว่านี้มากไหม อย่างไร

4 ตั้งแต่ท่านให้บริการด้านนี้มา เคยมีลูกค้าที่ถูกปฏิเสธการขอใบอนุญาตจากทางการไหม ทำไมจึงถูกปฏิเสธ ท่านแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ชาวต่างชาติทำอย่างไร เช่น พยายามขอใหม่ หรือใช้วิธีอื่นที่ช่วยให้ทำงานได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ทำอย่างไรได้บ้าง (เช่น เดินทางออกไปต่อ VISA ทุก 3 เดือน) หรือพยายามทำหลักฐานให้เป็นไปตามที่ทางราชการต้องการ ฯลฯ

5 ในความคิดเห็นของท่าน ท่านคิดว่าสำนักงานให้บริการเรื่องการขอใบอนุญาตมีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนในช่วงนี้ และทุกวันนี้ งานที่ท่านทำอยู่มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง ควรมีการดำเนินการแก้ไขอย่างไร สำนักงานให้บริการในลักษณะนี้ควรได้รับการดูแลจากรัฐอย่างไร

6 ท่านคิดว่าในปัจจุบัน มีสำนักงานบริการขอใบอนุญาตที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆบ้างหรือไม่ (เช่น เอาเปรียบคนต่างชาติ ทำงานอย่างไม่รับผิดชอบ) ให้ถามรายละเอียดของปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น และข้อเสนอในการแก้ไขปัญหานี้

7 ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างไรบ้าง พยายามถามถึงเหตุผลที่คิดว่าน่าจะมีการปรับเปลี่ยน เช่น กฎหมายไม่สอดคล้องกับความจริง ปัจจุบันคนต้องพยายามหาทางเลี่ยงกฎหมายอยู่แล้ว (ให้ถามรายละเอียดเรื่องการเลี่ยงกฎหมายว่าหลีกเลี่ยงได้อย่างไรบ้าง)

8 ท่านคิดว่าคนที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน สามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างไรบ้าง ให้ถามถึงวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย



แนวทางการสัมภาษณ์ผู้ทำงานทางด้านการท่องเที่ยว

1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกิจการที่ทำอยู่

1.1 ปกติบริษัทให้บริการทัวร์ให้นักท่องเที่ยวจากประเทศใดบ้าง ถูกค้าแต่ละประเทศแตกต่างกันอย่างไร เช่น สถานที่เที่ยว โรงแรม ลักษณะการให้บริการ กิจกรรมที่ทำ ราคาที่ขึ้นคือจ่าย

1.2 การเตรียมไกด์ให้นักท่องเที่ยวแต่ละประเทศ หรือแต่ละกลุ่ม มีการจัดการอย่างไร เช่น มีไกด์ที่ทำงานประจำที่เป็นคนไทยกี่คน ต้องมีการจ้างไกด์มาทำงานแบบ part time บ้างหรือไม่ เหตุผลที่ต้องจ้างไกด์ parttime เป็นเพราะคนไม่พอ หรือเป็นปัญหาเรื่องคุณสมบัติของไกด์ เช่น เรื่องภาษา หรือประสบการณ์การให้บริการ

1.3 บริษัทของท่านเคยต้องจ้างไกด์ชาติอื่นบ้างหรือไม่

- ถ้าเคย เป็นไกด์ชาติใดบ้าง ทำไมต้องจ้างไกด์ชาติอื่น เช่น เรื่องภาษาที่ไกด์ไทยพูดไม่ได้ นักท่องเที่ยวต้องการไกด์ที่เป็นคนชาติเดียวกัน ค่าจ้างไกด์ต่างชาติ (เช่น ลาว) ถูกกว่าไกด์ไทย ฯลฯ
- ถ้าไม่เคย เพราะอะไรจึงไม่ได้จ้างไกด์ต่างชาติเลย เช่น ไม่จำเป็น หรือ ค่าจ้างสูง หรือกลัวในเรื่องการทำผิดกฎหมาย

1.4 ปกติการทำบริษัททัวร์ต้องติดต่อกับบริษัทในต่างประเทศอย่างไรบ้าง ทางเราต้องเดินทางไป ประสานงานในต่างประเทศเป็นครั้งคราวหรือไม่ ส่วนใหญ่ไปทำอะไรบ้าง และผู้ทำงานในต่างประเทศต้องมาทำงานกับทางบริษัทเราบ้างหรือไม่ มาทำอะไร ส่วนใหญ่ใช้เวลาเท่าไร ทางบริษัทในไทยต้องมีการจัดการในเรื่องนี้อย่างไร เช่น เรื่องวีซ่า (ใช้วีซ่าท่องเที่ยว มีปัญหาหรือไม่)

2 ประเด็นการเกี่ยวกับเรื่องไกด์ต่างชาติ

2.1 ท่านคิดว่าตอนนี้มีไกด์ต่างชาติเข้ามาทำงานในไทยมากไหม เป็นไกด์ชาติใดบ้าง

2.2 พยายามพูดคุยถึงความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการที่บริษัททัวร์ต้องจ้างไกด์ต่างชาติ เช่น เรื่อง ภาษา วัฒนธรรม ค่าจ้าง สวัสดิการ ชื่อเสียง

2.3 พยายามคุยกับผู้ตอบว่า เคยทราบว่ามีบริษัททัวร์ที่ดำเนินการ โดยคนต่างชาติเป็นหลักบ้างไหม เช่น ทัวร์ของเกาหลี ซึ่งมีไกด์ชาวเกาหลีเข้ามาพานักท่องเที่ยวชาวเกาหลีเที่ยวอย่างเป็นล่ำเป็นสัน

2.4 ปกติการนำไกด์ต่างชาติมาทำงานเป็นมัคคุเทศก์ต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง คิดว่าเป็นการทำผิดกฎหมายหรือไม่ ปกติต้องมีการจัดการในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง

2.5 บริษัทที่บริหารโดยคนต่างชาติ ดำเนินการอย่างไร ลักษณะการดำเนินงานและการให้บริการต่างจากบริษัทของไทยหรือไม่

2.6 ท่านคิดว่าการมีไค้ต่างชาติมาทำงานในไทย เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำครั้งซ้ำคราวเฉพาะในบางเวลาของปี หรือเฉพาะในบางเทศกาล หรือได้กลายเป็นเหตุการณ์ประจำที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของสังคมไทยไปแล้ว ทำไมท่านจึงคิดเช่นนั้น

3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับไค้ต่างชาติ

3.1 พุฒยถึงความคิดเห็นของให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการที่มีคนต่างชาติมาทำงานเป็นไค้ในไทย ว่าผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยหรือไม่ เพราะอะไร อย่าลืมพุดคุยในประเด็นเหล่านี้ด้วย

- การแย่งงานคนไทย
- การเสียเปรียบในเชิงธุรกิจของไทย เช่น บริษัทไทยมีเครือข่ายการทำงานกับต่างชาติน้อยกว่า มีทุนดำเนินการน้อยกว่า หรือมีประสบการณ์ในการให้บริการคนต่างชาติจากบางประเทศน้อยกว่าไค้ที่มาจากประเทศนั่นเอง
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของไทย
- มาตรฐานการบริการในทุกๆด้าน
- การถ่ายทอดทักษะ ความรู้ ระหว่างกันของไค้ไทยกับไค้ต่างชาติ หรือระหว่างบริษัทไทยกับตัวต่างชาติ

3.2 ควรมีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องไค้ต่างชาติหรือบริษัทท่องเที่ยวต่างชาติอย่างไรบ้าง อย่าลืมพุดถึงประเด็นเหล่านี้

- การควบคุมให้มีเฉพาะไค้ต่างชาติที่จำเป็นจริงๆ หากมีการพุดคุยประเด็นนี้ให้ถามรายละเอียดว่าไค้ชาติใดบ้างที่ควรผ่อนปรนให้ทำงานในไทยได้ เพราะอะไรจึงคิดเช่นนั้น
- การควบคุมอย่างเข้มงวดไม่ให้มีไค้ต่างชาติ มีความเป็นไปได้หรือไม่ และควรปฏิบัติอย่างไร
- การแก้ปัญหของฝ่ายบริษัทไทย และของไค้ไทย ควรเป็นอย่างไร (เช่น การเพิ่มความรู้ ทักษะให้กับไค้ไทย การสร้างเครือข่ายติดต่อกับต่างประเทศให้กว้างขวางขึ้น ฯลฯ)

4 กฎหมายไทยในปัจจุบัน กำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ท่านคิดว่าข้อกำหนดนี้ควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรหรือไม่ เพราะอะไร

5 แม้ว่ากฎหมายจะห้ามคนต่างชาติเป็นไกด์ แต่ในทางปฏิบัติจริง ก็มีไกด์ต่างชาติอยู่มากมาย ท่านคิดว่าเป็นเพราะอะไร และควรมีการแก้ไขจัดการในเรื่องนี้อย่างไร

