

การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ:  
กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด

วิชัย จงโชติชัชวาลย์

ดุชนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาดุชนิพนธ์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

สิงหาคม 2556

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์ และคณะกรรมการสอบปากเปล่าคุษฎีนิพนธ์ ได้พิจารณา  
คุษฎีนิพนธ์ของ วิชัย จงโชติชัชวาลย์ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม  
หลักสูตรปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์

..... ประธาน  
(ดร.ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธารเสนา)

..... กรรมการ  
(ดร.ธนวัฒน์ พิมลจินดา)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน  
(ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธารเสนา)

..... กรรมการ  
(ดร.ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค)

..... กรรมการ  
(ดร.ธนวัฒน์ พิมลจินดา)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธารเสนา)

วันที่...6...เดือน...สิงหาคม...พ.ศ. ๒557

## กิตติกรรมประกาศ

ดุष्ฎินิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความรู้จากคณาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธารเสนา, อาจารย์ ดร.ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค และ ดร.ธนวัฒน์ พิมลจินดา ซึ่งได้ให้ความรู้ให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางที่ถูกต้อง ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและเอาใจใส่ด้วยดีเสมอมา ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ที่กรุณาให้ความรู้ให้คำปรึกษา ตรวจแก้ไขและวิจารณ์ผลงาน ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ในการตรวจสอบ รวมทั้งให้คำแนะนำแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยให้มีคุณภาพ นอกจากนี้ยังได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตลอดจนประธานชุมชนต่าง ๆ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยทำให้ดุष्ฎินิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอกราบขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ทุกคนที่ให้ความสนใจ และสนับสนุนผู้วิจัยเสมอมา คุณค่าและประโยชน์ของดุष्ฎินิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูทิวาทิตาแด่ บุปผารี บุรพาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้มีการศึกษา และประสบความสำเร็จมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

วิชัย จงโชติชัชวาลย์

52810200: สาขาวิชา: รัฐประศาสนศาสตร์; ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ/ แรงงานต่างด้าว/ สระแก้ว/ จันทบุรี/ ตราด

วิชัย จงโชติชัชวาลย์: การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด (THE COMPARE STUDY OF FOREIGN WORKER POLICY IMPLEMENTATION: THE CASE STUDY OF THE THREE PROVINCES IN THE EASTERN PART OF THAILAND, SA KAEO, CHANTHABURI AND TRAT) คณะกรรมการควบคุมดูแลวิทยานิพนธ์: พัทธินัย ธารเสนา, Ph.D., 249 หน้า. ปี พ.ศ. 2556.

การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานต่าง ๆ ผลการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่าทั้ง 3 จังหวัดมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย แต่ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน และการแก้ไขปัญหาเป็นแบบระยะสั้นรายปี สำหรับการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย พบว่าแต่ละจังหวัดยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดภายใต้หลักการตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) ด้านทรัพยากร พบว่าทั้ง 3 จังหวัดมีความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน แต่ขาดความพร้อมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและสถานที่เพื่อให้บริการ รวมถึงบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ 3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามี 5 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด งานทะเบียนราษฎรจังหวัด และหน่วยงานทางทหาร ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด ทำให้เกิดความขัดแย้งในขั้นตอนการดำเนินงาน 4) ด้านสภาพแวดล้อม พบว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา ด้านสังคม พบว่ามีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่ง

มีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิในด้านต่าง ๆ ส่วนด้านการเมืองพบว่า บทบาททางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี

52810200: MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORDS: POLITICAL IMPLEMENTATION/ FOREIGN WORKER/ SA KAEO/

CHANTHABURI AND/ TRAT

WICHAI JONGCHOTCHATCHAVAN: THE COMPARE STUDY OF FOREIGN WORKER POLICY IMPLEMENTATION: THE CASE STUDY OF THE THREE PROVINCES IN THE EASTERN PART OF THAILAND, SA KAEO, CHANTHABURI AND TRAT.

ADVISORY COMMITTEE: PATCHANEE TARASEINA, Ph.D. 249 P. 2013.

Based on relevant documents and in-depth interviews with various authorities, this study indicates four-dimensions of findings. First, with regard to foreign worker policy, it is found that the objectives and goals of the policy of all the three provinces are clear, but they are unable to reach their objectives and goals because they do not stipulate problem alleviation approaches, and are also annual short-term ones. In terms of policy compliance to achieve the goals, each province complies with the approach of the national government. In addition, the provincial governors are allowed to annex this approach with provincial policy to meet the economic demands of each province based on a problem-oriented approach. Moreover, a committee of relevant authorities may be established to ease local problems. Second, with regard to resources, it is found that all the provinces have sufficient financial resources, but nevertheless lack tools, equipment, operating sites, and personnel. Third, with regard to authorities' implementing policy, it is found that there are five major direct organizations: the provincial offices of employment, the provincial offices of public health, the provincial immigration offices,

the citizen registration offices, and military authorities, which employ the laws and regulations they are under individually. This causes disagreement about processes. Finally, as far as circumstances are concerned, in terms of the economic dimension, border trade there is 80% of the Thai-Cambodian commerce. In terms of the social dimension, because of illegal immigration and illegal status, many opportunities and rights of alien workers are restricted. In terms of the political dimension, it has an impact on the foreign worker policy annually.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ .....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
คำถามในการวิจัย .....	14
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	15
ขอบเขตของการวิจัย.....	15
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	16
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	16
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	18
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	21
แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ .....	21
แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	24
การกำหนดนโยบายต่างด้าวในประเทศไทย .....	62
นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศต่าง ๆ .....	88
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	110
3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	118
วิธีการศึกษา .....	118
ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ .....	119
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	121
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	122
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	123

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การนำเสนอผลการศึกษา.....	124
4 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ .....	125
ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว.....	125
ปัจจัยด้านทรัพยากร.....	149
ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ .....	161
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม .....	181
5 ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายไปใช้ปฏิบัติ .....	186
การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้าน ความมั่นคง.....	186
การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้าน สาธารณสุข .....	209
การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้านสังคม ...	212
การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้าน เศรษฐกิจ.....	213
6 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	214
สรุปผลการวิจัย .....	214
อภิปรายผล.....	214
ข้อเสนอแนะ .....	226
บรรณานุกรม .....	230
ภาคผนวก.....	238
ประวัติย่อของผู้วิจัย .....	249



## สารบัญญัตราสาร

ตารางที่	หน้า
1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง.....	3
2 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก .....	13
3 ปัจจัยหลักและปัจจัยย่อยในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	19
4 สรุปแนวความคิด/ ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย .....	115
5 การวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตัวแบบ ของนักวิชาการ.....	115
6 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว .....	120
7 เปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2519-2555.....	127
8 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2551 .....	135
9 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2552 .....	135
10 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2553 .....	136
11 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2554 .....	136
12 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2555.....	137
13 เปรียบเทียบโครงสร้างคณะทำงานด้านแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก .....	143
14 เปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก .....	144
15 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก .....	148
16 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2550-2557 ในด้านแรงงานต่างด้าว .....	150

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
17 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสระแก้ว .....	153
18 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัดจันทบุรี .....	153
19 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัดตราด .....	154
20 สถิติการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) ปี พ.ศ. 2553-2555.....	158
21 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยด้านทรัพยากรของ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก .....	160
22 หน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก.....	163
23 เปรียบเทียบทัศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ต่อนโยบาย แรงงานต่างด้าว.....	167
24 ความคิดเห็นของภาคเอกชนต่อการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออก .....	180
25 เปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออก .....	185
26 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานใน ประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก .....	192
27 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาการนำเข้าแรงงานจากประเทศ เพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน .....	199
28 ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขต่อชุมชน .....	210
29 ผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ.....	211

## สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง.....	3
2 จุดผ่านแดนของประเทศไทยและประเทศกัมพูชาในภาคตะวันออก 3 จังหวัด.....	10
3 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก.....	13
4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	18
5 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn.....	33
6 ตัวแบบการวิเคราะห์ทางด้านการจัดการ.....	36
7 ผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	39
8 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian.....	46
9 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton.....	47
10 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Cheema and Rondinelli.....	48
11 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Alexander.....	51
12 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model).....	52
13 ตัวแบบการจัดการ (Management model).....	53
14 ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization development model).....	54
15 ตัวแบบทางการเมือง (Political model).....	55
16 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model).....	56
17 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (General model).....	57
18 สรุปการปรับเปลี่ยนการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย.....	133
19 จำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและผิดกฎหมายใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ปี พ.ศ. 2551-2555.....	138
20 สรุปการแก้ไขปัญหของนโยบายแรงงานต่างด้าว โดยใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17.....	139
21 ปัญหาการนำมาตรา 14 พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มาใช้ใน การปฏิบัติจริง.....	147
22 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก.....	155

## สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่	หน้า
23 จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ปี พ.ศ. 2551-2555 ....	155
24 จำนวนการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร (เฉพาะประเทศกัมพูชา) โดยใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) ปี พ.ศ. 2553-2555 .....	159
25 หน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก .....	164
26 หนังสือสั่งการจากหน่วยงานหลักไปยังหน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัด .....	172
27 หนังสือสั่งการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัด.....	173
28 ขั้นตอนการขอจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้รับรองสถานะ.....	175
29 ขั้นตอนการขออนุญาตทำงานของแรงงานประมง .....	176
30 การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เป็นภาษาเขมร.....	178
31 ขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว.....	179
32 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา มีพื้นที่ที่เป็นที่ราบ ภูเขาสูงและ ลำน้ำ .....	187
33 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ที่เป็นพื้นที่ราบ.....	188
34 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ที่เป็นแนวลำน้ำ .....	188
35 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ในลักษณะช่องทางธรรมชาติ .....	189
36 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ลักษณะเป็นที่ราบและ ลำน้ำตื้นเขิน.....	189
37 การจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย .....	194
38 แรงงานต่างด้าวที่จุดพักคอย หรือบ้านเช่า เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	194
39 แรงงานต่างด้าวที่หมดงาน จะออกไปรอตามแนวชายแดนเพื่อกลับเข้ามาทำงาน แหล่งใหม่ต่อไป.....	195
40 แรงงานต่างด้าวที่จุดพักคอย หรือบ้านเช่า ตามแนวชายแดน.....	195
41 แรงงานต่างด้าวบางส่วนจะลักลอบเข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนใน.....	196

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานต่างด้าวตามประวัติศาสตร์ของประเทศไทยมีมาตั้งแต่แรงงานทาสเชลย ถูกเกณฑ์มาใช้ทำงานในประเทศ ช่วงสมัยรัชกาลที่ 2 มีชนชาติจีนหลบหนีภัยธรรมชาติ และ ความยากจนจากประเทศของตนเข้ามาทำงานรับจ้างแบกหาม ทำเหมืองแร่และทำไร่อ้อย ในประเทศไทย และในช่วงสมัยรัชกาลที่ 4 มีแรงงานชาวอินเดียเข้ามารับจ้างทำงาน โดยตั้งแต่ ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้เริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานภายในประเทศ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 นับเป็นการเริ่มต้นการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านแรงงาน ทรงโปรดให้มีการตราข้อบังคับ เกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน รวมถึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ในปี พ.ศ. 2459 โดยโปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรด ต้องจดทะเบียนใบอนุญาต ทำงาน อัตราฉบับละ 3 สตางค์ และมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี และพูดภาษาไทยได้ ซึ่งนับเป็นก้าวแรกของการมีกฎหมายกำหนด มาตรฐานการใช้แรงงาน และควบคุมอาชีพคนต่างด้าว โดยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง มีการ ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎและระเบียบต่าง ๆ ในการจัดการและควบคุมแรงงานต่างด้าวตาม สภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในขณะนั้น และคำนึงถึงหลักศีลธรรมมนุษยธรรม ความมั่นคง ทางด้านเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อย (กองงานคนต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, 2544) เป็นผล ให้เกิดการมีแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการขยายตัวทาง เศรษฐกิจจะระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่จากการพัฒนาโครงสร้างการผลิตจาก ภาคเกษตรกรรม ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการแรงงานมีจำนวน มากขึ้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในระดับล่าง อีกทั้งแรงงานไทยมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น จึงทำให้ไม่นิยมทำงานหนัก งานที่สกปรก และงานที่มีความเสี่ยง สาเหตุดังกล่าวเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน เพื่อช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือที่คนไทยไม่ทำ นอกจากนี้ แรงงาน

ต่างด้าวยังมีความคาดหวังต่อค่าจ้างในระดับต่ำกว่าจึงทำให้สถานประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิตได้อีกทางหนึ่ง และเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และ กัมพูชา ที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าประเทศไทย อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก

(สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศิริธรรมรักษ์, 2555)

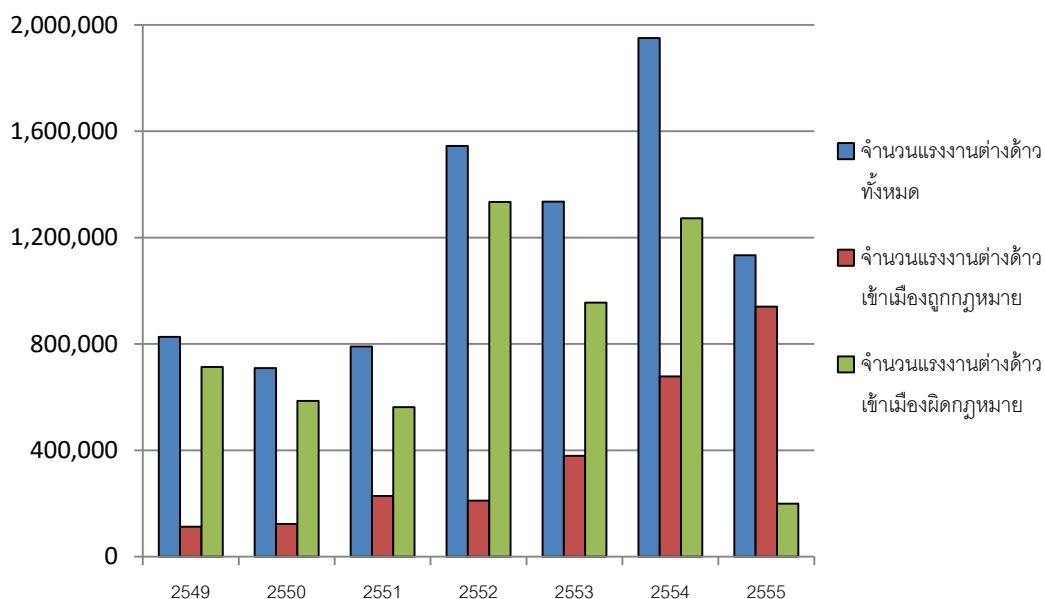
รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้วยนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2535-ปัจจุบัน ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าวจากผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้เพิ่มให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายโดยการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และในปี พ.ศ. 2552-2555 ได้มีการพยายามจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมากขึ้น กล่าวคือ มีการอนุญาตให้แรงงานที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติ เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันปราบปราม และควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมาตรการต่าง ๆ ที่ผ่านมากลับพบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎระเบียบขาดความยืดหยุ่น มีลักษณะของการควบคุมโดยให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลักมากกว่ามิติด้านเศรษฐกิจและมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการแรงงานในปัจจุบันของประเทศ (สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศิริธรรมรักษ์, 2555)

จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2555 พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานและส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย พม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานดังตารางที่ 1 และภาพที่ 1 (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556)

ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่าง ด้าวทั้งหมด	จำนวนแรงงานต่างด้าว		เข้าเมืองผิดกฎหมาย มาตรา 13	
		เข้าเมืองถูก กฎหมาย	เข้าเมืองผิด กฎหมาย	มติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และ กัมพูชา)	ชนกลุ่มน้อย
2549	826,399	112,794	713,605	668,576	45,029
2550	708,976	122,903	586,073	535,732	50,341
2551	790,664	228,353	562,311	501,570	60,741
2552	1,544,902	210,745	1,334,157	1,314,382	19,775
2553	1,335,155	379,560	955,595	932,255	23,340
2554	1,950,650	678,235	1,272,415	1,248,064	24,351
2555	1,133,851	940,531	199,320	167,881	25,439

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)



ภาพที่ 1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง  
ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

จากตารางที่ 1 และภาพที่ 1 เป็นที่น่าสังเกตว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-พ.ศ. 2554 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย มากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 668,576 คน เข้าเมืองถูกกฎหมาย 112,794 คน ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 535,732 คน เข้าเมืองถูกกฎหมาย 122,903 คน และ ปี พ.ศ. 2551 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 501,570 คน เข้าเมืองถูกกฎหมาย 228,353 คน

จากสถิติในรอบ 3 ปีข้างต้น ถือว่ามีการเปลี่ยนแปลงจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับ ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1,314,382 คน เข้าเมืองถูกกฎหมาย 210,745 คน นอกจากนี้ จากข้อมูลสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2555) ระบุว่า “รัฐบาลนายอภิสิทธิ์



เวชชาชีวะ มีความห่อนยานในการตรวจสอบคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวคงเหลือในประเทศ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2552 พุ่งสูงขึ้นจากปี พ.ศ. 2551 เป็นเท่าตัว และจำนวนแรงงานต่างด้าวคงเหลือในประเทศ ยังคงระดับล้านคนเรื่อยมา” สอดคล้องกับสถิติของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว ในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 932,255 คน เข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย 379,560 คน ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2547 ได้เกิดเหตุการณ์ทหารเขมรจับ 7 คนไทย และเกิดปะทะกันตามแนวชายแดนหลายครั้ง รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงใช้นโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายให้ออกไป โดยเฉพาะชาวกัมพูชาและพม่า โดยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวคงเหลืออยู่ในประเทศไทย 1,345,728 คน ซึ่งเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 958,843 คน แต่ในเดือนกุมภาพันธ์ ปีเดียวกันนั้น ได้ถูกผลักดันกลับออกไปจนเหลือจำนวนแรงงานต่างด้าวอยู่ในไทยเพียง 765,540 คน และเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเพียง 321,189 คน

อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะชาวกัมพูชาได้ทะลักกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้ง ในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากสายสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศ และยังมีการปล่อยข่าวว่า แรงงานชาวกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย จะได้ค่าแรงงานขั้นต่ำ 300 บาท ตามนโยบายของรัฐบาลไทยด้วย ดังนั้น แรงงานกัมพูชาจำนวนมาก จึงลักลอบกลับเข้ามาหางานทำในประเทศไทยอีกครั้ง โดยจากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พบว่า สิ้นปี พ.ศ.2554 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1,248,064 คน เข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย 678,235 คน และแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาทั้งที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องกฎหมายและผิดกฎหมาย เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 107,210 คน เป็น 347,814 คน

ส่วนทางด้านแรงงานชาวพม่า ซึ่งถือเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีมากที่สุดในประเทศไทยนั้น ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2554 มีจำนวนคงเหลือ 969,638 คน แบ่งเป็นเข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย 153,948 คน และเข้าเมืองผิดกฎหมาย 815,690 คน แต่เมื่อถูกนโยบายผลักดันกลับไปในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 นั้น ทำให้มีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าคงเหลือในประเทศไทยเพียง 475,864 คน โดยเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย 268,974 คน อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา แรงงานชาวพม่าก็ทะลักกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้งเช่นเดียวกับแรงงานกัมพูชา (ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555)

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2555 กลับมีความแตกต่างออกไป โดยมีปัจจัยสำคัญ คือ การสร้างประชาธิปไตยในพม่า ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพิจารณาพื้นที่เป้าหมายใหม่ของนักลงทุนจากต่างชาติ เช่น นักลงทุนจากทวีปยุโรป อเมริกา เอเชีย รวมถึงนักลงทุนจากประเทศไทย ต่างทยอยกันเข้าไปเตรียมทำธุรกิจในประเทศพม่า นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศพม่ายังได้เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ซึ่งทำให้พม่าต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก ดังนั้น แรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย จึงแห่กันกลับไปทำงานที่บ้านเกิดของตัวเอง โดยจากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พบว่าในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 167,881 คน เข้าเมืองถูกกฎหมาย 940,531 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ ปี พ.ศ. 2554 จะพบว่าคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรไทย มีจำนวนลดลงกว่า 8 แสนคน โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ลดลงไปเป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งการลดลงในครั้งนี้แตกต่างจากการลดลงในช่วงต้นปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายผลักดันของรัฐบาลไทย แต่แรงงานต่างด้าวก็ลักลอบกลับเข้ามาอีกในเวลาไม่นาน จึงถือเป็นการลดจำนวนลงแบบชั่วคราว ส่วนการลดจำนวนลงในปี พ.ศ. 2555 เป็นผลมาจากความต้องการแรงงานภายในประเทศพม่า เพิ่มขึ้นอย่างมากและต่อเนื่อง จึงอาจเป็นการลดจำนวนลงอย่างถาวรหรืออย่างน้อยก็เป็นช่วงระยะเวลาสั้น (ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555)

เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย ในตารางที่ 1 และภาพที่ 1 ยังพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เนื่องจากภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยใช้มาตรการและวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ มาตรการผ่อนผันให้นายจ้าง/สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ คือ การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าว ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า

มนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รวมถึงมาตรการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน เพื่อเป็นการทดแทนการขาดแคลนแรงงานไทยในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตาม แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว เพิ่มการหมุนเวียนเงินตราในประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน อาจกลายเป็นการแย่งงานของคนไทยได้ หากขาดการบริหารจัดการหรือการวางแผนที่ดี

สำหรับกรณีของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จากข้อมูลการเสวนาทงวิชาการของคณะสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้จัดการออนไลน์, 2555) ชี้ให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจะเป็นปัญหาสำคัญในอนาคตของอาเซียนเนื่องจากเป็นกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือที่ประกอบอาชีพขั้นต่ำ หรือเป็นอาชีพที่คนในประเทศไม่ทำ ทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกกดขี่ข่มเหงหรือถูกทารุณกรรม และเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศแบบผิดกฎหมาย อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทยใน 4 มิติ คือ (อภิญา เลื่อนฉวี, 2553)

1. ด้านความมั่นคง เป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัญหาชนกลุ่มน้อย แรงงานเถื่อน กฎหมายและนโยบายแรงงานที่ไม่ชัดเจน ไม่มีการวางมาตรการอย่างเป็นระบบ การยืดหยุ่นผ่อนผันนโยบายจนก่อให้เกิดปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการ และความไม่เคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ มีการคอร์รัปชัน การขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้

2. ด้านการสาธารณสุข เกิดปัญหาการควบคุมโรค การจำกัดผลกระทบของโรคภัยร้ายแรง การสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีระบบ ภาวะงบประมาณของประเทศในการให้บริการและรักษาแรงงานต่างด้าว

3. ด้านสังคม เกิดปัญหาความปลอดภัยของชีวิตทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การแบ่งแยกเชิงสังคม ขบวนการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ การสร้างอิทธิพลกลุ่มชนชาติ ยาเสพติด ภาวะของรัฐในการจัดปัจจัยพื้นฐานและการสาธารณสุขโรค การพึ่งพาบริการโรงเรียนของรัฐ การเลือกปฏิบัติด้านมนุษยธรรม ปัญหาเด็กต่างด้าวและเด็กเลือดผสมที่เกิดในประเทศไทย

4. ด้านเศรษฐกิจ เกิดปัญหาความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าว จำนวนที่แท้จริง การพัฒนาฝีมือแรงงานของคนไทย การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง ตลอดจนไม่สามารถกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรและแรงงานต่างด้าว ในประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพราะไม่มีตัวเลขที่ชัดเจน

บางประเทศในอาเซียนได้นำมาตรฐานด้านแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) มาใช้ เช่น การทำข้อตกลงระหว่างกันของรัฐบาล อินโดนีเซียและมาเลเซียในการดูแลแรงงาน ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 โดยข้อตกลงดังกล่าวสนับสนุนการนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบ โดยจูงใจด้วยระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อแรงงาน เช่น การประกันค่าแรงขั้นต่ำ การจัดทำระบบจ่ายค่าแรงที่มีหลักฐานการจ่ายเงินถูกต้องและตรวจสอบได้ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างดังกล่าวอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ควรนำมาพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสม เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานจำนวนมาก เมื่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเริ่มดำเนินการ (เครือข่ายองค์การด้านประชากรข้ามชาติ, 2555) สำหรับในส่วนของประเทศพม่า พบว่ารัฐบาลพม่าได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับใหม่อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2555 โดยสาระสำคัญของกฎหมายแรงงานฉบับนี้ สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ทุกประการ ได้แก่ การให้สิทธิเสรีภาพแก่แรงงานพม่าตามมาตรฐานกฎหมายแรงงานสากล (จารุวรรณ เจตเกษกิจ, 2555) เช่นเดียวกับประเทศกัมพูชา ซึ่งได้ออกกฎหมายแรงงาน เมื่อปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2540 ให้การคุ้มครองการใช้แรงงาน โดยนำมาตรฐานแรงงานสากล หรืออนุสัญญาแรงงานที่สำคัญ ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาใช้เช่นเดียวกัน โดยให้สิทธิแรงงานใน 4 ประเด็น ได้แก่ การไม่ใช้แรงงานภาคบังคับ การไม่ใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้อง การเคารพและยอมรับในสิทธิในการรวมตัวกันและเจรจาต่อรองของคนงาน และการไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีการส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน เช่น การให้ ILO เข้ามาดำเนินการตรวจสอบโรงงานที่ผลิตสินค้าส่งออก ภายใต้โครงการ Better Factories Cambodia เพื่อทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน และมาตรฐานแรงงานสากล เพื่อเป็นการจูงใจให้แรงงานกัมพูชาหันกลับมาทำงานในประเทศมากขึ้น (พันธ์รบ ราชพงศา, 2555)

สำหรับประเทศไทย โดยกระทรวงแรงงานได้จัดทำและกำหนดยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบไว้ 7 ประการ คือ 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และ 7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันเพื่อหามาตรการและแนวทางป้องกันมิให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจมีความเจริญก้าวหน้า และเป็นศูนย์กลางในการลงทุนของนักลงทุนต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในด้านเศรษฐกิจอาเซียนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้อาเซียนเป็นตลาดร่วมและฐานการผลิตอันเดียวกันที่มีการเคลื่อนย้ายสินค้า การบริการ และแรงงานฝีมืออย่างเสรีเพียงพอที่จะแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ ให้เป็นผลสำเร็จภายในปี พ.ศ. 2558 (อริยพร โพธิ์ใส, 2554)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากลักษณะภูมิประเทศของประเทศไทย พบว่า มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาวและง่ายต่อการลักลอบเข้าเมือง โดยมีจุดผ่านแดนถาวร 36 จุด จุดผ่อนปรนสำหรับค้าขาย 47 จุด ช่องทางธรรมชาติ 732 จุด ทำให้ยากต่อการป้องกันและสกัดกั้นสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยประสบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในหลายรูปแบบ เช่น ภาคเหนือ ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าและลาว ทำให้เกิดปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองหลายกลุ่ม ได้แก่ ผู้หลบหนีภัยการสู้รบจากพม่าในที่พักพิง 7 แห่งในจังหวัดตากและจังหวัดแม่ฮ่องสอน ชนกลุ่มน้อยและบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีปัญหาสถานะทางกฎหมาย แรงงานต่างด้าวจากพม่าและลาวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ภาคตะวันตก ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าประสบปัญหากลุ่มชนกลุ่มน้อย หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแรงงานเข้าไป-เย็นกลับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพรมแดนติดต่อกับประเทศลาว โดยมีแม่น้ำโขงกันเป็นพรมแดนธรรมชาติ พบปัญหาชาวลาวที่ข้ามไปมาหาสู่เป็นประจำโดยอาศัยความเป็นเครือญาติ ส่วนหนึ่งเข้ามาเป็นแรงงานไปเช้า-เย็นกลับ หรือแรงงานตามฤดูกาล และส่วนหนึ่งเข้ามาโดยได้บัตรผ่านแดน (Border pass) อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ยอมกลับ

ประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ปัญหาแรงงานต่างด้าวในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือมีความรุนแรงน้อยกว่าภาคอื่น ๆ เนื่องจากคนไทยและคนลาว มีรูปร่าง หน้าตา ตลอดจนภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีคล้ายคลึงกัน สำหรับภาคตะวันออก มีพรมแดนติดต่อกับ กัมพูชา เป็นระยะทาง 789 กิโลเมตร โดยมีพื้นที่ที่เป็นที่ราบ ภูเขาสูงและลำน้ำ แนวพรมแดน บริเวณนี้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกจุด แต่ที่พบมากที่สุดคือบริเวณที่เป็นที่ราบ ตั้งแต่บริเวณจังหวัด สระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด โดยจังหวัดสระแก้วมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชาเป็นระยะทาง 165 กิโลเมตร ในพื้นที่อำเภอตาพระยา โคกสูง อรัญประเทศ และอำเภอคลองหาด โดยมีพื้นที่ ติดต่อกับจังหวัดบันเตียเมียนเจยของประเทศกัมพูชา มีช่องทางผ่านพรมแดน 73 ช่องทาง ปัจจุบัน เปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวร 1 แห่ง และจุดผ่อนปรนอีก 3 แห่ง คือ (สำนักกิจการความมั่นคงภายใน, 2553) (ดังภาพที่ 2)

1. จุดผ่านแดนถาวรบ้านคลองลึก อำเภออรัญประเทศ ไปจังหวัดบันเตียเมียนเจย โดยผ่านจุดผ่านแดนถาวรปอยเปต อำเภอโอโฉรว เป็นจุดผ่านแดนถาวรเพื่อการค้าชายแดนไทย กัมพูชาที่ใหญ่ที่สุด
2. จุดผ่อนปรนบ้านตาพระยา อำเภอตาพระยา อยู่ตรงข้ามกับบ้านบึงตะกวน อำเภอ ทมอพวก จังหวัดบันเตียเมียนเจย เปิดเพื่อให้ประชาชนกัมพูชาเข้าออกซื้อสินค้าที่จำเป็นในการ ดำรงชีวิตประจำวันได้



ภาพที่ 2 จุดผ่านแดนของประเทศไทยและประเทศกัมพูชาในภาคตะวันออก 3 จังหวัด

ที่มา: กรมศุลกากร (2555)

3. จุดผ่อนปรนบ้านหนองปรือ อำเภออรัญประเทศ อยู่ตรงข้ามบ้านมาลัย อำเภอพนมมาลัย จังหวัดบันเตียเมียนเจย เปิดเพื่อให้ประชาชนกัมพูชาเข้าออกซื้อสินค้าที่จำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันได้

4. จุดผ่อนปรนบ้านเขาดิน อำเภอคลองหาด อยู่ตรงข้ามกับบ้านพนมไธ (บ้านกิโล 13) อำเภอสำเภาลูน จังหวัดพระตะบอง เป็นจุดขนส่งสินค้าที่มีปริมาณมากจากประเทศไทยไปกัมพูชา โดยใช้รถยนต์และรถบรรทุก

จังหวัดจันทบุรี มีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชาเป็นระยะทาง 96 กิโลเมตร ในพื้นที่อำเภอสอยดาว และอำเภอโป่งน้ำร้อน โดยมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดพระตะบอง และกรุงไพลินของประเทศไทย แนวพรมแดนส่วนใหญ่เป็นคลองลำห้วย และสันปันน้ำของทิวเขาบรรทัด และหลักเขตจำนวน 17 แห่ง มีการเปิดจุดผ่านแดนถาวร 2 จุด และจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าชายแดนกับกัมพูชา 3 จุด คือ

1. จุดผ่านแดนถาวรบ้านผักกาด อำเภอโป่งน้ำร้อน อยู่ตรงข้ามกับบ้านคลองจะกรือกกรุงไพลิน เป็นเส้นทางลำเลียงสินค้าและส่งออกนำเข้าที่สำคัญ

2. จุดผ่านแดนถาวรบ้านแหลม ตำบลเทพนิมิต อำเภอโป่งน้ำร้อน อยู่ตรงข้ามกับบ้านกรือมเรียง อำเภอกรือมเรียง จังหวัดพระตะบอง เป็นจุดส่งออกสินค้าจากไทยไปกัมพูชาที่สำคัญอีกเส้นทางหนึ่ง

3. จุดผ่อนปรนบ้านบึงชนังล่าง ตำบลเทพนิมิต อำเภอโป่งน้ำร้อน อยู่ตรงข้ามกับบ้านสวายเลง อำเภอกรือมเรียง จังหวัดพระตะบอง จุดผ่อนปรนนี้ไม่ได้ทำการค้า แต่เปิดเพื่อให้แรงงานกัมพูชาสามารถข้ามรับจ้างทำงานในไทยแบบเข้าไปเย็นกลับได้ เนื่องจากชาวบ้านแถบบึงชะนังล่างของไทย ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงมีความต้องการแรงงานสำหรับทำไร่นา



4. จุดผ่อนปรนบ้านซัปตารี ตำบลทุ่งขนาน อำเภอสอยดาว อยู่ตรงข้ามกับบ้านโกลำดวน อำเภอพนมปรีก จังหวัดพระตะบอง เป็นจุดผ่อนปรนขนาดใหญ่ และเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่สำคัญอีกเส้นทางหนึ่ง

5. จุดผ่อนปรนบ้านสวนส้ม ตำบลสะตอน อำเภอสอยดาว อยู่ตรงข้ามกับบ้านโกลำ อำเภพนมปรีก จังหวัดพระตะบอง จุดผ่อนปรนนี้ไม่ใช่จุดติดต่อกับชายที่สำคัญ และไม่ใช่เส้นทางขนส่งสินค้า แต่เปิดเพื่อให้ประชาชนกัมพูชาสามารถเข้าออกซื้อสินค้าที่จำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันได้

จังหวัดตราดมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชาทางบกเป็นระยะทาง 160 กิโลเมตร และยังมีเขตติดต่อทางทะเล จังหวัดตราดมีช่องทางผ่านพรมแดน 30 ช่องทาง ปัจจุบันเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวร 1 จุด และจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าชายแดนกับกัมพูชา 2 จุด คือ

จุดผ่านแดนถาวรที่บ้านหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ ตรงข้ามกับบ้านจามเยียม อำเภอมนทลสีมา จังหวัดเกาะกง เป็นจุดการค้าชายแดนและเป็นเส้นทางส่งออกนำเข้าสินค้าที่สำคัญ

จุดผ่อนปรนที่บ้านหมื่นด่าน ตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ ตรงข้ามกับบ้านศาลเจ้า อำเภอสัมลูด จังหวัดพระตะบอง เส้นทางนี้ไม่ใช่เส้นทางการค้าที่สำคัญ เป็นเพียงเส้นทางจุดผ่อนปรนที่พ่อค้าไทยขอผ่านแดนออกไปเพื่อทำเหมืองพลอย

จุดผ่อนปรนที่บ้านมะม่วง ตำบลนนทรี อำเภอบ่อไร่ ตรงข้ามกับบ้านจระก้า อำเภอสัมลูด จังหวัดพระตะบอง

ปัญหาชาวกัมพูชาที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย คือ ชาวกัมพูชาที่เข้ามาส่วนใหญ่มีความยากจน โดยจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานลักลอบเข้ามาทำงาน โดยกลุ่มนี้จะรับจ้างทำงานทุกประเภทในบริเวณที่อยู่ใกล้ชายแดน เพื่อให้สามารถไปกลับบ้านได้สะดวก ส่วนอีกกลุ่มจะเป็นกลุ่มขอทาน ซึ่งประกอบกิจกรรมขอทานเป็นอาชีพ เป็นกลุ่มที่ยินดีทำร้ายตนเองเพื่อให้คนสงสาร เช่น กรีดตัวเองให้ดูเป็นแผลเรื้อรัง พอแผลหายก็กรีดใหม่ ดังนั้น ขอทานเขมรจะมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าขอทานไทย เพราะทำตัวได้น่าสงสารกว่า พวกเขาขอทานมีการรวมกลุ่มเป็นแก๊ง มีนายหน้าจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น จัดหาที่พัก มีอาหารให้ มีรถรับส่งตามจุดต่าง ๆ ทั้งนี้

เมื่อทำไปสักกระยะหนึ่ง จะหอบเงินกลับประเทศของตน แล้วกลับมาทำอีก โดยแต่ละครั้งก็จะชักชวนเพื่อนฝูงมาด้วย (สาโรจน์ คมคาย, 2554)

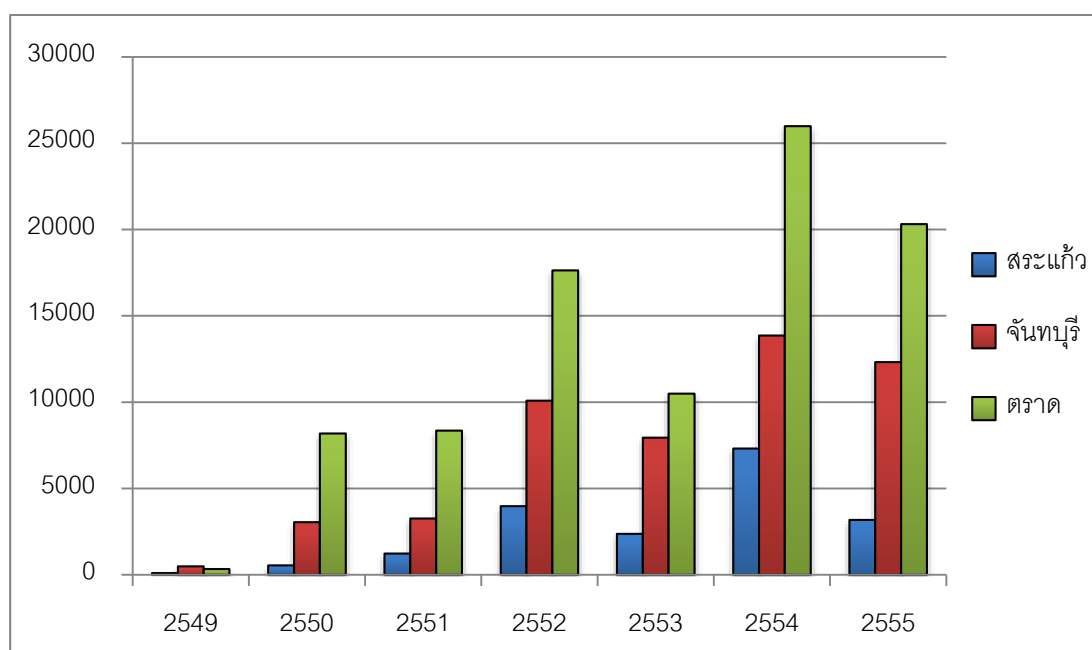
ในด้านความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยและกัมพูชา พบว่า ภาคตะวันออก มีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าผ่านด่านอรัญประเทศกับด่านปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย ทำให้ในบริเวณนี้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกระจุกตัวในจังหวัดจันทบุรี ตราดและสระแก้ว สถิติแรงงานต่างด้าวจากสถิติของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2555 มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตในจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด จำนวน 3,174, 12,316 และ 20,311 คน ตามลำดับ ดังตารางที่ 2 และเมื่อพิจารณาสถิติแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2555 พบว่า มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี

ตารางที่ 2 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ปี	จำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมด	เข้าเมืองถูกกฎหมาย	เข้าเมืองผิดกฎหมาย
----	----------------------------	--------------------	--------------------

พ.ศ.	สระแก้ว	จันทบุรี	ตราด	สระแก้ว	จันทบุรี	ตราด	สระแก้ว	จันทบุรี	ตราด
2549	97	488	328	8	461	138	89	27	190
2550	545	3,046	8182	11	487	179	534	2,559	8,003
2551	1,233	3,257	8351	943	1,328	1,512	290	1,929	6,839
2552	3,973	10,087	17,635	909	1,476	1,522	3,064	8,611	16,113
2553	2,368	7,943	10,495	965	2,299	504	1,403	5,644	9,991
2554	7,314	13,860	25,983	954	3,097	4381	6,360	10,763	21,602
2555	3,174	12,316	20,311	1,162	7,077	10,619	2,012	5,239	9,692

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)



ภาพที่ 3 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

นอกจากนี้ ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกัมพูชายังมีค่อนข้างมาก ดังนั้น การค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าในบริเวณจุดผ่านแดนต่าง ๆ จึงมีความเข้มข้นสูง ประกอบกับ ภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม และภาคการเกษตร ยังขาดแคลนแรงงานระดับ ปฏิบัติการจำนวนมาก และต้นทุนแรงงานจากประเทศกัมพูชามีราคาต่ำ ทำให้เกิดการจ้างแรงงาน ต่างด้าวแบบเข้าไปเย็นกลับอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้ค่าตอบแทนแล้ว ส่วนหนึ่งก็นำเงินเหล่านั้นมาซื้อ สินค้าในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจบริเวณชายแดนเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม หากปล่อยให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานเช่นนี้ อาจทำให้เกิดความเสี่ยง ด้านความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552)

1. ด้านการเมือง ได้แก่ ปัญหาการเรียกร้องขอมีสถานะและสิทธิของแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย อาจสร้างความกดดันต่อภาครัฐ ปัญหาการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากประเทศต้นทาง ไม่รับรองสัญชาติจึงไม่สามารถระบุสัญชาติได้ ทำให้เกิดปัญหาการควบคุมและการส่งกลับต้นทาง

2. ด้านสังคม เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ ส่งผลให้เกิดความกดดัน ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดจึง เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้น ภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว

3. ด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดภาวะค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ มาใช้สาธารณูปโภค รวมทั้งรับบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขจากประเทศไทยในขณะที่ มิได้มีส่วนในการเสียภาษี ขณะเดียวกัน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีส่วนสำคัญต่อการ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกิจกรรมที่คนไทยไม่ทำ ดังนั้น การจับกุมแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเข้มข้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคธุรกิจบางส่วน

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนโยบายนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก โดยศึกษาเปรียบเทียบการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความเหมือน

หรือแตกต่างกันอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหานโยบายด้านแรงงานต่างด้าวต่อไป

### คำถามในการวิจัย

การศึกษาการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีคำถามของการวิจัยที่มุ่งหาคำตอบ ดังนี้

1. เปรียบเทียบการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
2. มีปัญหา และอุปสรรค จากการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2555) หรือไม่ อย่างไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้วจันทบุรีและตราด
3. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการนำนโยบายด้านแรงงานไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด

### ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ (Scope of Content) การวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ ปัญหา และอุปสรรคด้านแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2555) ในภาพรวม โดย วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก และลำดับความสำคัญของปัญหา และอุปสรรคของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติ ตลอดจนบทบาทของสถาบันหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าว และศึกษาเชิงเปรียบเทียบการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงศึกษาแนวทางการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไป ปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา (Scope of Research Area)

ศึกษาเฉพาะ 3 จังหวัดในภาคตะวันออกที่มีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

ขอบเขตด้านเวลาที่ใช้ในการศึกษา (Scope of Time)

1. กรอบเวลาช่วงที่ศึกษา: ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 -2555
2. กรอบเวลาการเก็บข้อมูล: การวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาดำเนินการเก็บข้อมูล ตั้งแต่ พฤศจิกายน 2555-พฤษภาคม 2556

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เปรียบเทียบการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรค จากการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไป ปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด

3. สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านการจัดการแรงงานต่างด้าว

### นิยามศัพท์เฉพาะ

แรงงานต่างด้าวประเทศเพื่อนบ้าน หมายถึง บุคคลธรรมดาจากประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชาผู้เข้ามาประกอบอาชีพในราชอาณาจักรและไม่มีสัญชาติไทย ในการวิจัยนี้ จะศึกษาเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามายังประเทศไทยจากแนวพรมแดน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัด สระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานต่างด้าวประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยไม่มีวีซ่า ใบอนุญาตทำงาน และไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงแรงงาน เพื่อขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยผ่อนผันเป็นรายปี

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดกับแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นขั้นที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหารเพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจมีการแปลงนโยบายออกเป็นรูปของกฎ ระเบียบ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

ปัญหาด้านความมั่นคง หมายถึง ปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากนโยบายหรือกฎหมายไม่ชัดเจน ปัญหาที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐ ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือกันของประชาชนที่มีต่อประเทศชาติ

ปัญหาด้านสาธารณสุข หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาด้านการควบคุมโรคจากแรงงานต่างด้าว ปัญหาด้านการรักษาสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมและการทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าว

ปัญหาด้านสังคม หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ปัญหาด้านมนุษยธรรม ปัญหาการขัดแย้งทางด้านวัฒนธรรม

ปัญหาด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ ปัญหาที่กระทบต่อภาวะจ้างงานของคนไทย ปัญหาจากผู้ประกอบการ และปัญหาที่กระทบต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล

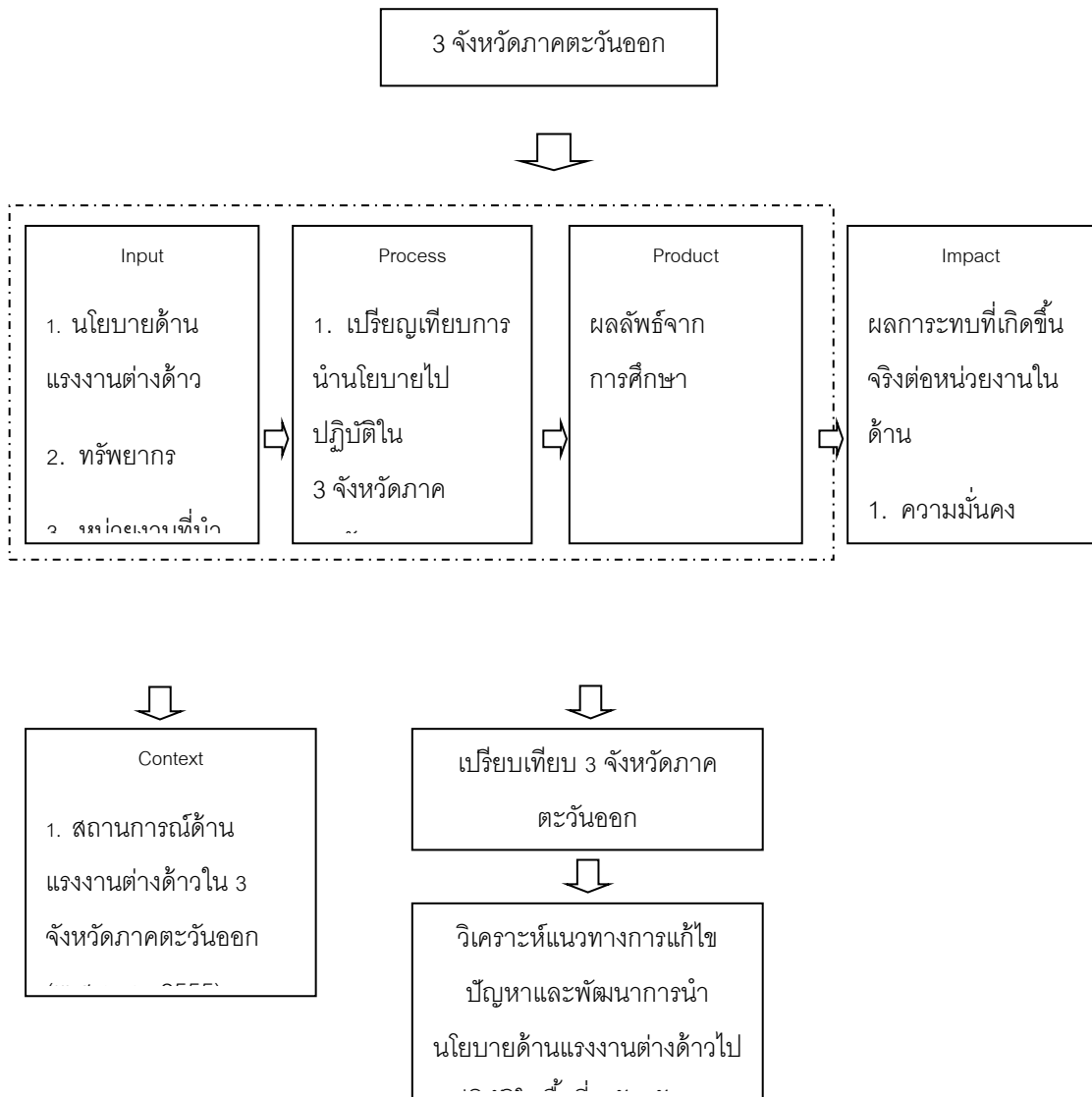
3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออก หมายถึง 3 จังหวัดในภาคตะวันออกที่มีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

จุดผ่อนปรน หมายถึง จุดที่ช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านด้านมนุษยธรรม และส่งเสริมความสัมพันธ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อการผ่อนปรนให้มีการค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภค และยารักษาโรคที่จำเป็น ซึ่งระดับท้องถิ่นของทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้ การประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อนด้วย

จุดผ่านแดนถาวร หมายถึง จุดที่ให้ประชาชนทั้งสองประเทศ นักท่องเที่ยว และยานพาหนะ สามารถสัญจรไปมาเพื่อการค้า การท่องเที่ยว และอื่น ๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทั้งสองประเทศ โดยในส่วนของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และจะมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัย





ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา: ดัดแปลงจาก CIPPI MODEL และวรรณคดี จันทรร (2548)

ประเด็นในการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิด CIPPI Model  
(Stufflebeam et al., 1971)

การกำหนดประเด็นในการประเมินผล และการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิด CIPPI Model จะพิจารณาโดยการศึกษาปัจจัยดังกล่าวข้างต้นอย่างครบถ้วน และทำการวิเคราะห์ประเด็นต่อไปนี้

1. ทำการศึกษาและวิเคราะห์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) เปรียบเทียบผลผลิต (Product) ที่ได้จากการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และศึกษาวิเคราะห์ระหว่างกระบวนการดำเนินงาน (Process) เปรียบเทียบกับผลผลิต (Product) ที่ได้จากการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ในปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 3 ปัจจัยหลักและปัจจัยย่อยในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย
นโยบายด้านแรงงานต่างด้าว	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย</li> <li>2. ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย</li> <li>3. การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย</li> </ol>
ทรัพยากร	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน</li> <li>2. ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่</li> <li>3. ความพร้อมของบุคลากร</li> </ol>
หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน</li> </ol>

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย
สภาพแวดล้อม	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. กฎระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน</li> <li>3. ทักษะคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน</li> <li>4. กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงาน</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ</li> <li>2. สภาพแวดล้อมด้านสังคม</li> <li>3. สภาพแวดล้อมด้านการเมือง</li> <li>4. การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น</li> </ol>

2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงต่อหน่วยงานที่นำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบจากการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติโดยพิจารณามิติด้านความมั่นคง ด้านการสาธารณสุข ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ

3. วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการปรับปรุงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด ผู้ศึกษาได้นำแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public policy)
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)
3. การกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
4. นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศต่าง ๆ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public policy)

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ โดยแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ให้ความหมายของนโยบายในแง่ของแนวทาง โครงการ หรือกิจกรรมของรัฐ ได้แก่ Sharkansky (1970) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำโดยรัฐบาล ส่วน Lasswell and Kaplan (1970) ได้นิยามนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง แผนงานหรือโครงการของรัฐที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่าและแนวปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับ Anderson (1975) ที่ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงชุดของแนวปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดไว้โดยเฉพาะ ส่วน Dye (1995) ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำ

หรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส

กลุ่มที่ 2 ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่เป็นการตัดสินใจของรัฐบาล ได้แก่ Greenwood (1965) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจขั้นต้นเพื่อกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ให้การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับ Caldwell (1970) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมเข้าไปดำเนินการ ยินยอม หรือห้ามมิให้กระทำ ส่วนถวัลย์รัฐวรเทพ พุฒิพงษ์ (2541) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน หรือป้องกันหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา สอดคล้องกับ มยุรี อนุমানราชชน (2549) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรม/ การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/ การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

สรุป ผู้วิจัยเห็นว่าแม้นักวิชาการจะให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้แตกต่างกัน แต่ก็มีความเห็นร่วมกันหลายประการ ได้แก่ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แน่นอน โดยมีการวางแผนงาน โครงการ กิจกรรมรองรับเพื่อนำสู่การปฏิบัติ

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2550) ได้ทำการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรอง หรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

จุมพล หนีมพานิช (2549) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ได้แก่

1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดีนั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย เช่น กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาในปัจจุบัน หรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาในอนาคต ถ้าวัตถุประสงค์ใดตอบสนองเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่สอดคล้องกับการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ
2. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างสุขุมรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดี แต่จะกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดมากนัก หรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรม (Concrete) คือ เป็นแผนงาน (Program) หรือโครงการ (Project) ก่อนนำไปปฏิบัติ
3. มีความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทาง หรือหลักการในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสิ่งใดที่กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำให้สำเร็จได้ สิ่งนั้นมีใช้นโยบายสาธารณะ หรือหากรัฐบาลออกนโยบายมาเพียงเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่มีความจริงใจและจริงจังในการนำไปปฏิบัติก็ไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี
4. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย มิใช่คำกล่าวลอย ๆ ด้วยวาจา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก มิใช่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศ และระหว่างประเทศ
5. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการว่าทางเลือกนั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมจริงหรือไม่

6. นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไป ได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งการประกาศนี้อาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงต่อรัฐสภา การนำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การประกาศตามระบบราชการ การประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปการศึกษาถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ จะทำให้เข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติ ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ตลอดจนเข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย สาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

### แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ เป็นศาสตร์ทางการบริหารสาขาหนึ่งในกระบวนการ นโยบายที่เน้นการตัดสินใจของผู้บริหารและการจัดการให้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ใน ด้านรัฐศาสตร์มีจุดเน้นในการวิเคราะห์ส่วนต้นของกระบวนการนโยบาย คือ การก่อตัวนโยบาย (Policy formation) การนำเสนอร่างนโยบาย (Policy formulation) การอนุมัติและประกาศเป็น นโยบาย (Policy adoption) ส่วนสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มีจุดเน้นในการบริหารนโยบายหรือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2532) ดังนั้น Van Meter and Van Horn (1975) ได้นิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation process) มุ่งหาลักษณะที่จำเป็น ในการปฏิบัติว่ามีอะไรเกิดขึ้นและเกิดขึ้นได้อย่างไร และทำไมจึงเกิดขึ้น เพื่อหาคำตอบต่อไปว่าจะ ทำอย่างไรให้บรรลุผล ในขณะที่ Hambleton (1982) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น การศึกษาที่ครอบคลุมกระบวนการ รวมถึงพฤติกรรม การปฏิบัติของบุคคล ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงาน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่แต่ละท้องถิ่น และปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมาย ที่นโยบายกำหนดไว้ โดยนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กัน

Bardach (1977) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการทางการเมือง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคล ที่มุ่งดำเนินการใด ๆ ให้



เป้าหมายของกลุ่มบรรลู่ เช่นเดียวกับนิยามของ Sabatier and Mazmanian (1980) ที่เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จเพื่อตอบสนองทางกฎหมาย มติคณะรัฐบาล หรือคำสั่งของศาล

จุมพล หนีพานิช (2549) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ส่วน สมบัติ อารัมภ์วงศ์ (2550) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่จะชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย และเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เนื่องจากต้องอาศัยความตั้งใจไปสู่การกระทำ โดยเป็นการกระทำที่กำหนดทิศทางของทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคตตามที่กำหนด

จากความหมายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่จะชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นต่อเนื่องหลังจากมีการกำหนดนโยบาย ต้องอาศัยการบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เพื่อให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งครอบคลุมถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ประชาชน หรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2548) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดดังนี้

1. ฝ่ายการเมือง (Politics) ความสำคัญของฝ่ายการเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ พิจารณาได้โดยจะครอบคลุมถึงระบบรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ทั้งสององค์การนี้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขต อาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมาย หรือการกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

นอกจากนั้น ยังพิจารณาว่าหน่วยราชการใดมีสมรรถนะเพียงพอ ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้บ้าง และเมื่อนโยบายนั้น ๆ ดำเนินไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ฝ่าย การเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทในแง่ของการใช้อำนาจในการควบคุม เพื่อให้ให้นโยบายนั้นมีผลใน การปฏิบัติ และพิจารณาปรับปรุงนโยบาย โดยพิจารณาว่านโยบายนั้นควรจะยุติ หรือ ควรได้รับการสนับสนุน หรือควรจะขยายผลต่อไป ในทางกลับกัน หน่วยราชการที่รับผิดชอบจะ พยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมือง เพื่อให้เห็นว่าตนปฏิบัติตามนโยบายนั้นด้วย ความเรียบร้อย มีความสำเร็จระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์และความสนับสนุนในการ ดำเนินงานต่อไป ซึ่งอาจเป็นในรูปของการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดิน หรือการสนับสนุนให้ดำรง ตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งสองสถาบันนี้เป็นฝ่ายที่เริ่มกำหนดหรือเสนอ นโยบาย พิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการปรับปรุง นโยบายให้เหมาะสม และกำกับควบคุมติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าลงมือปฏิบัติ ตามนโยบายโดยตรง

2. ระบบราชการ (Bureaucracy) ในที่นี้ หมายถึงหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่าที่มีบทบาทหน้าที่คล้ายเป็นฟันเฟืองหรือกลไกที่จะเชื่อม ประสานระหว่างสิ่งที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจกับการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการ ของประชาชน จนมีคำกล่าวที่ว่า “ระบบราชการคือระบบรับใช้ประชาชน” จึงทำให้ระบบราชการ สามารถสร้างบริการที่ไม่สามารถหาได้ในภาคธุรกิจที่มุ่งผลกำไรเป็นที่ตั้ง ระบบราชการจึงเป็น ระบบที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งโดยปกติสมรรถนะขององค์กร หรือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับ โครงสร้างขององค์กรต้องมีความแข็งแกร่ง มีจำนวนและคุณภาพของบุคลากรเพียงพอ มีงบประมาณสนับสนุน ระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ ที่เหมาะสม สำหรับระบบราชการโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามักมีโครงสร้างที่เป็น องค์กรขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อนสูง (Complexity) มีสายการบังคับบัญชายาว (Hierarchy) มีขั้นตอนในการบริหารงานมาก การให้บริการล่าช้า (Red tape) การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่ง ต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการ นำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหาร

ระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น และผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างมีวัตถุประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) แรงจูงใจ (Incentives) และพฤติกรรมที่แตกต่างกันในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญมากในการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็น “หัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะนำขบวนรถไฟไปสู่จุดหมายปลายทางได้สำเร็จ” ส่วนผู้ปฏิบัติก็เปรียบเสมือนกับขบวนรถไฟที่จะขับเคลื่อนตามทิศทางของหัวรถจักร ดังนั้น ผู้บริหารทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีภาวะผู้นำ (Leadership) และรู้จักใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม อาทิ กล่าวตัดสินใจ ให้แรงจูงใจเชิงบวก สร้างการมีส่วนร่วมในการทำงาน สร้างความผูกพันและการยอมรับ เน้นการทำงานเป็นทีม

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ในที่นี้ได้แก่ ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ซึ่งเป็นทั้งผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้เสียประโยชน์ หรืออาจเรียกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายนั้น ๆ ในที่นี้รวมถึงในแง่บุคคล (Individual) และกลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private sector) ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) บทบาทของกลุ่มอาจแสดงออกมาในรูปของการเรียกร้อง การคัดค้าน การสนับสนุนด้วยวิธีการลงประชามติ (Referendum) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) ซึ่งจะทำให้มีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น และอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมือง หรือระบบราชการจะมีมากขึ้นประเด็นของการเรียกร้องจะครอบคลุมทั้งการเรียกร้องเพื่อให้ยุตินโยบายนั้น ถ้านโยบายนั้นมีผลกระทบเชิงลบ หรือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงนโยบายใหม่ หรือเรียกร้องเพื่อกีดกันมิให้กลุ่มอื่นได้มีโอกาสมารับประโยชน์จากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ อย่างไรก็ตามในประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้รับบริการมักจะเป็นไปในลักษณะข้าราชการเป็นผู้ออกคำสั่ง ส่วนผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย จะต้องเชื่อฟังคำสั่งและกระทำตามเท่านั้น สำหรับประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีการพัฒนามาเป็นเวลายาวนาน เช่น สหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษการปฏิสัมพันธ์ จะเป็นไปในลักษณะของความเท่าเทียมกันในแง่ของการเจรจาต่อรอง (Bargaining) และการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน สำหรับประเทศไทย ถึงแม้ระบบการเมืองจะเป็นแบบประชาธิปไตย แต่กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผู้รับบริการยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร จึงทำให้มีอำนาจในการต่อรองน้อย นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการโดยรวม ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า องค์การและผู้เกี่ยวข้องใน

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีบทบาทปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ซึ่งกันและกันในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ระบบราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้าราชการในแต่ละระดับรวมทั้งผู้รับบริการหรือผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ เพราะถ้าทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตน ตลอดจนมีความจริงใจและจริงจังในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง นโยบายนั้น ๆ ก็ย่อมบรรลุผลสำเร็จได้

### ตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย เป็นกิจกรรมที่กระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแต่นโยบายสาธารณะก็ไม่ใช่เรื่องที่ไม่ได้กำหนดไว้แล้ว สิ่งต่าง ๆ จะดำเนินไปตามที่กำหนดไว้ ต้องมีบุคคลและองค์กรที่จะนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ทำให้มีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากมาย อันอาจจะส่งผลถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ นักวิชาการหลายท่านจึงได้สร้างแนวคิด และตัวแบบเพื่อมาอธิบายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในการวิจัยนี้จะขอเสนอตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ 8 ท่าน ได้แก่ 1) Van Meter and Van Horn 2) Walter Williams 3) Edwards 4) Sabatier and Mazmanian 5) Hambleton 6) Cheema and Rondinelli 7) Alexander และ 8) วรเดช จันทรรศ มีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

Van Meter and Van Horn เขียนบทความเรื่อง “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework” เมื่อปี 1975 มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นทฤษฎีเชิงคติฐาน (Assumptive theory) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีองค์การ (Organization theory) ผลการตัดสินใจพิพาทศาสตร์ของศาล และแนวคิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล (Intergovernmental relations) แนวคิดพื้นฐานสามประการ ดังกล่าวได้ช่วยให้นักวิชาการทั้งสองสามารถออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Theory of policy implementation) ขึ้นมาในปี 1974 มีสาระสำคัญ คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นเมื่อเป้าหมายแล้ววัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการกำหนดขึ้น และ

ขั้นต่อมากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะผันแปรไปตามธรรมชาติของลักษณะการนำนโยบายไปใช้รูปแบบการตัดสินใจกระทำใด ๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นลักษณะของกระบวนการโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารนโยบายประเด็นสำคัญที่ควรสนใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความต้องการเปลี่ยนแปลงกับระดับความขัดแย้งหรือความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายของผู้เกี่ยวข้อง การศึกษาปรากฏการณ์ การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ใช่เรื่องแปลกหากพบเหตุการณ์ประเภทที่ว่านโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสูงแต่ผู้เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันต่ำกับนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงต่ำแต่ผู้เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันสูงจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีของ Van Meter and Van Horn คาดการณ์ว่านโยบายที่มีความต้องการการเปลี่ยนแปลงสูงและมีความเห็นพ้องกันสูง จะมีประสิทธิผลในการนำไปปฏิบัติสูงกว่านโยบายที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงต่ำและมีความเห็นพ้องกันต่ำ

ตัวแบบของ Van Meter and Van Horn ประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัวแปร ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างตัวนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบาย ตัวแบบนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม ซึ่งได้รับการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้ว ตัวแปรอิสระที่อยู่ในตัวแบบประกอบไปด้วยตัวแปรต่อไปนี้

### 1.1 มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินถึงสมรรถนะของนโยบาย การกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์ นั่นคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง ในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย อาจสามารถสังเกตและวัดได้ง่าย เช่น โครงการสร้างงานในเมืองไอค์แลนด์ ที่ศึกษาโดย Pressman and Wildavsky ในปี 1973 พบว่า การที่จะบอกนโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น พิจารณาจากจำนวนงานที่ได้สร้างขึ้น การรายงานจากผู้ที่ได้ถูกว่าจ้าง และความก้าวหน้าของโครงการ แต่ในกรณีส่วนมากการวัดสมรรถนะของนโยบายก็อาจทำได้ยากเช่นกัน เนื่องจากเป้าหมายมีความซับซ้อนและยากที่จะบรรลุได้ อาจเป็นเพราะความคลุมเครือและขัดแย้งกันเองในข้อความของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยที่การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์จะต้องถูกกำหนดและวัดได้เพราะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ไม่สามารถทราบได้ว่าสำเร็จหรือล้มเหลวหากปราศจากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน (Pressman & Wildavsky, 1973) ในการพิจารณามาตรฐานและวัตถุประสงค์สามารถใช้ข้อความของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งสะท้อนในเอกสารต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับของแผนงานเอกสารแนวปฏิบัติ ซึ่งแสดงถึงหลักในการประเมินสมรรถนะนโยบาย ในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์จะถูกสรุปโดยนักวิจัย โดยสรุปแล้วทางเลือกของการวัดสมรรถนะจะขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายซึ่งการวิจัยจะเป็นตัวนำไปหา

### 1.2 ทรัพยากรของนโยบาย

นอกจากนโยบายจะมีมาตรฐานและวัตถุประสงค์แล้ว นโยบายยังประกอบด้วยทรัพยากรซึ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย หมายความว่ารวมถึงเงินงบประมาณและสิ่งสนับสนุนอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมหรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล จากการศึกษาของ Derthick (1972) ได้พบว่าปัจจัยด้านทรัพยากรที่สำคัญมากที่สุดที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จ คือ การช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐมากกว่าการให้งบประมาณที่เพียงพอ

### 1.3 การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริม

การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องมีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นที่เข้าใจของผู้รับผิดชอบนโยบาย เพื่อให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน (Clarity) ของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ความเที่ยงตรง (Accuracy) ของการสื่อสารไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความแน่นอนหรือเป็นหนึ่งเดียว (Accuracy or uniformity) ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสื่อสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ

มาตรฐานและวัตถุประสงค์จะไม่สามารถสื่อถึงผู้ปฏิบัติจนกว่าผู้ปฏิบัติจะได้รับความชัดเจนที่เพียงพอถึงสิ่งที่นโยบายต้องการจะสื่อให้พวกเขา รู้ การสื่อสารภายในและระหว่างองค์การเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและยาก การส่งผ่านข้อความภายในองค์การหรือระหว่างองค์การอาจถูกบิดเบือนไปโดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจ (Downs, 1967) ยิ่งไปกว่านั้นถ้าแหล่งที่มาของการสื่อสารต่างกัน การแปลความของมาตรฐานและวัตถุประสงค์จะไม่ตรงกัน หรือถ้าเป็นแหล่ง

เดียวกันอาจมีความขัดแย้งในการตีความ ผู้ปฏิบัติจะมีความยากในการหาจุดมุ่งหมายของนโยบาย ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลจะทำได้โดยมีความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ซึ่งส่งออกไป ความเที่ยงตรงและความแน่นอนซึ่งผู้ปฏิบัติได้รับการสื่อสาร

การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบผลบ่อยครั้งที่ต้องมีกลไกของสถาบันและวิธีการปฏิบัติที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่าสามารถเพิ่มความเป็นไปได้กับผู้ปฏิบัติที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำในทิศทางเป็นหนึ่งเดียวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก อันประกอบด้วยกิจกรรมกระตุ้นและสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะคือ 1) การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือโดยหน่วยงานระดับบน เพื่อช่วยเหลือให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการตามที่ต้องการ และ 2) หน่วยงานระดับบนอาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบ ทั้งเป็นผลด้านลบและบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง Van Meter and Van Horn ได้นำแนวคิดของ Etzioni (1961) เกี่ยวกับเรื่องอำนาจมีอยู่ 3 ชนิด คือ อำนาจในการใช้กฎระเบียบเป็นตัวบังคับ (Coercive power) อำนาจในการให้รางวัลตอบแทน (remunerative power) และอำนาจที่มาจากมาตรการที่เป็นบรรทัดฐาน (Normative power) มาใช้ในการกระตุ้นผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ การสื่อสารดังกล่าวอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือนโยบายด้วยกันเลย หรือในรูปของการที่ผู้กำหนดนโยบาย สร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ โดยให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหาร หรือให้บริการด้านเทคนิค บุคลากร หรือการวิจัย

#### 1.4 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมี 2 องค์ประกอบ คือ 1) ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการขององค์การ และ 2) ลักษณะอย่างไม่เป็นทางการของบุคลากรในองค์การ โดยที่ลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย

##### 1.4.1 ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน

- 1.4.2 ระดับของการควบคุมที่เป็นลำดับชั้นในการตัดสินใจและการดำเนินงานในหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติ
- 1.4.3 ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน เช่น แรงสนับสนุนจากผู้บริหารและนักการเมือง
- 1.4.4 ความสามารถในการยกระดับของหน่วยงาน
- 1.4.5 ระดับการสื่อสารแบบเปิดภายในหน่วยงาน เช่น การมีเครือข่ายการสื่อสารที่เป็นอิสระทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง การมีระดับของความอิสระสูงในการสื่อสารกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน
- 1.4.6 การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 1.5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

ผลกระทบของเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต่อนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การศึกษาเปรียบเทียบการเมืองของรัฐและนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจในการชี้ถึงอิทธิพลของตัวแปรสภาพแวดล้อมเหล่านี้ต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ถึงแม้ว่าผลกระทบของปัจจัยเหล่านี้ต่อการตัดสินใจในนโยบายได้รับความสนใจน้อย แต่อาจจะมีผลอย่างมากต่อสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการอธิบายให้เห็นภาพจะเสนอโดยพิจารณาจากคำถามเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีผลต่อการตัดสินใจหรือต่อหน่วยงานซึ่งนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

- 1.5.1 การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่
- 1.5.2 ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร มีจุดเด่นที่สัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร
- 1.5.3 ชนชั้นผู้นำชมชอบหรือต่อต้านนโยบายที่นำไปปฏิบัติ



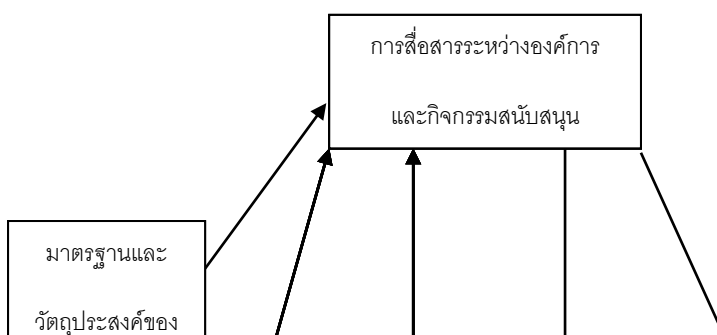
1.5.4 กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคัดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

#### 1.6 ทักษะของผู้ปฏิบัติ

แต่ละองค์ประกอบของตัวแบบที่ได้กล่าวไป จะถูกกลั่นกรองผ่านการรับรู้ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่ซึ่งนโยบายได้ถูกส่งผ่านไป ความตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 3 ประการที่ส่งผลต่อความสามารถและความตั้งใจในการดำเนินนโยบาย ซึ่งได้แก่ 1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย 2) ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ เช่น การยอมรับ การเป็นกลาง การปฏิเสธ และ 3) ระดับการตอบสนองในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ

เป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ปฏิบัติจะต้องเข้าใจถึงมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายในเรื่องทิศทางการร่วมมือของผู้ปฏิบัติต่อมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ผู้ปฏิบัติอาจปฏิเสธเป้าหมายของนโยบาย ตั้งแต่ต้น สาเหตุอาจมาจากการที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติ หรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถแก้ไขโดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น สูดท้ายในเรื่องระดับการร่วมมือหรือตอบสนองของผู้ปฏิบัติอาจมีผลต่อสมรรถนะของนโยบาย การที่มีความร่วมมือของผู้ปฏิบัติไปในทางลบนำไปสู่การขัดขึ้นต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เมื่อเกิดเหตุการณ์นี้ คำถามของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มหาข้อยุติไม่ได้ หน่วยงานในระดับรองลงไปจะถูกปฏิเสธการเข้าร่วมนโยบาย ในสภาพเหตุการณ์นี้จะต้องใช้กฎระเบียบและกิจกรรมส่งเสริมเพื่อให้นโยบายไปสู่การปฏิบัติได้

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

ที่มา: Van Meter and Van Horn (1975)

ข้อสมมติฐานการเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรของตัวแบบ

ถึงแม้ว่าตัวแบบที่พัฒนาขึ้นนี้จะถูกนำเสนอในรูปแบบที่เป็นแบบคงที่ แต่ในความเป็นจริง กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการที่มีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายในช่วงเริ่มต้นอาจมีค่าเล็กน้อยแต่อาจนำไปสู่การส่งผลอย่างมากในเวลาต่อมา ดังนั้นในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องใช้เวลาในการศึกษาในทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในหลายช่วงเวลา ซึ่งจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแปร ดังนี้

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่ส่งผลทางอ้อมต่อสมรรถนะของนโยบาย โดยส่งผลโดยตรงผ่านตัวแปรการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริม และส่งผลทางอ้อมต่อทัศนคติของผู้ปฏิบัติโดยผ่านกิจกรรมการสื่อสารระหว่างองค์การ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและให้การยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็อาจทำให้นโยบายนั้นถูกนำไป

ปฏิบัติอย่างราบรื่นก็เป็นได้ นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายอาจนำกิจกรรมเพื่อช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติ ดำเนินการตามที่ต้องการ

ทรัพยากรของนโยบายนั้นจะส่งผลโดยตรงต่อ 3 ตัวแปร ได้แก่ ตัวแปรการสื่อสาร ระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริม ตัวแปรทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ตัวแปรเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยที่ประเภทและทรัพยากรที่จัดหาโดยผู้ตัดสินใจนโยบายจะส่งผลต่อตัวแปร การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริม การช่วยเหลือทางเทคนิคและการให้การสนับสนุน อื่น ๆ จะถูกนำเสนอโดยการจัดเตรียมไว้ในช่วงการตัดสินใจนโยบาย ยิ่งกว่านั้นกิจกรรมส่งเสริม สามารถนำไปสู่ความสำเร็จถ้าได้มีการจัดทรัพยากรให้เพียงพอในการสนับสนุนทำนอง เดียวกันทัศนคติของผู้ปฏิบัติก็สามารถได้รับอิทธิพลโดยตรงต่อการจัดหาทรัพยากร เมื่อผู้ปฏิบัติได้ ทราบว่ามีการจัดเตรียมทรัพยากรให้กับนโยบายนี้อย่างพอเพียง ก็จะเกิดความรู้สึกที่ดีและเห็น คุณค่าต่อนโยบาย ในส่วนการเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรและตัวแปรเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองถูกนำเสนอว่าเมื่อมีการจัดเตรียมงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ จากความต้องการ โดยประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับการมีส่วนร่วมแบ่งปันในความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ การคาดการณ์ถูกประโยชน์ที่ได้จากนโยบายจะส่งผลให้กลุ่มต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วม สูงสุด อย่างไรก็ตามหากว่าทรัพยากรถูกจำกัดและกลุ่มที่รับประโยชน์จากนโยบายจะได้ไม่ทุกกลุ่ม ก็จะมีบางกลุ่มเลือกที่จะต่อต้านกับนโยบายนี้

ตัวแปรเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะส่งผลต่อตัวแปรลักษณะของ หน่วยงาน ตัวแปรทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และต่อสมรรถนะของนโยบาย โดยที่ตัวแปรเงื่อนไขทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะส่งผลต่อความตั้งใจและความสามารถของอำนาจในการ ตัดสินใจ หรือกับองค์การเพื่อที่สนับสนุนความต้องการในการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างของหน่วย ความมีชีวิตชีวาและความชำนาญการจะถูกพบในหน่วยงานที่มีการบริหารตามระดับของการ สนับสนุนทางการเมืองของหน่วยงาน เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะส่งผลต่อ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติที่ซึ่งปัญหาที่รุนแรงได้ถูกแก้ไขโดยนโยบาย และกลุ่มผลประโยชน์ได้ระดม ปัจจัยในการสนับสนุนนโยบาย ดูเหมือนว่าผู้ปฏิบัติจะยอมรับเป้าหมายและมาตรฐานของ นโยบาย ในทางตรงกันข้ามที่ซึ่งปัญหาไม่รุนแรงและกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกันต่อต้านนโยบาย ผู้ปฏิบัติอาจถูกกระตุ้นให้ต่อต้านกับนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะเป็น

สาเหตุให้ผู้ปฏิบัติดำเนินนโยบายโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงความชอบของเขาต่อนโยบาย ผู้ปฏิบัติปรารถนาที่จะทำให้ความเป็นปฏิกิริยาต่อสาธารณะน้อยที่สุดหรือได้แนวความคิดของพวกเขา มีแนวโน้มไปทางการตอบสนองต่อความปรารถนาของสาธารณะ ซึ่งอาจส่งผลต่อพฤติกรรมของพวกเขา ถึงแม้จะไม่สม่ำเสมอกับความชอบของพวกเขา นอกจากนี้ตัวแปรสภาพแวดล้อมเหล่านี้ยังส่งผลโดยตรงต่อการให้บริการสาธารณะ

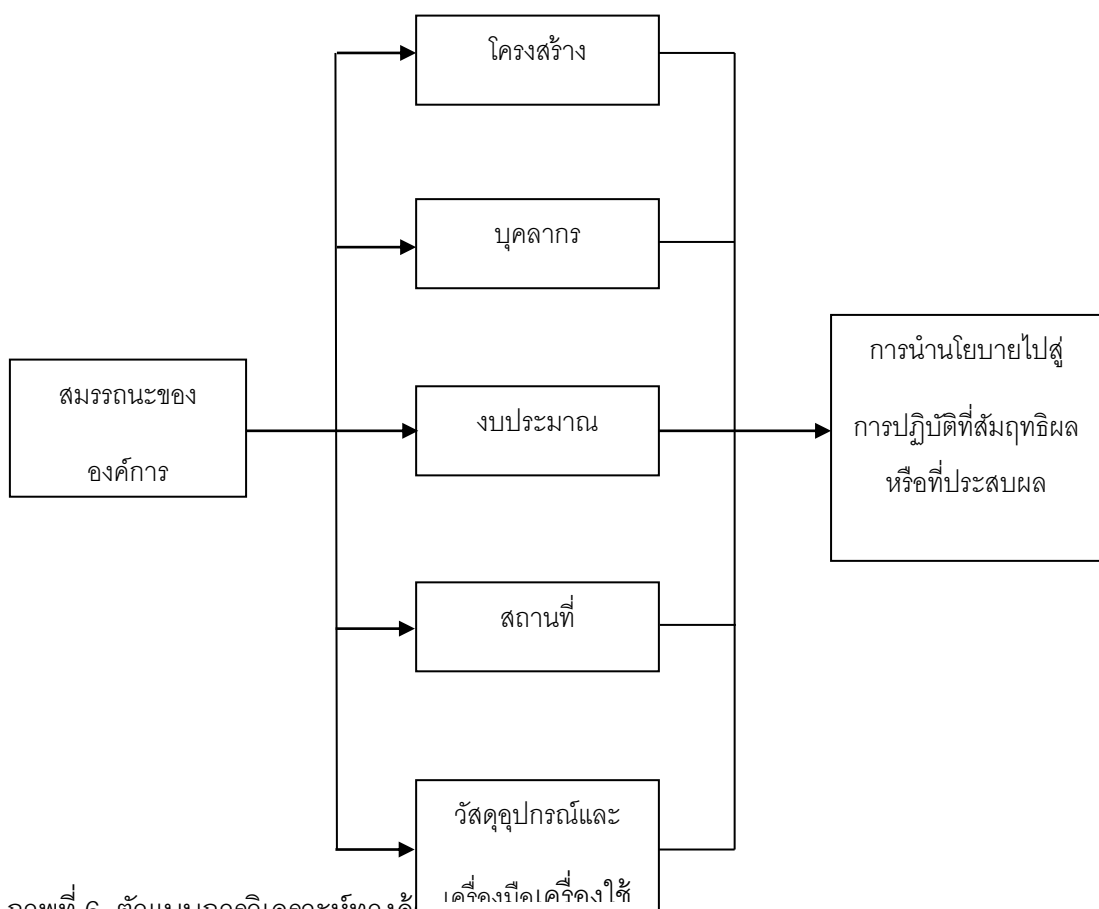
ตัวแปรลักษณะของหน่วยงานจะส่งผลกระทบต่อทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ธรรมชาติของการติดต่อเครือข่ายการสื่อสาร ระดับของการควบคุมเป็นลำดับขั้น และรูปแบบของภาวะผู้นำ สามารถที่จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ทั้งการสนับสนุนและการขัดขวางต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นกับการกำหนดทิศทางของหน่วยงาน ทัศนคติสามารถรับอิทธิพลโดยหน่วยงานทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่บังคับโดยกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบาย การบังคับใช้กฎระเบียบและกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการทำให้หน่วยงานมีความเป็นชีวิตชีวาและความชำนาญการมากขึ้นเพิ่มพูนความสามารถในการดำเนินนโยบาย หน่วยงานจะได้รับแหล่งสนับสนุนทางการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติธรรมชาติของการบังคับใช้กฎระเบียบและกิจกรรม รวมทั้งการจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิค จะส่งผลกระทบต่อลักษณะของหน่วย ซึ่งกลไกกิจกรรมสนับสนุนเหล่านี้ถูกจัดโดยหน่วยงานระดับเหนือกว่า ในองค์การเดียวกัน ไม่สามารถจะใช้ได้กับการดำเนินการระหว่างหน่วย ชนิดของอำนาจที่ใช้ในหน่วยงานเหนือกว่า ได้แก่ การกำหนดเป็นมาตรฐาน การให้รางวัลหรือการใช้อำนาจบังคับที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในการเลือกวิธีการกิจกรรมส่งเสริม หน่วยงานที่เหนือกว่าต้องคาดการณ์ถึงความไวต่อลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่มีทีมงานที่มีความสามารถ ภาวะผู้นำที่ใช้จะต่างกับหน่วยงานที่มีทีมงานที่ด้อย ทำนองเดียวกันหน่วยงานที่มีข้อจำกัดทางทรัพยากรทางการเมืองจะเปราะบางกับการใช้อำนาจบังคับกว่าหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เกี่ยวข้อง

## 2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Walter Williams

เป็นตัวแบบการวิเคราะห์ทางการจัดการ (The Model of Management or Management Model) ตัวแบบการวิเคราะห์นี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะ

เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในแง่ดังกล่าวนโยบาย/โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่มีอยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ (จุมพล หนิมพานิช, 2549)

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีความเชื่อว่า สมรรถนะขององค์การที่ประกอบด้วยโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6 ตัวแบบการวิเคราะห์ทางด้านการจัดการ

ที่มา: Walter Williams (1979)

### 3. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Edwards III

Edwards (1980) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของการเสนอตัวแบบเช่นนี้ก็เพราะว่า ตัวแปรที่เสนอไว้ในตัวแบบมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และผลการกระทำเช่นนี้ส่งผลให้เห็นเป็นผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น (สมพร เพ็ญจันทร์, 2539)

Edwards ได้เสนอไว้ว่า การอธิบายการนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรที่สำคัญอยู่ 4 ตัวแปร กล่าวคือ การสื่อความหมาย (Communication) ทรัพยากร (Resources) ทักษะ (Dispositions or attitudes) และโครงสร้างทางการบริหาร (Bureaucratic structure) โดยที่ตัวแปรทั้งสี่นี้จะส่งผลต่อการดำเนินงาน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันตลอดเวลา

ในการอธิบายตัวแบบนี้จะแยกอธิบายตัวแปรแต่ละตัวโดยละเอียด แต่พึงระลึกว่าการนำเอานโยบายใด ๆ ก็ตาม ไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการพลวัต (dynamic process) ตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงมีผลต่อกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นส่วนส่งเสริมกัน หรือเป็นตัวขัดแย้งซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึงต้องมองให้รอบด้าน

3.1 การสื่อความหมาย ถ้าต้องการให้การปฏิบัติตามนโยบายมีผลสำเร็จแล้วบุคคลที่มีหน้าที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจนว่า ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้ทำอะไรบ้าง คำสั่งที่ออกมาจะต้องแพร่กระจายไปโดยมีความชัดเจน ถูกต้อง และมีความคงเส้นคงวา

3.2 ทรัพยากร คงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ทรัพยากรเป็นตัวแปรสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตัวแปรอื่น ๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงาน เชื่อได้ว่า การนำเอานโยบายไปใช้จะพบกับความยุ่งยากและคงทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทรัพยากรมีตั้งแต่บุคลากรที่มีความเหมาะสมกับงาน ข้อมูลข่าวสาร อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้และวัสดุอุปกรณ์

ข้อมูลข่าวสารนับว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญเช่นเดียวกัน ข้อมูลข่าวสารมีมาได้สองรูปแบบ กล่าวคือ ประการแรก เป็นข้อมูลที่เป็นเพื่อนบอกว่าจะนำนโยบายไปใช้อย่างไรเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องรู้ว่าเขาต้องทำอะไร และเมื่อใดเขาจึงจะได้รับแนวทางปฏิบัติ ประการที่สอง เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎและระเบียบของรัฐบาล การกำกับติดตามการปฏิบัติตามนโยบายเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้น ภาวะหวังพึ่งเอกชนมาช่วยในการควบคุมกำกับก็เป็นเรื่องยาก

ทรัพยากรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อาคารสถานที่ (facilities) หน่วยงานที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ เข้าใจนโยบายที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ถ้าหน่วยงานนั้น ๆ ขาดแคลนอาคารสำนักงาน อาคารปฏิบัติการ อุปกรณ์ วัสดุ หรือแม้แต่พื้นที่อาณาบริเวณแล้ว การนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติก็อาจพบกับความล้มเหลวได้ ตัวอย่างต่อไปนี้ล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่ขาดแคลนอาคารสถานที่ทั้งนั้น โรงเรียนขาดตำราเรียน คุณมีจำนวนนักโทษที่อยู่แออัด เทศบาลขาดแคลนสวนสาธารณะ ค่ายทหารที่เต็มไปด้วยอาวุธที่ล้าสมัย โรงพยาบาลที่มีคนไข้ล้น เป็นต้น

3.3 ทักษะคนตี ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นก็เมื่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแตกต่างจากผู้ตัดสินใจหรือผู้กำหนดนโยบาย โดยทั่วไปแล้ว ผู้ปฏิบัติงานมักมีความห่างไกลจากกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย (nominal supervisions) จากการที่ผู้ปฏิบัติมีความห่างออกไปจากผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจของตนเองอย่างกว้างขวางในการทำงาน

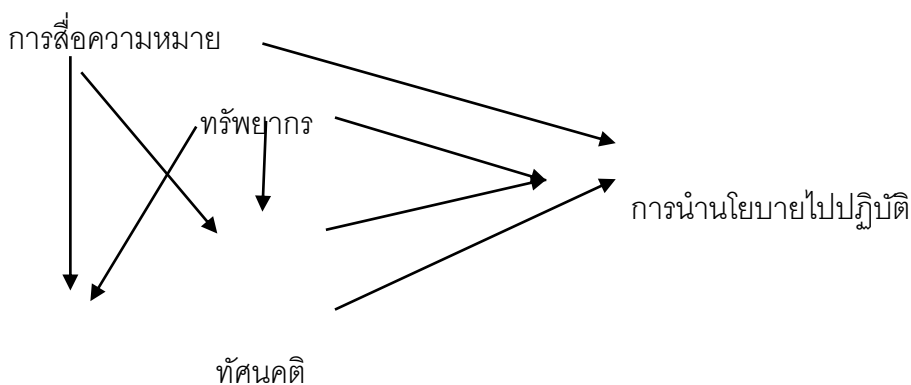
อาจกล่าวได้ว่า ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจมีมุมมอง (View points) แตกต่างกันไป ยิ่งกว่านั้นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับนโยบายหรือแนวทางของหน่วยงานของตนมากกว่า มองเห็นความสำคัญของหน่วยอื่น ซึ่งอาจเรียกว่า เป็นทัศนคติแบบคับแคบ

นอกจากนี้ การกำหนดระบบสิ่งตอบแทนในองค์การเป็นตัวแปรที่มีผลกระทบในทางลบได้ ถ้าระบบไม่มีความเป็นธรรมมากพอ ผู้ปฏิบัติงานส่วนมากจะพอใจสถานะเดิมที่เป็นอยู่มากกว่าจะทำอะไรที่สุ่มเสี่ยงไม่แน่นอน และมุ่งผลประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าการแก้ไขปัญหาระยะยาว

ทัศนคติจะอุดหนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เมื่อใดที่ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของนโยบายนั้น ๆ และการไม่เห็นด้วยนำไปสู่การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม บางครั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงหลีกเลี่ยงที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยยืดเวลาปฏิบัติตามออกไป โดยหวังว่าจะมีโอกาสนำเอานโยบายที่เป็นคู่แข่งมาใช้แทน

4. โครงสร้างของระบบราชการ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะรู้ว่าจะต้องทำอะไร มีทรัพยากรเพียงพอ และมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ แต่สิ่งเหล่านี้จะถูกจำกัดโดยการที่มีโครงสร้างการบริหารไม่เหมาะสมเพียงพอ ในที่นี้จะพิจารณาคูณลักษณะของโครงสร้างสองประการที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดระเบียบปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure, SOP) และการกระจายงาน (Fragmentation) SOP เป็นการตอบสนองภายในของการมีข้อจำกัดในแง่เวลาและทรัพยากรของผู้ปฏิบัติ และความมุ่งหวังให้มีการปฏิบัติที่เป็นแบบแผนขององค์การต่าง ๆ ต่อการนำเอาบริการไปสู่ประชาชน

หลังจากอธิบายตัวแปรสำคัญแต่ละตัวในตัวแบบของ Edwards แล้ว ส่วนที่สองของตัวแบบจะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้นต่อไป ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 7



โครงสร้างของระบบราชการ



ภาพที่ 7 ผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: Edwards, G. C. III (1983)

ความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านี้พอจะกล่าวคร่าว ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. แนวทางปฏิบัติที่ไม่ได้ส่งผ่านอย่างชัดเจน ถูกต้อง หรือคงเส้นคงวา ย่อมเป็นผลให้ผู้ปฏิบัติเหล่านั้นต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองมาก การที่ผู้ปฏิบัติยึดการตัดสินใจของตนเองเป็นหลัก ย่อมเป็นผลให้อิทธิพลของบุคคลนั้นอยู่เหนือการใช้ระเบียบปฏิบัติเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ถ้าการสื่อข้อความมีมากเกินไปแล้ว และมีรายละเอียดมากเกินไป อาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีขวัญกำลังใจ ความคิดริเริ่ม และการปรับตัวลดลง ดังนั้นผลกระทบของการสื่อความหมายจะเกิดขึ้นโดยผ่านการเชื่อมโยงกับทรัพยากร ทักษะหรือแม้แต่โครงสร้างของระบบได้เช่นกัน

2. เมื่อมองดูทางด้านทรัพยากร พบว่าจะมีความสัมพันธ์กับการสื่อความหมายได้หลายทาง เช่น การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ก็ย่อมทำให้การส่งผ่านข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผ่านแนวทางปฏิบัติอาจไม่สมบูรณ์

เมื่อมองความเกี่ยวพันระหว่างทัศนคติ พบว่าเมื่อทรัพยากรด้านต่าง ๆ ไม่ขาดแคลน ก็ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรมากนัก

3. ทัศนคติของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้น จะแปลผลของการสื่อความหมายในแนวทางนโยบายออกมาอย่างไร และเขาจะขยายความแล้วส่งผลต่อไปยังระดับล่างอย่างไร ยิ่งกว่านั้น ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ยังมีผลกระทบต่อความเต็มใจของเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด

อีกประการหนึ่ง อาจพบว่า เมื่อนโยบายที่ถูกกำหนดให้หน่วยงานนั้นรับไปปฏิบัติ มีความขัดแย้งกับภารกิจขององค์กรนั้น เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับภารกิจเดิมขององค์กรมากกว่ามาทุ่มเทให้กับนโยบายใหม่ ๆ

ประการสุดท้าย ทศนคติของเจ้าหน้าที่จะกระตุ้นให้นำเอาการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่มีความสะดวกต่อการปฏิบัติ มากกว่าการคิดค้นแนวปฏิบัติใหม่ ๆ ซึ่งบางครั้งก็เป็นผลให้เกิดผลด้านลบกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอันมาก

ในแง่โครงสร้างของระบบราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่าการมีหลายส่วนราชการรับผิดชอบ นำเอานโยบายไปปฏิบัติย่อมเสี่ยงกับการล้มเหลวทางการสื่อความหมายได้ทั้งนี้ เพราะการมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องย่อมมีโอกาสเห็นความล้มเหลวของการสื่อความหมาย เนื่องจาก การบิดเบือนข้อมูลของข้อมูลข่าวสารเพราะมีคนเกี่ยวข้องมากนั่นเอง

นอกจากนี้ การมีหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจำนวนมากนั้น และแต่ละหน่วยก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะอย่างแคบ ๆ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเกิดทัศนคติแบบคับแคบ นำไปสู่ความล้มเหลวของการสื่อความหมาย เกิดการบิดเบือนของข้อมูลในระหว่างส่งผ่านข้อมูลในระดับต่าง ๆ ของระบบ เจ้าหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ จะมีการต่อสู้กันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรหรือการดำเนินงานอื่น ๆ

#### 4. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian

Sabatier and Mazmanian (1980) ได้เขียนผลงาน คือ “The implementation of regulatory policy: A framework of analysis และได้ปรับปรุงใหม่ในปี 1980 ใช้ชื่อบทความว่า “The implementation of public policy: A framework of analysis” ได้เสนอกรอบแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน กล่าวคือ

- 1) จัดทำประกาศ กฎหมาย
- 2) ลงมือปฏิบัติตามกฎหมาย
- 3) ปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย
- 4) ทบทวนและปรับปรุงกฎหมายบทบาทสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ 1) ข้อความเนื้อหาของนโยบายสามารถนำไปใช้แก้ปัญหาได้ 2) เนื้อหาสาระของกฎหมายสามารถกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และ 3) ผลกระทบทางการเมือง

สามารถรักษาความสมดุลในการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย ซึ่งถูกระบุไว้ในนโยบายแล้ว ปัญหาของนโยบายจะมีระดับความยากง่ายแตกต่างกัน ปัญหาของนโยบายบางนโยบายอาจง่ายต่อการแก้ไข ในขณะที่บางนโยบายมีปัญหาลักษณะสลับซับซ้อนมาก ทำให้ยากต่อการแก้ไข ประเด็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยองค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบมีอยู่หลายประการ ทุกประเด็นปัญหาล้วนแต่แสดงฐานเป็นตัวแปรอิสระย่อยสำคัญที่แยกตัวเป็นอิสระจากตัวแปรย่อยอื่น ๆ

ตัวแปรเหล่านี้ ซึ่งความสามารถในการแก้ปัญหานโยบายขององค์กร หรือสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

4.1.1 การมีทฤษฎีสนับสนุนและการอิงหลักวิชาการ นโยบายที่นำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาต้องมีความรู้พื้นฐานทางทฤษฎีรองรับ มีทฤษฎีในการแก้ปัญหาที่จัดทำเป็นนโยบาย เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายกำลังเผชิญอยู่ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายกับการเปลี่ยนแปลงระดับความรุนแรงของปัญหา

4.1.2 ระดับความหลากหลายของพฤติกรรมที่ต้องการควบคุม นโยบายต้องการควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายหลากหลายมากเท่าใด ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรมให้ชัดเจนจะมีมากเท่านั้น และการที่จำทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลจะมีโอกาสน้อยลงตามลำดับ

4.1.3 การระบุลักษณะและขนาดกลุ่มเป้าหมาย จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายต้องการให้เปลี่ยนพฤติกรรม เมื่อเทียบกับประชากรอื่น ๆ กล่าวคือ ยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายนิยามไว้มีจำนวนน้อยเท่าใด การได้รับการสนับสนุนทางการเมือง และความเป็นไปได้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากเท่านั้น

4.1.4 ความต้องการการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย หากนโยบายที่ประกาศใช้มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากเท่าใดโอกาสที่การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติจะประสบปัญหาหรือล้มเหลวจะมีมากเท่านั้น ลักษณะปัญหานโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติแล้ว จะประสบผลสำเร็จสูงในทฤษฎีของ Sabatier and Mazmanian คือ

- 1) มีทฤษฎีสันับสนุนและอิงหลักวิชา 2) มีความหลากหลายของพฤติกรรมที่ควบคุมน้อย
- 3) กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายอยู่ในวงแคบและ 4) กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามข้อกำหนดของนโยบายแต่เพียงเล็กน้อย

4.2 ลักษณะโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นโยบายกำหนด คือ การระบุข้อความนโยบายในด้านการเลือกใช้รูปแบบของสถาบัน หรือองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีศักยภาพและเหมาะสมกับลักษณะและประเภทนโยบาย มีกฎหมายรองรับ มีการจัดสรรทรัพยากร การให้เงินกับองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการทำความเข้าใจกับข้าราชการผู้ปฏิบัติ และกำหนดแนวการควบคุมและปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องดังนี้

4.2.1 มีทฤษฎีองค์การที่เที่ยงตรงรองรับ หมายถึง การที่จะทำให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องอาศัยพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกทฤษฎีเชิงเทคนิค และลักษณะที่สองคือทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีที่สองลักษณะที่เลือกมาใช้จะต้องมีความเหมาะสมกับประเภทนโยบาย และลักษณะเฉพาะของนโยบาย

4.2.2 ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินแผนงาน ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ป้องกันความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และจะช่วยให้องค์การสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4.2.3 องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์การ จะต้องนำไปใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อการบริหารแผนงาน เพื่อการควบคุม และการกำกับทำให้เป็นไปตามนโยบาย องค์การจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอ

4.2.4 การบูรณาการโครงสร้าง การนำนโยบายไปปฏิบัติภายในและระหว่างองค์การลดหลั่นกันแต่ระดับ การบูรณาการที่ลดหลั่นกัน (Hierarchical integration) ภายในโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไป

ปฏิบัติ จะช่วยประสานการปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน ช่วยประสานการรับรู้ ประสานความเข้าใจ การตกลงใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้งแก้ปัญหาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมาพบว่า สาเหตุของความล้มเหลวประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ในระดับชาติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นขององค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.5 กำหนดแบบแผนการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ชัดเจน สาระของนโยบายควรมีการกำหนดแบบแผน หรือ มีกฎเกณฑ์การตัดสินใจไว้ชัดเจน มีการระบุอำนาจตัดสินใจอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การวินิจฉัยปัญหา อำนาจกำกับ ดูแล ควบคุมการให้รางวัล หรือการลงโทษแก่คณะกรรมาธิการคณะทำงาน หรือบุคคลใดไว้ชัดเจน

4.2.6 การมอบหมายงานแก่หน่วยงาน หรือข้าราชการที่รับผิดชอบ ตามความชำนาญ ความสำคัญของการมอบหมายงานให้หน่วยงานและบุคคลรับผิดชอบ สร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ การมอบหมายงานและการมอบหมายความรับผิดชอบจะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของนโยบาย หลักการโดยทั่วไปของการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายก็คือ 1) หน่วยงานที่สมควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบายนั้นมากที่สุด หรืออาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายนี้เป็นการเฉพาะ และ 2) ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Top implementing officials) ควรได้รับเลือกมาจากผู้นำคนสำคัญที่ศรัทธาต่อนโยบายและสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

4.2.7 การเปิดโอกาส ให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

4.3 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อสาระของนโยบาย ตัวแปรอื่นที่มีอิทธิพลต่อสาระของนโยบาย แต่ตัวแปรเหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย และต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

4.3.1 เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ

ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหา นโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขที่ยุ่งยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน การปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจของกลุ่มเป้าหมายการประกาศบังคับใช้กฎหมายบางลักษณะจะมีผลกระทบต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจของประชาชน นโยบายบางประเภทจะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ต้องอาศัยเทคโนโลยีมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.3.2 สื่อสารมวลชน เพื่อพัฒนาความเข้าใจปัญหา นโยบาย สื่อสารมวลชน มีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ สื่อสารมวลชนเป็นปัจจัยในการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจของสาธารณะ รวมทั้งความเข้าใจของผู้นำทางการเมือง ในหลายระดับ รวมถึงระดับท้องถิ่น สื่อวิทยุโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ มีอิทธิพลในการจูงใจให้สาธารณะเห็นคล้อยตามหรือต่อต้าน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

4.3.3 การสนับสนุนสาธารณะโดยทั่วไปสาธารณะชนจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ 1) ความเห็นสาธารณะจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำไปสู่ประเด็นการอภิปรายทางการเมือง ความเห็นสาธารณะจากท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติในการให้ความสนับสนุน หรือคัดค้านกฎหมายที่ประกาศใช้ และการสำรวจความคิดเห็น คือ สิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองประเทศชอบใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อรับรองและผลักดันนโยบายที่กำลังประกาศใช้

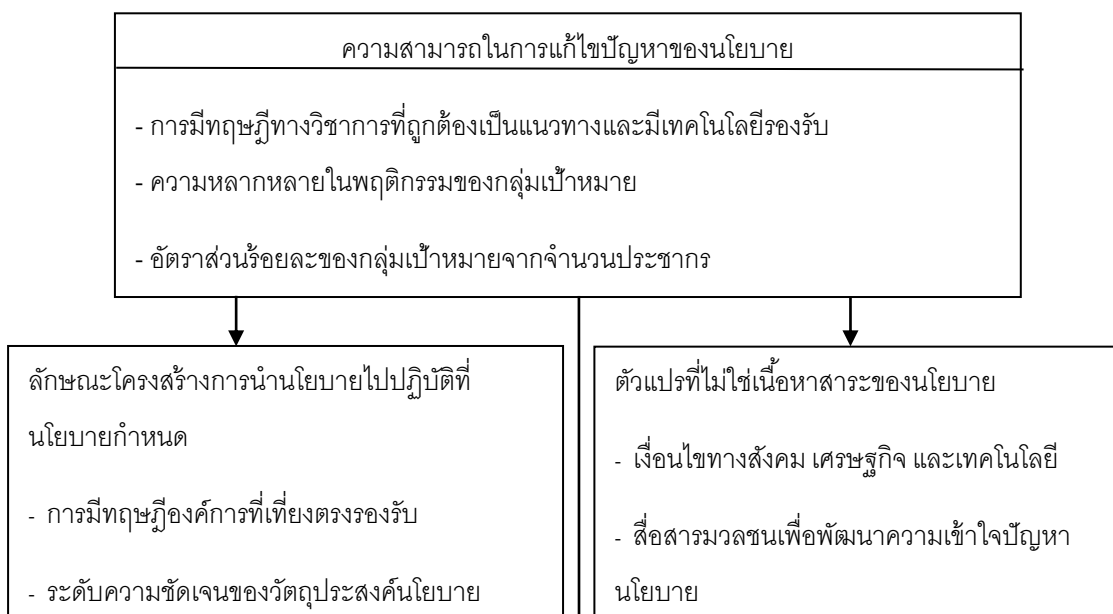
4.3.4 ทิศนคติต่อนโยบายของกลุ่มผู้เลือกตั้ง ในประเทศสังคมประชาธิปไตย บทบาทของกลุ่มผู้เลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะบางประเภททำให้ให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะกลุ่มผู้เลือกตั้งอาจจะพยายามเสนอให้มีการตัดหรือลดจำนวนงบประมาณประจำปีที่จัดสรรให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง หรืออาจเข้าไปแทรกแซงโดยอ้อม

4.3.5 การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ การได้รับความสนับสนุนนโยบาย  
 อย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ เพราะผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไป  
 ตามกฎหมาย และมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสนับสนุนโครงการ ในกรณีการนำ  
 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานไปปฏิบัติมักมีผู้มีอำนาจหลายคน ผู้มีอำนาจแต่ละคนอาจ  
 มีความต้องการอะไรจากนโยบายที่กำลังปฏิบัติแตกต่างกัน Sabatier and Mazmanian เสนอว่า  
 ควรศึกษาว่าผู้ที่มีอำนาจคนใดเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายสูงสุด และน่าจะมีอำนาจในการจัดสรร  
 งบประมาณและการเงินแก่นโยบายที่นำไปปฏิบัติในระยะยาวที่สุด กล่าวคือ ใครคือผู้มีอำนาจ  
 ตามกฎหมายมากที่สุดและมีอำนาจจัดสรรและควบคุมการใช้จ่ายเงินมากที่สุด ก็ควรปฏิบัติตาม  
 แนวทางของผู้มีอำนาจ

4.3.6 ข้อผูกพัน และทักษะของภาวะผู้นำของข้าราชการ ที่น่านโยบายไป  
 ปฏิบัติการให้ลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเลือกแนวทางการปฏิบัติ  
 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เกิดจากสำนึกของบุคลากรที่น่านโยบายไปปฏิบัติว่า การทำให้  
 วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับทักษะทัศนคติ และความสามารถ  
 บุคลากร และความผันแปรของทัศนคติ ทักษะและความสามารถของบุคลากรที่น่านโยบายไป  
 ปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้บริหาร ผลผลิตของหน่วยงานที่น่านโยบายไป  
 ปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารจูงใจให้ข้าราชการ หรือบุคลากรใน  
 หน่วยงานมองเห็นคุณค่า มีความพึงพอใจต่อนโยบาย แล้วร่วมกันปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถ  
 อุทิศเวลาเพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ

4.4 ขั้นตอนในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนในกระบวนการน่านโยบาย  
 ไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม ซึ่งเป็นขั้นตอนในภาพรวมของกระบวนการน่านโยบายไป  
 ปฏิบัติเป็นการมองที่กระบวนการของผลการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วย 1) ผลผลิตนโยบาย  
 ของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ 2) ผลการปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย  
 3) ผลกระทบแท้จริงจากการน่านโยบายปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 4) ผลกระทบที่รับรู้ได้  
 จากผลผลิต ของการน่านโยบายไปปฏิบัติ และ 5) การปรับปรุงสาระนโยบาย

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 8





ภาพที่ 8 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian

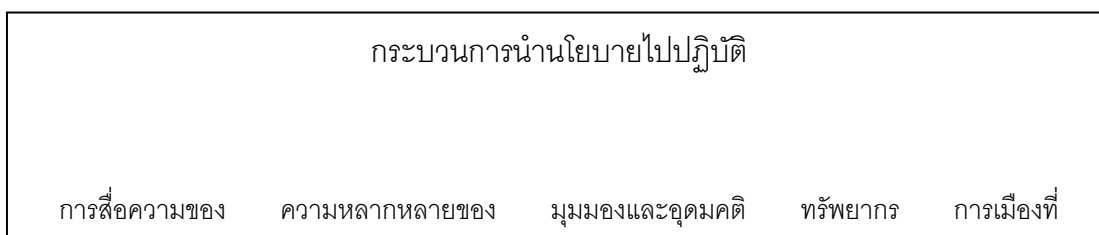
ที่มา: Sabatier and Mazmanian (1980)

#### 5. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton

Hambleton (1982) ได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และได้เสนอแนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้เสนอรูปแบบการวิเคราะห์แนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบายโดยใช้ทฤษฎี 3 ทฤษฎี ได้แก่ 1) ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน 2) ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และ 3) ทฤษฎีวิฤทธิการณทางการเงินจากการศึกษาของ Hambleton ในเรื่องดังกล่าว ได้มีการนำปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำ

นโยบายไปปฏิบัติมาพิจารณาถึง 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านการสื่อความของนโยบาย 2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ 3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านทรัพยากร และ 5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายมาใช้ในการอธิบายด้วย (วรเดช จันทรศร, 2548)

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 9



ภาพที่ 9 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton

ที่มา: Hambleton (1982)

Hambleton ได้ใช้ระบบการวางแผนนโยบายมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยมุมมองของทฤษฎี 3 ประการเพื่อแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการใช้ระบบการวางแผนนโยบายดังนี้

1. ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน มีพื้นฐานมาจากแนวคิดของระบบโดยทั่วไป ซึ่งเน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างสมเหตุสมผล ซึ่งมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง คือ การหาจุดมุ่งหมายโดยใช้วิธีตรรกะ การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ การแสวงหาทางเลือกของนโยบายโดยใช้วิธีตรรกะ การประเมินทางเลือกดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และการวัดสมรรถนะของนโยบาย

2. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์การและภายในองค์การซึ่งต้องพึ่งพากันและกัน

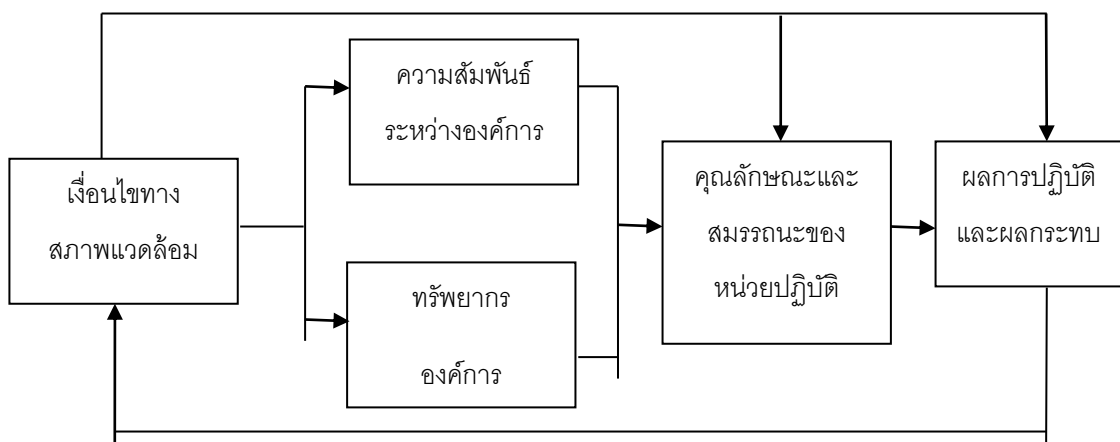
ทรัพยากรดังกล่าวหมายความรวมถึงกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรทางการเมือง และข้อมูลข่าวสาร เพื่อช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหน่วยงานโดยอาศัยการเจรจาต่อรองในเรื่องของการใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและภายในหน่วยงาน

3. ทฤษฎีวิกฤตการณ์ทางการเงิน เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อเสนอให้มีการควบคุมทรัพยากรทางการเงินแบบรวมอำนาจมากกว่าการให้อิสระแก่หน่วยงานท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและแรงกดดันจากหน่วยงานเบื้องบน โดยการเพิ่มการใช้จ่ายออกไป การรวมอำนาจทางการเงินนี้เองเป็นการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้น

#### 6. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Cheema and Rondinelli

Cheema and Rondinelli (1983) ได้เสนอตัวแบบการกระจายอำนาจ (A model of decentralization program implementation process) โดยพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย (Implementing decentralization program in Asia) โดยมุ่งเน้นการศึกษาสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2550)

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Cheema and Rondinelli

บทบาทและองค์ประกอบสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สัมพันธ์กัน มีดังต่อไปนี้

ประการแรก เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมมีอิทธิพลต่อปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานโดยตรง และส่งผลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานผ่านปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การ และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ และผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานจะส่งผลสะท้อนกลับไปสู่ปัจจัยสภาพแวดล้อมอีกต่อหนึ่ง

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ การนำนโยบายและแผนงานไปปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างองค์การโดยตรง ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สมบูรณ์ของกิจกรรมของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคจนถึงระดับชาติ และขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ประการที่สาม ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ การออกแบบองค์การที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การนำแผนงานไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเมือง การบริหาร และงบประมาณในเรื่องของการกระจายอำนาจในการนำแผนงานไปปฏิบัติ

ประการที่สี่ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ลักษณะภายในของหน่วยงานที่นำแผนงานไปปฏิบัติเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำแผนงานไปปฏิบัติ และเป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญในการตัดสินผลงานของแผนงาน

#### 7. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Alexander

Alexander (1985) ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแทนเชิงทฤษฎีที่เน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม (A contingent theory of policy implementation) เรียกว่า PPIP model หมายถึง นโยบาย (Policy) แผนงาน (Program) การปฏิบัติตามนโยบาย

(Implementation) เป็นกระบวนการ (Process) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง Alexander สรุปว่า เงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ผู้รับผิดชอบโดยตรง บุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องแต่ไม่ได้รับผิดชอบโดยตรง ระเบียบการปฏิบัติงานลักษณะ โครงสร้างขององค์การ ทักษะคน ความรู้ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ความชัดเจนของ นโยบาย การสนับสนุนจากประชาชน ทรัพยากร และการสนับสนุนทางการเมือง

Alexander ได้ศึกษา และทำการสังเคราะห์ผลงานของ Larson, Edwards, Van Horn, Mazmanian and Sabatier แล้วพบว่า แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การมองการแปรสภาพนโยบายให้เป็นแผนงาน (Program) อาจประกาศใช้ในลักษณะที่เห็น กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเป็นแผนหรือโครงการเสร็จแล้ว จึงนำเอาแผนไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นเป็น กระบวนการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่ององค์ประกอบหรือตัวแปรสำคัญของตัวแบบที่ Alexander เสนอไว้ คือ

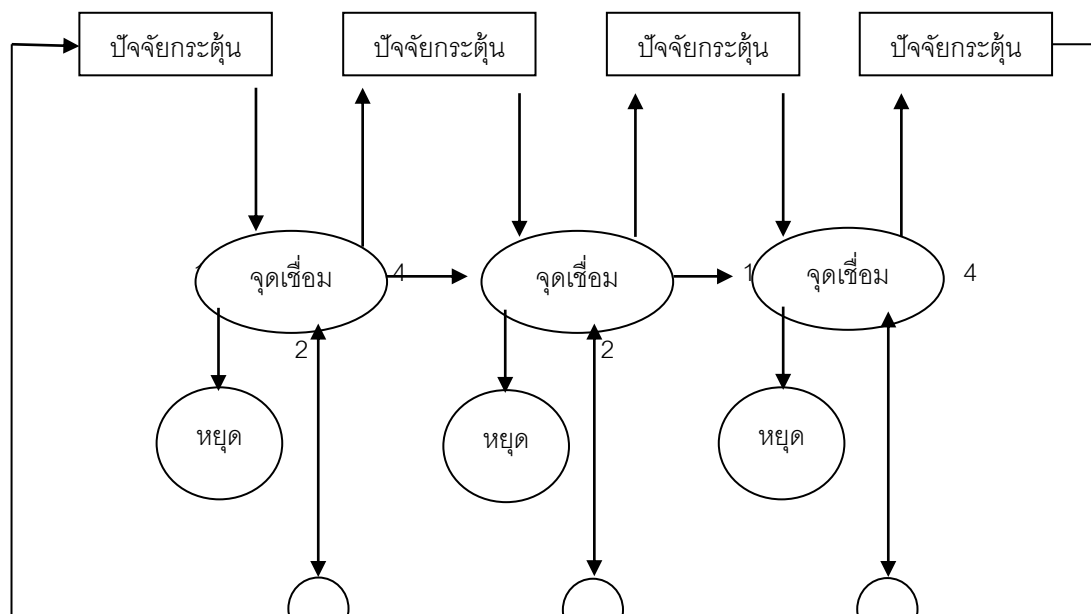
1. สิ่งเร้า เป็นองค์ประกอบในขั้นการยอมรับปัญหา หรือเป็นขั้นของการระบุปัญหา ซึ่งจะเป็นตัวเร่งหรือผลักดันให้มีการพัฒนานโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา
  2. นโยบาย คือ แนวปฏิบัติ ซึ่งจะต้องกำหนดผู้กระทำเกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ความหมายของนโยบายในที่นี้ คือ ชุดของข้อปฏิบัติจะต้องระบุเป้าหมาย และวิธีการที่จะกระทำ ให้บรรลุเป้าหมายนั้นไปด้วย
  3. แผนงาน คือ ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการปฏิบัติ เพื่อที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ องค์ประกอบของแผนงาน นอกจากจะต้องระบุแนวปฏิบัติ กำหนดทรัพยากรที่ต้องการ แล้วยังต้องระบุกลุ่มประชากรผู้สมควรได้รับประโยชน์จากนโยบายไว้ชัดเจนด้วย
  4. การนำไปปฏิบัติ คือ การลงมือปฏิบัติการตามแผนในภาคสนาม เพื่อให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์จากนโยบาย ตามที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจไว้ก่อนแล้ว
- จากองค์ประกอบสำคัญทั้งสองประกอบนี้ จะมีองค์ประกอบอีกลักษณะหนึ่งเรียกว่า ตัวเชื่อม ทำหน้าที่เชื่อมโยงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการ ทั้งหมดสามตัว แต่ละตัวมีหน้าที่ต่างกันคือ

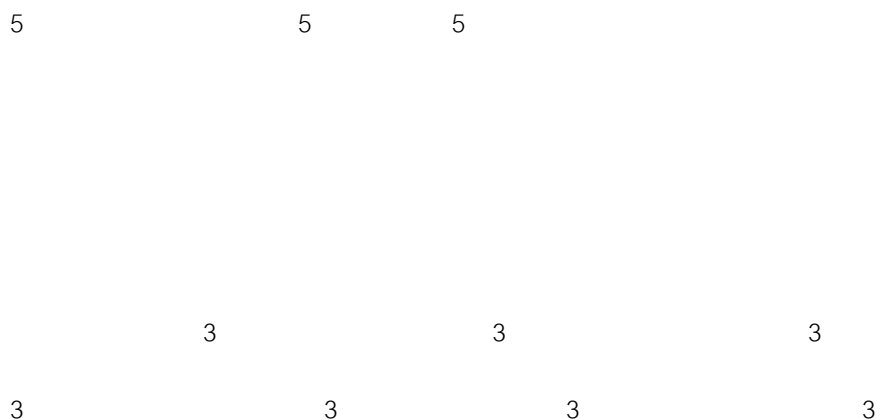
ตัวเชื่อมที่หนึ่งมีหน้าที่เชื่อมโยง ความสัมพันธ์ ระหว่างสิ่งเร้ากับตัวนโยบาย ตัวเชื่อมนี้ หมายถึงสภาพแวดล้อมที่ทำให้มีความจำเป็นต้องพัฒนานโยบายขึ้น

ตัวเชื่อมที่สองมีหน้าที่เชื่อมโยง นโยบายกับแผนงาน ตัวเชื่อมนี้เป็นตัวกำหนดขอบเขต เฉพาะของแผนงาน ในรูปของการมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างสภาพแวดล้อม นโยบายกับการออกแบบ หรือการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ตัวเชื่อมที่สามคือสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาคสนาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีผู้กระทำหลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องกับจากระดับผู้กำหนดนโยบาย ผู้จัดทำแผนงานหรือ โครงการ ตัวเชื่อมที่สามมีหน้าที่แสดงโครงสร้างการปฏิบัติงานที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การที่ร่วมรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ กับความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบของแต่ละ องค์การ

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 11



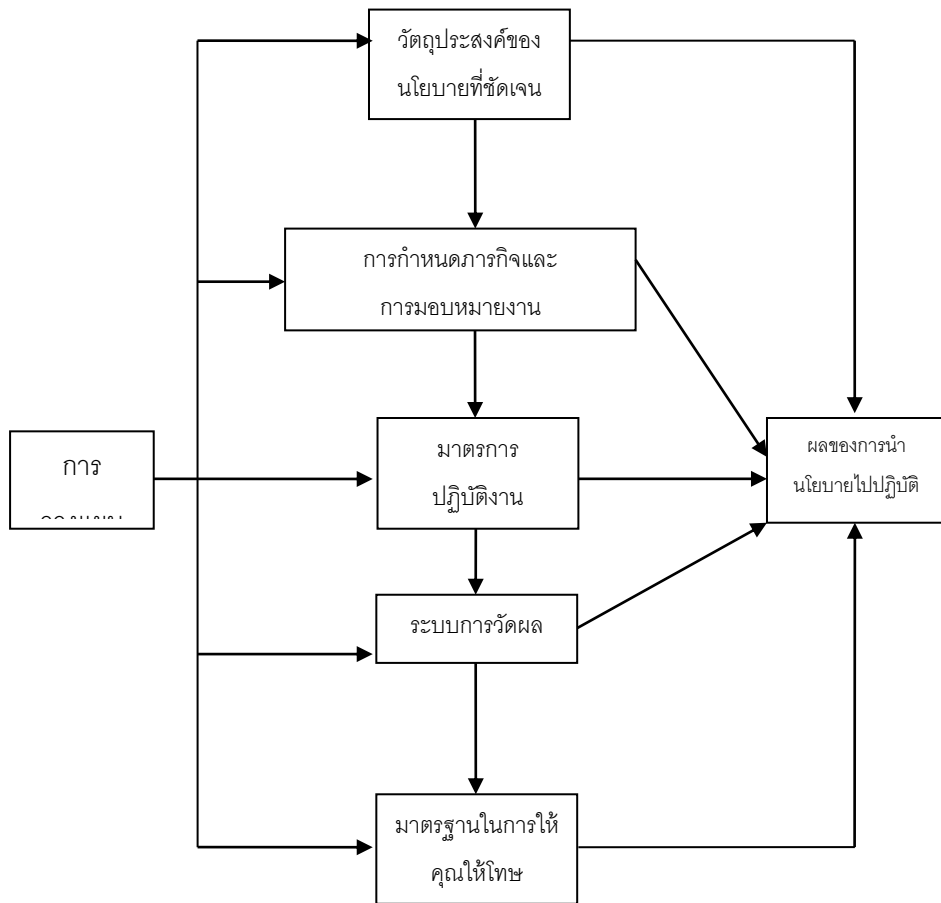


ภาพที่ 11 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Alexander

#### 8. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร

วรเดช จันทรร (2548) ได้ทำการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎีรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่

8.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) ตัวแบบดังกล่าวนี้มีฐานคติที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการวางแผนและควบคุมผลงาน (Planning & Controlling system) การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ”



= ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหตุผลกับปัจจัยที่เป็นผล

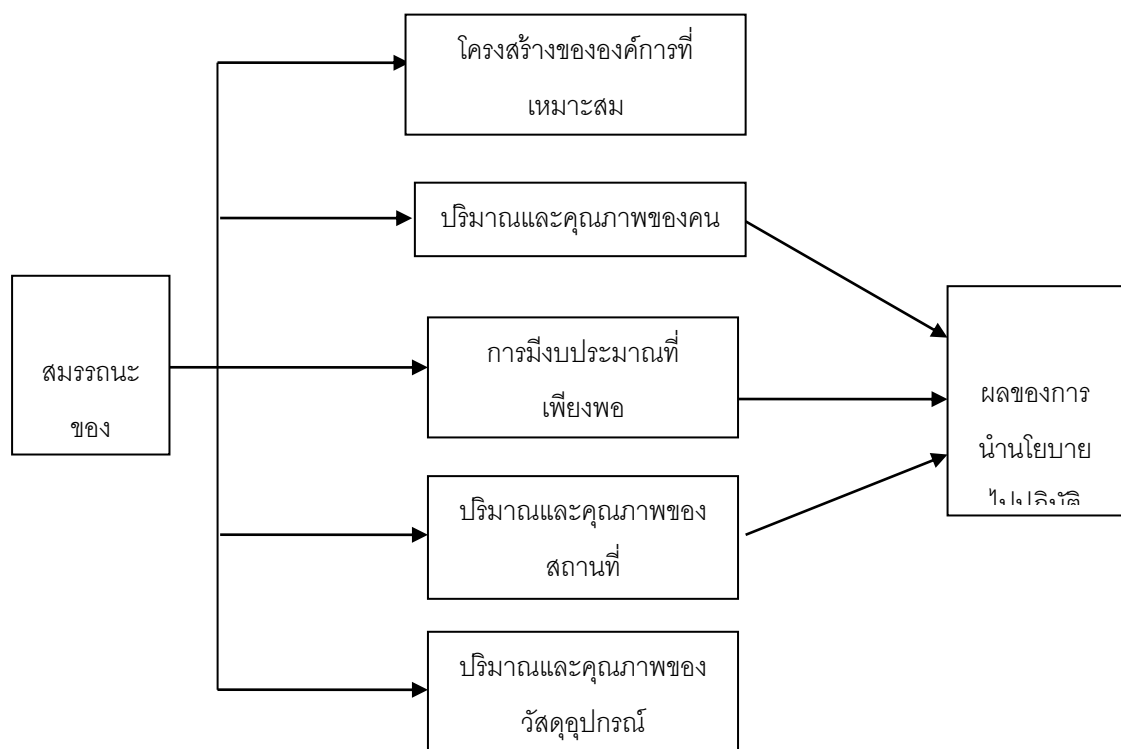
ภาพที่ 12 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล (Rational model)

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548)

8.2 ตัวแบบการจัดการ (Management model) ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่เน้นให้ความสำคัญไปที่สมรรถนะภายในองค์กร (Internal capacity) ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด หรือมีจุดแข็ง



และจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ หรือไม่อย่างไร ในลักษณะนี้ นโยบายจะประสบความสำเร็จต้องอาศัย โครงสร้างองค์การ บุคลากรสถานที่วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนเทคโนโลยี สมัยใหม่ หน่วยงานที่มีสมรรถนะภายในค่อนข้างสูง จะมีโอกาสที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ อย่างประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในทางตรงข้ามหากหน่วยงานมีสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำ จะส่งผลทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

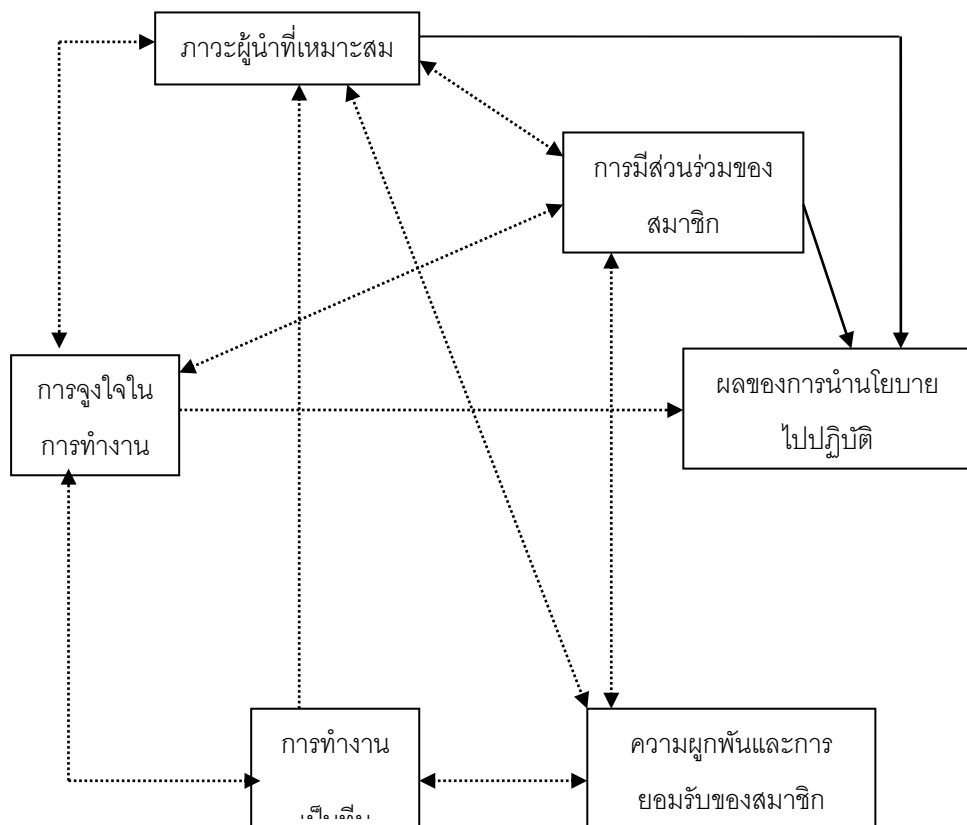


ภาพที่ 13 ตัวแบบการจัดการ (Management model)

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548)

8.3 ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) เน้นที่ พฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์การ โดยเฉพาะภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจ การทำงานเป็นทีม การสร้างความผูกพันยอมรับร่วมกันและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุผล

สำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องแรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิก ในองค์กร การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน



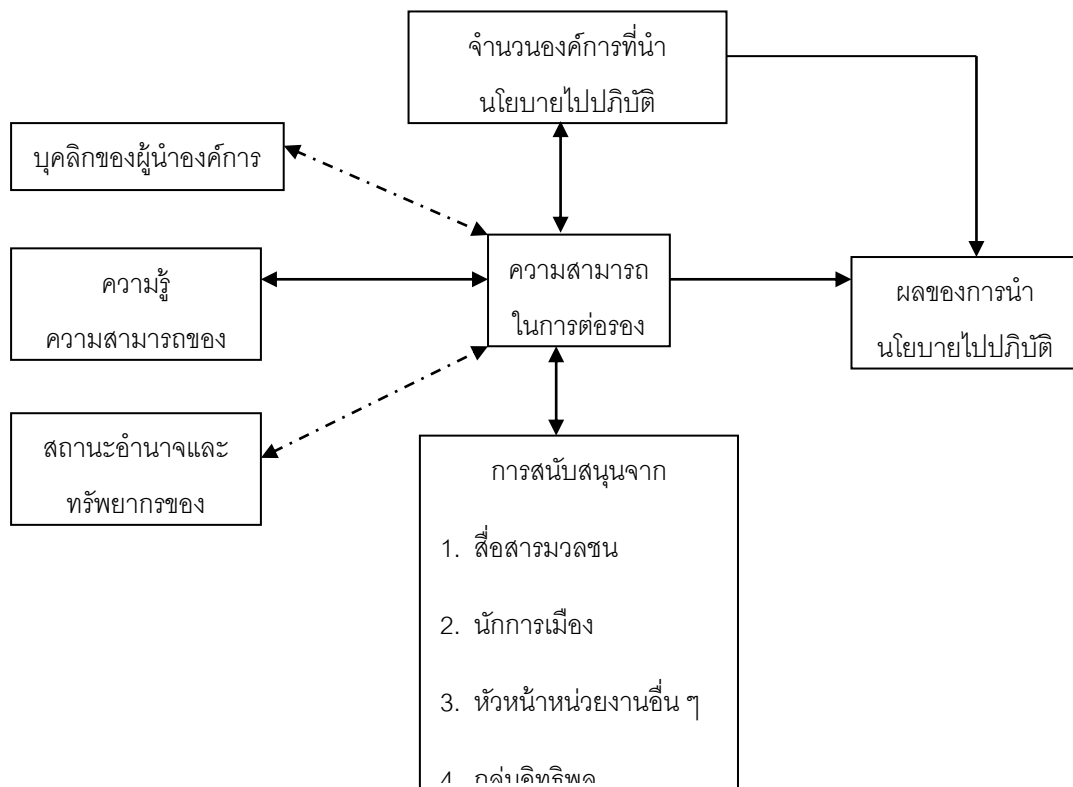
———— = ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล

..... = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

ภาพที่ 14 ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization development model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548)

8.4 ตัวแบบทางการเมือง (Political model) เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้น หรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการใช้ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรม การโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อ การสร้างพลังมวลชนเพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น



———— = ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล

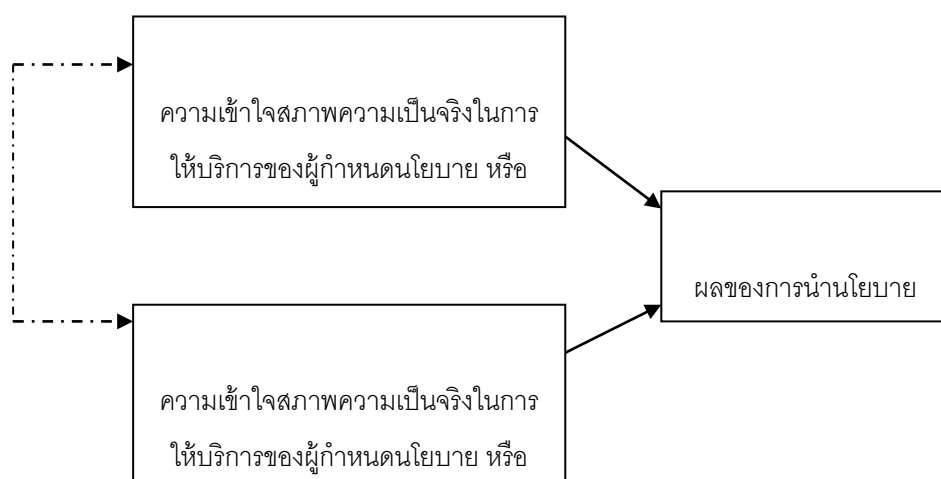
----- = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

ภาพที่ 15 ตัวแบบทางการเมือง (Political model)

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548)

#### 8.5 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model)

ถูกพัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาขององค์การที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์การ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การในทัศนะนี้หมายความว่า สมาชิกในองค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมให้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานสนองต่อนโยบายใหม่ ๆ นอกจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับหรือปรับนโยบาย เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวัน กล่าวคือหากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เกิดการต่อต้านไม่ยอมรับเอานโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัติ ในฐานะเป็นงานประจำของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตาม หรืออาจจะใช้อำนาจดุลยพินิจของการตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อตัวนโยบาย



———— = ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล

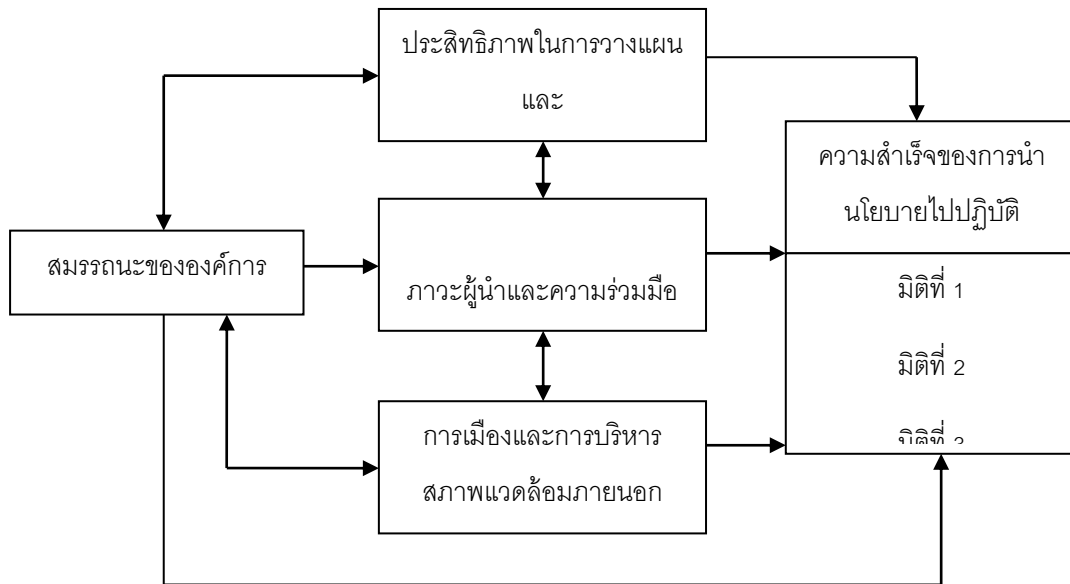
----- = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

ภาพที่ 16 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model)

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548)

8.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (General model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ แบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สามเป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมภาวะผู้นำและความร่วมมือ การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีลักษณะดังภาพที่ 17



ภาพที่ 17 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (General model)

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548)

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรที่มาจากตัวแบบอื่น ๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

2. ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากรวัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่ วรเดช จันทรศร ได้สรุปว่า นโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัดมีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

3. ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธียุติในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแปรด้านการเมืองและการบริการสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือด้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์บรรลุผลตามที่นโยบายกำหนดไว้ แต่มีประเด็นปัญหาคือ การกระทำการใด ๆ ตามกรอบแนวทางของนโยบายจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วนั้น เป็นความสำเร็จที่แท้จริง

หรือไม่ หรือถ้ามองอีกด้านหนึ่ง การนำนโยบายสู่การปฏิบัติแต่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ถือว่านโยบายนั้นล้มเหลวหรือไม่ คำตอบอาจบอกว่าไม่แน่นอนเสมอไป เพราะนโยบายที่นำไปปฏิบัติบางครั้ง แม้จะไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่อาจก่อให้เกิดผลดีบางอย่างต่อส่วนรวมก็ได้ ในทางตรงกันข้าม บางนโยบายเมื่อนำไปปฏิบัติจนบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาที่คาดไม่ถึงได้ (กล้า ทองขาว, 2548)

แนวความคิดของนักวิชาการ ได้แก่ Kerr, Ingram and Mann, Pressman and Wildavsky, Berman and Mclaughlin, Cheema and Rondinelli, วรเดช จันทรร, กล้า ทองขาว, ทองใบ สุตซารี จะทำให้เกิดความเข้าใจขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

Kerrs (1976) ได้เสนอกรอบการมองความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและแผน โดยให้พิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณาที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation failure) คือ สาธารณะของนโยบาย อาจดีทุกประการ แต่องค์กรที่นโยบายสู่การปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ ความชำนาญ และเลือกใช้วิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ องค์กรขาดแคลนกำลังคน ความล้มเหลวของนโยบายในระดับนี้มีสาเหตุมาจากองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลได้
2. พิจารณาที่ตัวนโยบาย (Instrument failure) หมายถึงนโยบายที่จัดทำขึ้นไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริงได้ อาจจะเป็นเพราะนโยบายดังกล่าวไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้
3. พิจารณาที่การตัดสินเชิงคุณค่าหรือการตัดสินเชิงจริยธรรมของสังคม (Failure in normative justification) คือ เมื่อพิจารณาที่เป้าหมายของนโยบาย หรือสิ่งที่นโยบายมุ่งหมายกระทำให้บรรลุ อาจขัดแย้งกับค่านิยมหลักของสังคม หรือหมิ่นเหม่ต่อคุณธรรมจริยธรรม หรือศีลธรรมอันดีงามของสังคม และอาจจะส่งผลให้เกิดการทারণกรรม หรือบางครั้งการกำหนดคุณค่าของเป้าหมายนโยบายไม่ชัดเจน อาจทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถบิดเบือนเป้าหมายนโยบายไปในทางเสียหาย ตัวอย่างเช่น นโยบายการทำแท้งเสรี นโยบายการเปิดบ่อนการพนัน เป็นต้น



การวัดคุณค่าของความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย ยังมีแนวทางการพิจารณาได้อีกหลายแนวทาง เช่น แนวความคิดของ Ingram and Dean (1980) เห็นว่าประเด็นของข้อขัดแย้งในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบาย คือ

1. พิจารณาที่กรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบายเป็นการพิจารณาว่า นโยบายที่ได้รับการตัดสินว่าประสบผลสำเร็จในเวลาหนึ่ง สถานที่หนึ่ง และเงื่อนไขหนึ่ง อาจได้รับการตัดสินว่าประสบความล้มเหลวเมื่อเวลา สถานที่ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายเร่งรัดการผลิตครู ส่งผลดีในระยะแรก แต่เมื่อผลผลิตออกมามาก ทำให้เกิดปัญหาครูล้นงาน หรือครูมีคุณภาพต่ำในเวลาต่อมา

2. พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหนึ่งสำเร็จแล้วส่งผลให้นโยบายอีกแผนหนึ่งล้มเหลวหรือไม่ เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศ ทำให้ผลผลิตและการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น แต่กระทบต่อนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย

3. พิจารณาที่ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัด ความชัดเจนเรื่องการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวมีขอบเขตแค่ไหน การวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวหากพิจารณาเพียงนโยบายที่นำสู่การปฏิบัติแล้วบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามนั้น เป็นเรื่องพอเพียงหรือไม่ เพราะโดยความเป็นจริงการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลว หากมองเพียงการบรรลุผลดังกล่าวอาจไม่ถูกต้อง เพราะขอบเขตการวัดน่าจะมีอะไรมากกว่านั้น ดังแนวคิดต่อไปนี้

3.1 Pressman and Wildavsky (1973) พิจารณาว่าการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวน่าจะดูจากองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

3.1.1 การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้

3.1.2 เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายจนถึงสิ้นสุดว่า เน้นนานไปกว่าที่กำหนดไว้เท่าใด อย่างไร

3.1.3 เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปตามแผนและยังไม่ได้ใช้ เมื่อเทียบกับเวลาที่กำหนดเป็นอย่างไ

3.1.4 จำนวนงานหรือกิจกรรมที่ได้ลงมือปฏิบัติไปแล้วกับที่เหลืออยู่เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นอย่างไร

3.2 Berman and McLaughlin (1977) ได้ทำการศึกษาถึงการนำโครงการนวัตกรรมที่เป็นผลมาจากการออกกฎหมาย ESEA ไปปฏิบัติในโรงเรียนของแต่ละพื้นที่ที่กำหนดกรอบการพิจารณาความสำเร็จหรือล้มเหลวว่าจะดูจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

3.2.1 ร้อยละที่โครงการบรรลุเป้าหมาย เป็นการเปรียบเทียบผลที่กำหนดไว้ในแผนกับผลที่เกิดขึ้นจริง ภายหลังจากการนำแผนสู่การปฏิบัติ

3.2.2 ผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามแผน เป็นการพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

3.2.3 ความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อรัฐบาลหรือผู้ให้ทุนเลิกสนับสนุนโครงการ เป็นการพิจารณาความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อมีการถอนการสนับสนุนของภาครัฐออกไป

3.3 Cheema and Rondinelli (1983) ได้กำหนดกรอบการพิจารณาความสำเร็จหรือล้มเหลวว่าจะดูจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

3.3.1 ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการเปรียบเทียบวัตถุประสงค์แต่ละข้อกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3.2 ผลกระทบ (Impacts) ที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของนโยบาย

3.4 วรเดช จันทรร (2548) ได้เสนอกรอบการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากผลรวมของมิติต่าง ๆ 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ

ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลาค่าใช้จ่าย คุณภาพและความพึงพอใจ

ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์  
ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย

ผลลัพธ์นั้นปลาย กล่าวคือ ผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนา  
ประเทศ

มิติที่ 2 สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการ คือ

นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น ๆ

นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือของผลนโยบาย

นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ  
บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุ่มเทพยายามไปมากมายหรือมุ่งเน้นใช้แนวทาง  
ของกฎระเบียบมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากร และบุคลากรมาก

การนำนโยบายปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนา  
ประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง  
แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่าง ๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้  
ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด

3.5 กล้า ทองขาว (2548) ได้ทำการสำรวจงานวิจัยการประเมินนโยบาย พบว่า  
มีองค์ประกอบ 4 ประการที่นักวิชาการมักจะนำมาใช้ เพื่อพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จหรือ  
ล้มเหลวของนโยบาย คือ

3.5.1 ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายในระยะเวลา  
ที่กำหนด เป็นการพิจารณาผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่นโยบายกำหนดไว้

3.5.2 การได้รับประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมายเป็นการพิจารณาที่ผลลัพธ์  
ของนโยบาย

3.5.3 ความต่อเนื่องของการปฏิบัติภายหลังนโยบายสิ้นสุดเป็นการพิจารณา  
ความคงอยู่ของกิจกรรมที่กลายเป็นงานประจำ

3.5.4 การนำวิธีการที่ได้ผลไปใช้ในที่อื่น ๆ เป็นการพิจารณาความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ยื่น

การกำหนดนโยบายต่างด้าวในประเทศไทย

กฎหมายไทยที่กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยจากการศึกษาพบกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของคนต่างด้าว ดังนี้

#### 1. สรุปสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484 เป็นต้นมา ได้มีการออกกฎหมายเพื่อสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำ โดยเฉพาะไว้เพียง 27 อาชีพเท่านั้น (สุดาศิริ ววงค์, 2539) ซึ่งผู้บริหารประเทศในขณะนั้นเห็นว่าอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยนั้นยังไม่เพียงพอเพราะปรากฏว่ายังมีคนต่างด้าวทำงานอยู่ในราชอาณาจักรในงานต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ จึงคิดที่จะตรากฎหมายควบคุมการทำงาน หรือการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว โดยในปี พ.ศ. 2515 สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นเป็นครั้งแรก คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 (ปว. 322) ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนอาชีพให้คนไทยทำ ป้องกันคนต่างชาติเข้ามาแย่งงานคนไทย

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 โดยคณะปฏิวัติได้กำหนดให้คนต่างด้าว ซึ่งต้องการทำงานในประเทศไทยต้องขอใบอนุญาตทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในขณะนั้นคือกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย โดยก่อนหน้านี้ คนต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทย โดยไม่ต้องขออนุญาตทำงาน เพียงแต่การทำงานหรือประกอบอาชีพนั้น ๆ ต้องไม่เป็นอาชีพที่กฎหมายสงวนไว้เฉพาะสำหรับคนไทย หรือที่กฎหมายห้ามไว้ (ชลิดา โตสิตรระกูล, 2548)

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และมีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหมายความว่า ปว. 322 มีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2516 อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ไม่ให้เกิดคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และทำงานอยู่ก่อนวันที่ ปว. 322 มีผลบังคับใช้ ได้รับผลกระทบจากประกาศ ปว.322 จึงให้อำนาจอธิการบดีกรมแรงงานออกใบอนุญาตประเภท ตลอดจนชีพ ให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ โดยหากคนกลุ่มนี้ต้องการจะทำงานที่เคยทำอยู่ต่อไป สามารถยื่นคำขอต่อ

อธิบดี หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ประกาศใช้ โดยที่ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้นี้ สามารถใช้ได้ตลอดชีพ เว้นแต่ผู้นั้นจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322, 2515)

ลักษณะของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 เป็นการกำหนดสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวว่า คนต่างด้าวจะทำงานได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาต และต้องมีใช้งานในอาชีพและวิชาชีพใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำไว้ 39 ประเภท ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงสถานการณ์ภายในประเทศในขณะนั้นที่เกิดการปรากฏตัวของคนต่างด้าวที่ไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (ชลิดา ไตสีตระกูล, 2548)

## 2. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 โดยได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 และให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แทน ปัจจุบันถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว (ในลักษณะทั่วไป) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวที่ต้องการทำงานในประเทศไทย จะต้องขอใบอนุญาตทำงาน และงานที่จะต้องมิใช่งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบกพร่องของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ที่กล่าวถึงเฉพาะคนต่างด้าวเข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงคนต่างด้าวที่ไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อให้ระหว่างที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยมีสิทธิทำงาน ประกอบอาชีพและวิชาชีพได้ในท้องที่ที่ได้รับอนุญาต เพื่อมิให้เป็นภาระแก่รัฐบาลไทยในการดูแล และเป็นการป้องกันการก่ออาชญากรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินในการดำรงชีพของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ด้วย โดยคำนึงถึงหลักการทางด้านมนุษยชน มนุษยธรรมและด้านความมั่นคงของประเทศ (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, 2521)

คำนิยามของคนต่างด้าวในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติบทนิยามไว้ ดังนี้ “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย” ดังนั้น คนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ จะต้องมีลักษณะองค์ประการ คือ

2.1 เป็นบุคคลธรรมดา เพราะพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของบุคคลธรรมดา และจะไม่ใช้กับนิติบุคคล ทั้งนี้ สำหรับนิติบุคคลแล้ว โดยหลักจะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

2.2 เป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 รวมถึงบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยแต่ถูกถอนสัญชาติในภายหลังด้วย

ส่วนคำนิยาม “ทำงาน” ภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติบทนิยามไว้ ดังนี้ “ทำงาน หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดก็ตาม” ดังนั้น การประกอบอาชีพ หรือการปฏิบัติกิจการใด ๆ ไม่ว่าจะมีความตอบแทนหรือไม่ ก็อยู่ภายในความหมายของการทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เหตุที่ต้องบัญญัติไว้กว้างขวางมาก เพราะข้อเท็จจริงที่ว่า “กิจการที่คนต่างด้าวนั้นมีผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่” เป็นข้อเท็จจริงที่ยากต่อการพิสูจน์ กฎหมายจึงบัญญัติบทนิยามนี้เพื่อปิดช่องว่างของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าจะไม่สามารถประกอบกิจกรรมใด ๆ ได้ การตีความคำว่า “ทำงาน” จะต้องมีลักษณะเป็นการประกอบอาชีพ ถ้ากิจกรรมใดสามารถพิสูจน์ได้ว่ามิได้ทำประจำเป็นอาชีพก็ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ทำงาน” เช่น ถ้าคนต่างด้าวคนหนึ่งไม่มีอาชีพแต่ร้องเพลง วันหนึ่งนี้ก็สนุกก็ขึ้นร้องเพลงบนเวที ถ้าทำแค่หนึ่งหรือสองครั้ง หรือเป็นครั้งคราว ไม่ถือว่าเป็นอาชีพ แต่หากทำเป็นกิจวัตร กล่าวคือ ทุกคืนหรือทุกสัปดาห์จะต้องไปร้องเพลงที่สถานบันเทิงแห่งหนึ่งเป็นประจำ กรณีนี้ก็น่าจะต้องตีความว่าเป็นการทำงานตามความหมายของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, 2521) ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมาตรา 6 (ภายใต้บังคับ มาตรา 12) งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใดเมื่อใดโดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดเพียงใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และมาตรา 7 (ภายใต้บังคับ มาตรา 10) งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความใน มาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ประเภทของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ คนต่างด้าวที่มีองค์ประกอบที่ชอบด้วยกฎหมาย และคนต่างด้าวที่มีองค์ประกอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1. คนต่างด้าวที่มีองค์ประกอบที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่

1.1 คนต่างด้าวที่ทำงานก่อนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 มีผลใช้บังคับ

1.2 คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322

1.3 คนต่างด้าวทั่วไป

1.4 คนต่างด้าวเข้ามาทำงานกรณีจำเป็นเร่งด่วน

1.5 คนต่างด้าวเข้ามาทำงาน กรณีธุรกิจได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน ซึ่งในกรณีนี้ หมายถึง คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ตามบทบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือกฎหมายอื่นที่บทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน ในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520

1.6 คนต่างด้าวเข้ามาทำงานกรณีเป็นบุคคลพิเศษ ซึ่งจะได้รับการยกเว้น ณ ปัจจุบัน หมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้

1.6.1 บุคคลในคณะผู้แทนทูต

1.6.2 บุคคลในคณะผู้แทนกงสุล

1.6.3 ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานองค์การสหประชาชาติและทบวง  
การชำนัญพิเศษ

1.6.4 คนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเดินทางมาจากต่างประเทศเพื่อทำงานประจำกับบุคคลในคณะผู้แทนทางทูต บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล หรือผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานองค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ

1.6.5 บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

1.6.6 บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

1.6.7 บุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติภารกิจหรือหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง

## 2. คนต่างด้าวที่มีองค์ประกอบที่มีขอบด้วยกฎหมาย ได้แก่

2.1 กรณีคนต่างด้าวต้องคำสั่งเนรเทศหรืออยู่ระหว่างการรอกการเนรเทศ หมายถึงผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งต้องคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เนรเทศออกไปนอกประเทศไทยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่ามีเหตุแห่งความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจในการเนรเทศผู้มีสัญชาติไทย หรือผู้ที่เคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดได้

2.2 กรณีคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและรอกการส่งกลับ โดยหลักแล้วคนต่างด้าวจะสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้จะต้องมีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนด ในกรณีที่คนต่างด้าวขาดคุณสมบัติใด ๆ และได้ทำการหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย คนต่างด้าวนั้นก็จะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.3 กรณีคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย คือ คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น



คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หมายถึง ผู้ที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2535 อันเป็นวันที่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 มีผลจนถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยหลักดินแดนหากมีบิดาต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมายเข้าประเทศไทยแบบไม่ถาวร หรือในกรณี ที่ไม่มีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีมารดาต่างด้าวที่เข้าเมืองไทยแบบไม่ถาวร

คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายอื่น น่าจะ หมายถึงกรณีอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้รับสัญชาติไทย ซึ่งในปัจจุบัน คือ ผู้ที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับ 2) พ.ศ. 2535 ประกาศเพื่อยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และนำเอามาตรา 7 ทวิ มาใช้เป็นข้อยกเว้นหลักการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 โดยผู้ที่เกิดในประเทศไทยย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน หากขณะเกิดมีบิดาและมารดา เป็นต่างด้าวไม่ว่าจะจดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ และในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดา ซึ่งมีได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาของผู้นั้นเป็นคนเข้าเมืองไทยแบบไม่ถาวร และกฎหมาย ยังให้ถือว่าผู้ที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยผู้หนึ่งเป็น “คนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ด้วย

2.4 กรณีคนต่างด้าวเคยมีสัญชาติไทย หมายถึง คนต่างด้าวโดนผลการถูกถอน สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

### 3. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 โดยมีสาระสำคัญให้ยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมทำयพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และให้ใช้อัตราค่าธรรมเนียมใหม่แทน ซึ่งในการออก กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมจะกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงสาขาอาชีพ ของคนต่างด้าวก็ได้ อย่างไรก็ตาม อัตราค่าธรรมเนียมที่ปรับปรุงใหม่ทำยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอัตราสูงสุด ฉะนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบัน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะออกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าธรรมเนียม

การทำงานของคนต่างด้าวในอัตราที่เหมาะสมและให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงสาขาอาชีพของคนต่างด้าวต่อไป (กรมการจัดหางาน, 2545)

#### 4. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งพระราชบัญญัติที่ถูกเร่งรัดออกมาในช่วงปลายสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่เป็นผลมาจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผ่านการพิจารณา 3 วาระรวดในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 จากนั้นมีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้กฎหมาย มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงจากกฎหมายฉบับเดิม 15 ประการ ดังนี้

4.1 ยกเลิก พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และจัดโครงสร้างของ พ.ร.บ. โดยแบ่งเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล รวม 60 มาตรา

4.1.1 หมวด 1 การทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 7-28

4.1.2 หมวด 2 กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร  
มาตรา 29-40

4.1.3 หมวด 3 คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว  
มาตรา 41-44

4.1.4 หมวด 4 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว  
มาตรา 45-47

4.1.5 หมวด 5 การกำกับดูแล มาตรา 48-50

4.1.6 หมวด 6 บทกำหนดโทษ มาตรา 51-56

4.1.7 บทเฉพาะกาล มาตรา 57-60

4.2 ปรับปรุงการกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมซึ่งกำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยมีสาระสำคัญ 4 ประเด็น

#### 4.2.1 พ.ร.บ. นี้ไม่ใช่บังคับคนต่างด้าวตามมาตรา 4

4.2.2 กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 “งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีองค์ประกอบตามมาตรา 41 และหนึ่งในอำนาจหน้าที่คือ การพิจารณาการออกกฎกระทรวง กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 ให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี ขณะนี้กรมการจัดหางานได้จัดเตรียมบัญชีรายชื่อโดยดูจากสถิติย้อนหลัง 5 ปี ได้เตรียมไว้ 170 กว่ารายชื่ออาชีพ และมีการจัดประเภทงานไว้ด้วย นอกจากนี้ยังจะมีการกำหนดจำนวนคนต่างด้าวในการทำงานอีกด้วย

4.2.3 มีการเปลี่ยนแปลงประเภทคนต่างด้าว ตามมาตรา 13 ที่อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวที่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม โดยอนุญาตรวมคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ (ตามมาตรา 13 วรรค 5) ด้วย

4.2.4 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน และจ้างงานแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน มาตรา 14

“คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้...” ตามเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.3 กำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) เพื่อจำกัดคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ในขั้นต้นนี้ กรมการจัดหางานได้เสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างต่ำสุด 200 บาทและสูงสุด 600 บาท แบ่งตามพื้นที่และประเภทกิจการ เช่น กิจการประมงในทุกพื้นที่เก็บค่าธรรมเนียม 200 บาทต่อคน ประเภทงานอุตสาหกรรม

ในพื้นที่ชายแดน 300-400 บาทต่อคน แต่งานอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ 600 บาทต่อคน เป็นต้น

4.4 ปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (BOI) กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในการออก visa และใบอนุญาตทำงานให้เสร็จใน 3 ชั่วโมง และอนุญาตให้ทำงานได้ทันทีเมื่อ คณะกรรมการ BOI อนุมัติโครงการ และส่งเรื่องมายังกรมจัดหางาน ต้องออกใบอนุญาตให้เสร็จ ภายใน 7 วันและเมื่อยังไม่ได้รับใบอนุญาต คนต่างด้าวก็สามารถทำงานไปพลางก่อนได้ โดยใบอนุญาตจะมีระยะเวลาการทำงานเท่ากับที่ BOI อนุมัติโครงการ ไม่ว่าจะมียุ่กี่ปีกก็ตาม นอกจากนี้ในการเก็บค่า Levy จะเก็บเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แม้จะมีการต่อใบอนุญาตก็ตาม

4.5 ให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ ตามมาตรา 13 วรรค 4 และวรรค 5 เพื่อให้สอดคล้องตามหลัก มนุษยธรรม

4.6 เพิ่มมาตรการรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนเพื่อส่งเสริมการผลิตไปสู่ พื้นที่ที่มีแรงงานจำนวนมาก ในส่วนนี้อยู่ในระหว่างการเจรจากับประเทศลาวและกัมพูชา สำหรับ พม่าได้มีการเจรจาระดับนายกรัฐมนตรี และระดับรัฐมนตรี ส่วนในรายละเอียดจะมีพูดคุยกับ ประเทศพม่าต่อไป หลังจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน ในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ MOU และแรงงานไปกลับบริเวณชายแดน

4.7 จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร กำหนดให้ ลูกจ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุน เพื่อประกันเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ โดยนายจ้างมีหน้าที่หักเงิน ค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน เจ้าหน้าที่จะออกใบรับซึ่งระบุชื่อ เลขประจำตัวของลูกจ้าง และ จำนวนเงินให้นายจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างเป็นหลักฐาน หากนายจ้างไม่นำเงินส่ง ต้องเสียเงินเพิ่ม 2% ต่อเดือน ให้ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินประกันตน และหากแรงงานเดินทางกลับด้วยตนเองสามารถ ขอเงินคืนได้โดยยื่นเอกสารที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง และจะได้รับคืนเงินโดยเร็วภายใน 30 วัน หากเกินจากนี้จะได้ดอกเบี้ย 7% ต่อปี หากส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบให้นายจ้างจ่ายให้ครบ (มาตรา 18, 19, 20)

4.8 กำหนดให้อายุใบอนุญาตมีอายุไม่เกินสองปี ซึ่งแยกกันโดยเด็ดขาด ไม่อิงกับการอยู่ในราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง แต่ให้ออกใบอนุญาตได้ไม่เกินสี่ปีติดกัน เพื่อป้องกันการโอนหรือแปลงสัญชาติ นอกจากนี้ในระหว่างการต่อใบอนุญาต แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาต

4.9 ปรับปรุงให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้างท้องถิ่น สถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไขได้ โดยให้อำนาจการอนุญาตอยู่ที่นายทะเบียน การออกจก นายจ้างและเลิกจ้างไม่อยู่ในอำนาจของนายจ้าง ไม่ต้องทำการแจ้งเข้าแจ้งออก ไม่ต้องใช้ระบบโควต้าแต่ใช้ระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแทน แต่การย้ายออกนอกพื้นที่โดยไม่แจ้งนั้นผิด พ.ร.บ. คนเข้าเมือง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีปัญหาเรื่อง เอกสารการย้ายออก (ตท 10) ซึ่งหากไม่ต้องทำการแจ้งย้ายออกแล้วจะมีปัญหากับทางกรมการปกครอง โดยที่ทำการเขต/ อำเภอจะไม่ยอมรับการแจ้งย้ายจากนายจ้างเก่ามายังนายจ้างใหม่ซึ่งจะเป็นปัญหาให้ไม่สามารถต่อใบอนุญาตทำงานได้

4.10 เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน โดยให้อำนาจแก่นายทะเบียน รวมถึงผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายในการเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีและผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต มีการกำหนดโทษสำหรับแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานให้สูงขึ้นด้วย

4.11 ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามมาตรา 41 เพื่อให้องค์ประกอบคณะกรรมการครอบคลุมทุกส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลคนต่างด้าว รวมทั้งผู้แทนที่มาจากภาคเอกชน โดยการคัดเลือกผู้แทนให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และเพิ่มเติมให้มีหน้าที่เสนอความเห็นในเรื่องต่าง ๆ แก่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมทั้งติดตาม กำกับดูแล และประสานการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามมติ ครม.

4.12 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว ตามมาตรา 45-47 แยกกันโดยอิสระจากคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่ง พ.ร.บ. เดิมนั้นรวมอยู่ด้วยกัน

4.13 กำหนดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจับและช่วยเหลือพนักงานสอบสวน มีอำนาจจับคนต่างด้าวที่พบว่าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ โดยไม่ต้องมีหมายจับและนำผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนทันที และให้ รมต. มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด อ้างอิงจากกฎหมายของประเทศสหรัฐฯ

4.14 ปรับปรุงบทกำหนดโทษ เช่น โทษสำหรับนายจ้างคือปรับระหว่าง 10,000-100,000 บาทต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 1 คน โทษสำหรับแรงงานต่างด้าวคือ จำคุก 5 ปี ปรับระหว่าง 2,000-100,000 บาท หรือหากยินยอมกลับประเทศต้นทาง จะถูกนำส่งกองตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการส่งกลับและละเว้นโทษจำคุก

4.15 ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม โดยกำหนดอัตราสูงสุดไว้ อย่างไรก็ตาม ในการประกาศใช้จริงจะใช้อัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งต่ำกว่าอัตราสูงสุด อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล ต้องมีการออกอนุบัญญัติ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศต่าง ๆ ประมาณ 30 ฉบับ ซึ่งกรมการจัดหางานได้ร่างเสร็จแล้ว รอเสนอให้ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของ กระทรวงพิจารณา สำหรับกฎกระทรวงต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าคณะกรรมการ กฤษฎีกา เพื่อประกาศในพระราชกฤษฎีกาให้มีผลบังคับใช้ต่อไป หนึ่งในกฎกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศพม่า กัมพูชา และลาว คือ การกำหนด บัญชีรายชื่ออาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้

## 5. ความเป็นมาของนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

5.1 การผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2519-2533 (องค์ระหว่างประเทศ เพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM), 2552)

พ.ศ. 2519 กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเรื่องห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยสรุปว่า เพื่อมนุษยธรรมได้ผ่อนผันให้บุคคลสัญชาติพม่าอพยพหลบภัยในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว บัดนี้สถานการณ์ภายในประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่าอยู่ในภาวะปกติแล้วจึงห้ามบุคคลใดอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยอีก ผู้ฝ่าฝืนจะ ถูกดำเนินคดีฐานหลบหนีเข้าเมือง

พ.ศ. 2520 กระทรวงมหาดไทยมีระเบียบการจัดทำบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า พ.ศ. 2520 (แก้ไขใน พ.ศ. 2522) โดยแบ่งเป็นผู้ที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2519 คือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าจะออกบัตรประจำตัวสีชมพู ผู้ที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2519 คือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจะออกบัตรประจำตัวสีส้ม

พ.ศ. 2521 มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มีสาระโดยสรุป คือ ให้ออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต (บัตรสีส้มและสีม่วง) บัตรประจำตัวนี้จะใช้ได้ 5 ปี ขณะที่รอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร สามารถขอใบอนุญาตทำงานตามประเภทงานที่คณะรัฐมนตรีมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ ใบอนุญาตทำงานนี้มีอายุคราวละ 1 ปี และต้องอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดให้ การเคลื่อนย้ายระหว่างหมู่บ้าน ตำบล หรืออำเภอที่แจ้งไว้ต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด การเคลื่อนย้ายระหว่างจังหวัดต้องขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2522 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีอยู่ 39 ลักษณะงาน ปี พ.ศ. 2522 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า พ.ศ. 2520 ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในนโยบายการปฏิบัติการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน ไทย-พม่า (พ.ศ. 2532-2536) ลงวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2532

พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2523 ให้ดำเนินการแจกบัตรประจำตัวบุคคลบนที่ราบสูง (ชาวเขา) ใน 20 จังหวัด 90 อำเภอ และกิ่งอำเภอ รวมทั้งสิ้น 247,775 คน (นับถึง พ.ศ. 2534) และประกาศกระทรวงมหาดไทยเพิ่มเติม ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 เป็นมาตรการสกัดกั้น และควบคุมมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าเข้ามาในประเทศไทย ผู้ให้ความช่วยเหลือที่พักพิงมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM), 2552)

5.2 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรี  
พ.ศ. 2535

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศเรื่องการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

5.3 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2536 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว (ทุกชาติ) ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งตัวกลับให้ทำงานในกิจการประมงทะเลได้ในพื้นที่ 22 จังหวัดได้ และมีการตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพไปต่างประเทศประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีมติในที่ประชุม เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2537 ให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น เงินประกัน (จะลดลง ยกเลิก หรือใช้หลักทรัพย์ประกันตัวแทน) เป็นต้น และจากการประชุมได้ข้อสรุปนำไปสู่การปฏิบัติคือ ในปี พ.ศ. 2538 มีประกาศจากกรมจัดหางาน ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีบัตรประจำตัวในพื้นที่จังหวัดระนอง เชียงราย และกาญจนบุรี ที่ได้รับการประกันตัวแล้วมายื่นขอรับบัตรอนุญาตทำงานภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศ แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของแรงงานที่ไม่มีบัตรประจำตัว เรื่องของเวลาที่น้อยเกินไป (สำหรับผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว) และปัญหาเรื่องของพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นความยุ่งยาก และเป็นภาระสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการ (องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM), 2552)

5.4 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 สรุปมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 และวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2539 ว่า นโยบายจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน และอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าใหม่



โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนมาตรการดำเนินการ ได้แก่

5.4.1 ผ่อนปรน การจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

5.4.2 รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและผ่อนปรนการจ้างงาน

มีการแต่งตั้งให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีองค์ประกอบ คือ ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ พิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และตั้งองค์กรรับผิดชอบ ได้แก่

5.4.2.1 กระทรวงมหาดไทยและศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการควบคุมกำกับดูแลการหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและความสงบเรียบร้อย

5.4.2.2 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการและกำกับดูแลการผ่อนปรน และการกำกับดูแลการจ้างงานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด

5.4.2.3 สภาพความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

5.5 ในปี พ.ศ. 2540 ไม่มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา

5.6 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2541 สรุปมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ในด้านนโยบายการจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวที่เข้าเมือง ผิดกฎหมายสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศ ในเขตจังหวัดชายแดนไทยที่ติดกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จังหวัดที่มีกิจการประมง ทะเลและจังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต สามารถจ้างแรงงานไทยได้ใน กิจการสวนยางพารา ไร่อ้อย เลี้ยงหมู โรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยมีมาตรการ ดำเนินการ ได้แก่

5.6.1 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับและ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยให้มีการทำทะเบียนประวัติ แรงงานต่างด้าว การประกันตัวโดยนายจ้าง การตรวจสุขภาพและออกใบอนุญาตทำงานโดย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

5.6.2 รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และให้ ทำงานได้ในระหว่างรอการส่งกลับ

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี (วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ถึง 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542) ในพื้นที่ 54 จังหวัด รวม 47 ประเภทกิจการ

5.7 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้เวียนกลับมาเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้อง พิจารณาอีกวาระหนึ่งเมื่อใกล้ระยะเวลาที่การขออนุญาตของปี พ.ศ. 2541 จะสิ้นสุดลงในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 มาตรการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวยังใช้หลักเกณฑ์เหมือนปี พ.ศ. 2541 โดยได้กำหนดนโยบายดังนี้

5.7.1 ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย อย่างจริงจัง เข้มงวด และต่อเนื่อง โดยเอาผิดตามกฎหมาย ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้เกี่ยวข้อง

5.7.2 เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนและจัดคนไทยเข้าไปทำงาน

5.7.3 กิจการใดที่ยังไม่สามารถจัดคนไทยเข้าไปทำงานได้ในทันที และยังมี ความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่ง ต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงาน อยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.7.4 จัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่เคยใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) มาเป็นการใช้ ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น (Skill composition)

5.7.5 ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง ให้เห็นผลกระทบต่อสภาพ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และความมั่นคงต่อชาติ ที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวผิด กฎหมายและเหตุผล ความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล

ทั้งนี้ ได้ออกมาตรการดำเนินการ ดังนี้

5.7.5.1 มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบ ให้จังหวัดดำเนินการตาม กฎหมาย 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กล่าวคือ

5.7.5.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัดแจ้งให้คนต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัว และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติออก คำสั่งส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้ อนุญาตให้ประกันตัว เพื่อขออยู่ในราชอาณาจักร ระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

5.7.5.1.2 จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่างการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรตามงานกิจการ พื้นที่ และจำนวน ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกาศกำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้ใน 18 กิจการในพื้นที่ 37 จังหวัด เป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัดและจังหวัดที่อยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด

5.8 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเริ่มเป็นปัญหาประจำปีแน่ชัดมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อใกล้ระยะเวลาที่ผ่อนผันในการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจะสิ้นสุดในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2543 ก่อนเดือนสิงหาคมก็มีแรงผลักดันจากภาคธุรกิจเอกชนให้ขยายเวลาการอนุญาตทำงานต่อไปอีก ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ขยายจำนวนแรงงานที่จะอนุญาตและพื้นที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ โดยกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการศึกษาเพื่อคาดประมาณจำนวนแรงงานที่สมควรอนุญาตและพื้นที่รวมถึงกิจการที่จะได้รับการผ่อนผัน ซึ่งผลการศึกษาเสนอให้มีการปรับจำนวนเพิ่มขึ้นและพิจารณาพื้นที่ในบางแห่งเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีชุดนายชวน หลีกภัย ยังคงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ต่อไป และให้มีการจัดระบบข้อมูลแรงงานต่างด้าวเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตและแรงงานต่างด้าวที่ถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อใช้ติดตามและเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปโดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสานกับกระทรวงมหาดไทย

5.9 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2544 ในปี พ.ศ. 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นแกนนำรัฐบาลเปลี่ยนจากพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นพรรคไทยรักไทย โดยมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีให้มีการจดทะเบียน

อย่างกว้างขวาง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบ พลิกกลับหน้ามือเป็นหลังมือ ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เห็นชอบ แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอ และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการ ดังนี้

5.9.1 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการให้แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับนายจ้างมารายงานตัว ขึ้นทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับ ทางราชการ

5.9.2 เมื่อพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตทำงานแล้ว ให้ทำการจับกุม ดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง

5.9.3 ให้ดำเนินการสกัดกั้น และป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเข้มงวด จริงจัง โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายร่วมกันปฏิบัติงาน

5.9.4 ดำเนินการอื่น ๆ ตามความเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองบรรลุลผล เช่น การเจรจาและขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน การให้ ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การประชาสัมพันธ์ และการจัดตั้งสำนักงาน รับผิดชอบในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม เป็นต้น

5.9.5 ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ ในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ “แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” ที่จะอนุญาตให้จดทะเบียน ได้แก่ บุคคล สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ในราชอาณาจักรแล้วก่อนวันที่ คณะรัฐมนตรีมีมติ (ก่อนวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544) และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน วัตถุประสงค์การจดทะเบียน เพื่อทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แท้จริงว่ามีจำนวน เท่าไร อยู่ที่ไหน ทำอะไร เพื่อนำไปวางแผนในระยะยาว

แนวทางการดำเนินการหลังสิ้นสุดระยะเวลาให้จดทะเบียน กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งทหารบกยศตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และทหารเรือยศ ตั้งแต่เรือตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงาน

ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งหมายความว่า หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียนแล้ว เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทหารบก ทหารเรือ และตำรวจจะร่วมกันตรวจสอบและจับกุมนายจ้างที่ยังลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ไปจดทะเบียนให้ถูกต้อง โดยผู้ที่ถูกจับกุมจะได้รับโทษสูงสุด ตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

5.10 นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง การดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2545-2546 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน ดังนี้

5.10.1 ให้ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544

5.10.2 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และจัดให้มีการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน รวมทั้งการจัดทำระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

5.10.3 ให้กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับต่อไปได้อีก 1 ปี เฉพาะผู้ที่มีรายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม 2544 จำนวน 568,249 คน

5.10.4 ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประกาศกำหนดค่าธรรมเนียม การตรวจสุขภาพ และการประกันสุขภาพ การป้องกันรักษาและควบคุมการแพร่ระบาดของโรค การให้ความรู้ทางด้านการป้องกันรักษาของโรคติดต่อร้ายแรง การคุมกำเนิด และการสำรวจตรวจสอบข้อมูล ผู้ติดตามหรือบุคคลในครอบครัว (คู่สมรสโดยเปิดเผย รวมบุตรผู้สืบสันดานโดยตรง) ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5.10.5 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศและกฎกระทรวง เรื่องการกำหนดประเภทงานอาชีพและเงื่อนไขที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ และกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการขอรับใบอนุญาตทำงาน การกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงาน สำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้วเมื่อปี 2544 และประสงค์จะทำงานต่อไป โดยผ่อนผันให้ทำงานได้ในตำแหน่งกรรมการหรือผู้ใช้แรงงาน ในประเภทกิจการต่าง ๆ โดยให้เสียค่าธรรมเนียม ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง

5.10.6 ให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) รับผิดชอบดำเนินการกำกับ ดูแลประสานงาน และพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ พิจารณาสับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สบร.) และของหน่วยงานอื่นที่เข้ามาสนับสนุนกิจการของ สบร. หรือสนับสนุนนโยบายของ กบร.

5.11 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และ วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ได้เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่ โดยได้กำหนดมีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานต่างด้าวและนายจ้าง โดยแรงงานต่างด้าวที่มีนายจ้างพามารายงานตัวขึ้นทะเบียนของนายจ้าง ส่วนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่มีนายจ้างพามารายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำสามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทำนองกลับกันนายจ้างที่ยังไม่ได้แจ้งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอสามารถมาขึ้นทะเบียนโดยนายจ้างแจ้งความจำนงว่าต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด และจากประเทศใด ใน 3 ประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการตามแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกระทรวงสาธารณสุข โดยกรมส่งเสริมบริการสุขภาพ เพื่อบริหารจัดการแรงงานอพยพให้เข้าสู่ระบบการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีมาตรการในการคุ้มครองให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย โดยมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2547 ผ่อนผันให้คนต่างด้าวพม่า ลาว และกัมพูชาอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว และทำงานได้โดยมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เพื่อบริการจัดการด้านอุปสงค์และอุปทาน โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนที่แท้จริง (Supply side) จดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานที่แท้จริง (Demand side) การพิจารณาจัดสรรจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว (Quota) ที่เหมาะสม การตรวจโรคและประกันสุขภาพ และพิจารณาอนุญาตทำงาน (Work permit)

ระยะที่ 2 เป็นการดำเนินการในกระบวนการเพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนพิธีสนธิสัญญาฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ พม่า ลาว และ กัมพูชา จะเข้ามาดำเนินการและการออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเพื่อรับรองบุคคลให้แก่คนชาติตน ประเทศไทยดำเนินการออก Visa โดยกระทรวงการต่างประเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรและให้กระทรวงแรงงานออกใบอนุญาตทำงาน (Work permit) อย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

การขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนี้ให้รวม ผู้ติดตาม ด้วย แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นที่หนึ่ง ในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547 ให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผู้ติดตามมารายงานตัวที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศ เพื่อขึ้นทะเบียนรับหมายเลขประจำตัว 13 หลัก โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มารายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์รายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี
2. ขั้นที่สองคือแรงงานต่างด้าวทุกคนที่ต้องการทำงานให้ไปตรวจร่างกาย เสียค่าใช้จ่ายในการตรวจ 600 บาทและต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพอีกคนละ 1,300 บาท
3. ขั้นตอนที่สุดท้ายคือการขอใบอนุญาตทำงาน มีค่าใช้จ่ายเป็นค่ายื่นคำขอ 100 บาท และค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 3,800 บาท

5.12 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (ต่อเนื่อง) ในปี พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 และวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2548



เห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ที่จดทะเบียนขอรับใบอนุญาตทำงาน ปี พ.ศ. 2547 และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเจรจากับประเทศคู่ภาคี ทั้ง 3 ประเทศ ควบคู่กันไปเพื่อร่วมกัน กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือ ด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ที่รัฐบาลได้ลงนามไว้แล้ว ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือการลดจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยวิธีการปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย อยู่แล้วให้เป็นผู้อพยพเข้าเมืองถูกกฎหมาย ต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบให้แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานจำนวนประมาณ 500,000 คน 2 วิธี คือ

5.12.1 อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งที่มีหรือไม่มีบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ทร. 38/ 1) ที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว มารายงานตัว โดยให้นายจ้าง จ่ายเงินค่าประกันตัวคนต่างด้าว ที่มี ทร. 38/ 1 คนละ 10,000 บาท และไม่มี ทร. 38/ 1 คนละ 50,000 บาท เพื่อให้สามารถทำงานต่อไปได้

5.12.2 ให้ดำเนินการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายภายใต้ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ดำเนินการเจรจากับประเทศต้นทางของ แรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ดังนี้

5.12.2.1 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้มีการลงนามในบันทึก ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ในประเด็นสำคัญเรื่องหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ การคุ้มครองแรงงาน การระงับข้อพิพาท การส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทาง และ มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย

5.12.2.2 ประเทศกัมพูชา ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วย ความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดอุบลราชธานี ประเทศไทย เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม

พ.ศ. 2546 ในประเด็นสำคัญเรื่องหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ การคุ้มครองแรงงาน การระงับข้อพิพาท และการส่งกลับแรงงานต่างด้าว และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

5.12.2.3 ประเทศพม่า ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ในประเด็นสำคัญ เรื่องหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ การคุ้มครองแรงงาน การระงับข้อพิพาท การส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทาง และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

5.13 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (ต่อเนื่อง) ในปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เรื่องการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ มีมาตรการดำเนินการดังนี้

5.13.1 อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ พม่า ลาวและกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 629,413 คน อยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

5.13.1.1 กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยยกเว้นการบังคับใช้ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ทำงานให้ครอบคลุมคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

5.13.1.2 กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนด อัตราค่าตรวจสุขภาพ ค่าประกันสุขภาพ และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน

5.13.1.3 ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ส่วนการพิจารณา ออกใบอนุญาตทำงานให้ดำเนินการเมื่อได้รับหลักฐานการจดทะเบียนกับกรมการปกครอง การตรวจโรคและประกันสุขภาพ โดยให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549

5.13.2 ยกเลิกการประกันตัวแรงงานต่างด้าว ตามมาตรา 54 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้แรงงานต่างด้าว ที่ได้จัดทำทะเบียน และทำสัญญาประกันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กับพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ 1-30 มีนาคม พ.ศ. 2549 อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับสิ้นสุดวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2550 โดยยกเว้นการบังคับใช้ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว

5.13.3 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถาวร ให้ทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเร่งรัดแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าวเพื่อสามารถ จัดเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) ในอัตราที่เหมาะสมยืดหยุ่นได้ และไม่น้อยไปกว่าค่าใช้จ่ายในการนำ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย และการจัดระบบ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ในลักษณะมาเช่า-กลับเย็น หรือไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้มีผลใน ทางการปฏิบัติโดยเร็ว

5.13.4 ให้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ประสานการเจรจากับประเทศพม่าเพื่อเร่งรัดให้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงาน พม่า ที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย และกำหนดแนวทางการนำแรงงานสัญชาติพม่าเข้ามาทำงาน ควบคู่กันไป ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งสกัดกั้น

การเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคม และความมั่นคง

5.14 นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มติคณะรัฐมนตรี พิจารณาเรื่องการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีมาตรการดำเนินการ ดังนี้

5.14.1 เห็นควรอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่ เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการได้ประมาณวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ดังต่อไปนี้

5.14.1.1 การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551

5.14.1.2 การขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการ อนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว

5.14.1.3 การตรวจสุขภาพให้กระทรวงสาธารณสุข ออกประกาศเพื่อกำหนด รายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน

5.14.1.4 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและออกใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน

5.14.1.5 การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และการปราบปรามจับกุม การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้คณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจริงจังในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และให้คณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง ในการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

5.14.2 เห็นควรกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในปี พ.ศ. 2550 ดังนี้

5.14.2.1 แจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว (ขอโควตา) ให้นายจ้างที่ได้รับการจัดสรรโควตาแล้ว และยังคงจ้างแรงงานต่างด้าวรายเดิมอยู่ใช้โควตาต่อไป โดยไม่ต้องยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว เว้นแต่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมจากโควตาที่ได้รับหรือนายจ้างที่ยังไม่เคยได้รับการจัดสรรโควตา ให้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวใหม่ โดยให้กระทรวงแรงงานออกประกาศ เพื่อกำหนดเงื่อนไข หลักฐานประกอบการแจ้งแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว แบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานหลักฐานที่ออกให้นายจ้างที่ได้รับการจัดสรร โควตา สถานที่ และระยะเวลาในการยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว

5.14.2.2 การจัดสรรจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว ให้หน่วยงานที่รับแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อจัดหาคนไทยเข้าทำงานก่อนไม่น้อยกว่า 7 วัน แล้วจึงดำเนินการจัดสรรจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว โดยพิจารณาตามความจำเป็นและความเหมาะสมโดยคำนึงถึงความมั่นคงในราชอาณาจักร ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย

5.14.2.3 ขั้นตอนการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2550 การยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ดำเนินการยื่นขออนุญาตทำงาน เพื่อให้ได้รับอนุญาตทำงานจนถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 และให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ใบอนุญาตหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 เริ่มยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป จนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ส่วนแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาที่ใบอนุญาตหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ให้เริ่มยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไปจนถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 การตรวจสุขภาพและการทำประกันสุขภาพ ให้แรงงานต่างด้าวทั้ง 2 กลุ่มเข้ารับการตรวจสุขภาพและทำประกันสุขภาพกับสถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด เพื่อขอรับใบรับรองแพทย์เป็นหลักฐานในการยื่นคำขอใบอนุญาตทำงาน โดยใบรับรองแพทย์อาจนำมาแสดงพร้อมกับการยื่นคำขอหรือภายหลังการยื่นคำขออนุญาตทำงานไม่เกินวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550 กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตรวจสุขภาพและการทำประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ให้แล้วเสร็จนับจากวันที่เริ่มต้นให้การยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานจนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 การพิจารณาอนุญาตทำงานให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ทำการอนุญาตให้กับแรงงานต่างด้าวที่ยื่นคำขอจดทะเบียนทำงาน ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550 พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลการอนุญาตทำงานให้กรมการปกครอง เพื่อจัดทำทะเบียนและจัดพิมพ์บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน ทั้งนี้ในระหว่างการพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานไปล่วงหน้าก่อนได้ การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ใบอนุญาตทำงาน ให้กรมการปกครอง จัดทำทะเบียนและจัดพิมพ์บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกันให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับข้อมูลการอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน

5.15 พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยดำเนินการไปตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งมี

จุดมุ่งหมาย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายสอดคล้องกับบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) จึงดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวในปี 2551 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 และใบอนุญาตจะหมดอายุในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 3 กลุ่ม (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551) อยู่และทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และยังอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่เคยมี ท.ร. 38/ 1 แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือใบอนุญาตทำงานหมดอายุไปแล้ว มาจดทะเบียนแรงงานและขอใบอนุญาตทำงาน โดยทั้งสองกลุ่มข้างต้นจะสามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยในงานกรรมกรและผู้รับใช้ในบ้านได้ เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 เท่ากันทุกกลุ่ม นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรี ยังได้ผ่อนผันให้บุตรแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 (หมายถึง บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือบุตรที่เกิดในราชอาณาจักร ระหว่างบิดามารดาได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร) สามารถอยู่ในราชอาณาจักร เช่นเดียวกัน พ่อและแม่ได้

5.16 ในปี 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 26 พฤษภาคม และ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2552 เรื่องการควบคุมการทำงานของแรงงานข้ามชาติ โดยเห็นชอบให้ดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผันที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยไม่มีใบอนุญาต โดยไม่รวมแรงงานและผู้ติดตาม ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับสิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ในกิจการต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) กิจการประมง 2) กิจการเกษตรและปศุสัตว์ 3) กิจการก่อสร้าง 4) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล 5) ผู้รับใช้ในบ้าน และ 6) กิจการอื่นๆ ที่จังหวัดเสนอตามความจำเป็น และ กปร. เห็นชอบแล้ว เงื่อนไขโดยมีความรับผิดชอบของนายจ้าง ต้องรายงานการคงอยู่ของแรงงานต่างด้าวทุก 3 เดือน กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีหรือมีการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว นายจ้างต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ภายใน 7 วัน นายจ้างต้องจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่งสามารถตรวจสอบได้ และจะไม่รับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีมาจากนายจ้างรายอื่น นายจ้างที่รับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่ขออนุญาตจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน วันที่ 28  
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

5.17 ในปี 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 เห็นชอบให้ขยาย  
เวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับ  
ใบอนุญาตทำงาน รวมถึงการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนี  
เข้าเมืองเพิ่มเติม โดยสรุป ดังต่อไปนี้

5.17.1 การขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร  
เป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน  
และได้รับอนุญาตทำงาน ปี พ.ศ. 2552 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550  
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 วันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 และวันที่ 3  
พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 20 มกราคม  
พ.ศ. 2553 และ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ที่ได้แจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ  
โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 2 ปี  
สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติ  
คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานและกรอกแบบ  
การพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 และเข้ารับการพิสูจน์  
สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555

การแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
เพิ่มเติมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 โดยให้เพิ่มเติมอธิบดีกรมการ  
ปกครอง เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

หมายเหตุ: ทางกระทรวงแรงงานได้ขยายเวลาการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน  
และกรอกแบบพิสูจน์สัญชาติจากวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ไป เป็นวันที่ 2 มีนาคม  
พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้แรงงานยื่นแบบขอพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งขอต่ออายุใบอนุญาตให้ทำงาน  
ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว



5.18 ในปี พ.ศ. 2554 แร้งงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีจำนวน 2 กลุ่ม คือ แร้งงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2554 และแร้งงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ได้ดำเนินการต่อใบอนุญาตให้ทำงานได้ต่ออีกหนึ่งปี ในกรณีที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งมีการขยายเวลาการที่ให้ลูกจ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ออกไปเป็นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 และเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอผ่านคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (กบร.) ให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงานรวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี โดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ 1 ปี โดยให้มีการเปิดจดทะเบียนระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน-14 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และให้ใบอนุญาตทำงานมีผล 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555

5.19 ในปี พ.ศ. 2555 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2555 โดยมีเนื้อหาโดยสรุปคือ

5.19.1 มติคณะรัฐมนตรีได้ขยายเวลาในการอนุญาตให้แก่อำนาจกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เคยได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 ซึ่งการผ่อนผันจะสิ้นสุดในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ให้ขยายเวลาในการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานได้ไปจนถึงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 โดยแรงงานกลุ่มนี้จะต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จภายในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ด้วยเช่นกัน

5.19.2 ให้แรงงานกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2554 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จสิ้นภายใน 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 เช่นกัน

5.19.3 มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ค่าธรรมเนียมวีซ่าของแรงงานที่พิสูจน์สัญชาติแล้วทั้งสองกลุ่ม รวมทั้งแรงงานข้ามชาติทั้งสามสัญชาติที่จะนำเข้ามาตาม MOU เหลือ 500 บาท รวมทั้งเมื่ออยู่ครบสองปีแล้ว และต้องต่อวีซาก็ให้คงอัตราค่าธรรมเนียมที่ 500 บาท รวมทั้งให้มีการตรวจสุขภาพหลังจากที่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว

5.19.4 มติคณะรัฐมนตรีได้ขยายเวลาในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ออกไปอีกหนึ่งปี

จากการดำเนินนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519-2555 สามารถสรุปได้ว่านโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยแล้ว และเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น และยังขาดมาตรการดำเนินการที่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การดำเนินมาตรการไม่เป็นไปตามที่กำหนดส่งผลต่อการแก้ปัญหาในระยะยาว ที่รัฐบาลต้องการที่จะสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศต่าง ๆ

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์

กระทรวง หน่วยงาน และกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่

1. Ministry of Manpower
2. Ministry of Home Affairs
3. Employers Union
4. Trade Union
5. Economic Development Board

6. Trade Development Board
7. Singapore Tourism Board
8. Ministry of Trade and Industry
9. Singapore Immigration and Registration
10. Ministry of the Environment
11. Employers association
12. Grassroots organizations
13. Non-Government Organizations
- 1.4 Foreign Embassies in Singapore

รูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์

ในปัจจุบันการควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าวประเทศสิงคโปร์มีแนวทางการจัดการ  
แรงงานต่างด้าวโดยใช้การออกใบอนุญาตทำงาน 4 ประเภท คือ

1. Employment pass (EP) สำหรับชาวต่างชาติที่เป็นแรงงานวิชาชีพ
2. S Pass สำหรับแรงงานฝีมือที่เป็นแรงงานระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิค
3. Work Permit สำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือ
4. Work Permit สำหรับผู้รับใช้ในบ้าน

การศึกษานี้จะศึกษาหลักเกณฑ์ของการออกใบอนุญาตทำงาน (Work permit) สำหรับ  
แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ ดังนี้

1. นโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

ปัจจุบันการจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเป็นไปแบบมีระบบ กล่าวคือ การนำเข้า  
แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจะถูกควบคุมโดยระบบการให้ใบอนุญาต โดยพิจารณาจากเพดาน  
การพึงพิงแรงงานต่างด้าวหรืออัตราส่วนของแรงงานในประเทศต่อแรงงานต่างด้าว และอัตรา

ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจะไม่ได้รับอนุญาตให้นำคู่สมรสและบุตรติดตามมาอาศัยอยู่ด้วย จะต้องทำงานเฉพาะสาขาที่ได้รับใบอนุญาต ทำงานให้กับนายจ้างที่ระบุในใบอนุญาตเท่านั้น และจะต้องออกนอกประเทศภายใน 7 วันหลังใบอนุญาตหมดอายุ นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจะต้องไม่แต่งงานกับชาวสิงคโปร์หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศอย่างถาวร และจะต้องได้รับการตรวจร่างกายอย่างสม่ำเสมอ แรงงานหญิงที่ถูกรับว่าตั้งครรภ์จะถูกส่งตัวกลับประเทศโดยไม่มีเงื่อนไข

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวนับเป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งนำมาใช้จัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือควบคู่ไปกับการกำหนดเพดานการพึงพิงหรือโควตาแรงงานต่างด้าว อัตราค่าธรรมเนียมนี้จะแตกต่างกันออกไปตามสาขาเศรษฐกิจที่จ้างแรงงานนั้น เริ่มจาก 50 S\$ จนถึง 470 S\$ ต่อเดือน ทั้งนี้การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวก่อนข้างเป็นเครื่องมือที่ยืดหยุ่น เห็นได้จากการปรับลดของอัตราค่าธรรมเนียมในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง และปรับอัตราเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

## 2. กฎเกณฑ์การนำเข้าแรงงานต่างด้าว

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศสิงคโปร์มีหลักเกณฑ์ทั่วไป 5 ประการ คือ

1) ใบอนุญาตทำงาน 2) อัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว 3) การคำนวณโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวของภาคธุรกิจ 4) การจัดหาที่พักอาศัยนอกสถานประกอบการ และ 5) การขึ้นทะเบียนที่อยู่แรงงานต่างด้าว มีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 ใบอนุญาตทำงาน

มีลักษณะรวมแบบ 3 ใน 1 นั่นคือ บัตร 1 ใบ จะเป็นทั้งใบอนุญาตทำงาน (Work permit) ใบอนุญาตให้เข้าประเทศ (Green card) และใบอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศ (Visit pass)

2.1.1 ใบอนุญาตทำงานมีไว้สำหรับชาวต่างชาติที่ต้องการทำงานในประเทศสิงคโปร์ และได้รับเงินเดือนต่ำกว่า 1,800 S\$

2.1.2 นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจะต้องยื่นขอใบอนุญาตทำงานต่อหน่วยงานที่กำกับใบอนุญาตทำงานก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งแรงงานต่างด้าวทุกคนจะต้องมีอายุ 16 ปีขึ้นไปในวันที่ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน

2.1.3 สำหรับแรงงานชาวมาเลเซียที่มีใบอนุญาตทำงานอยู่แล้ว นายจ้างใหม่จะต้องยื่นขอใบอนุญาตต่างหาก เมื่อได้รับอนุมัติทางการจะออกใบอนุญาตในหลักการ (In-Principle-Approval หรือ IPA) ซึ่งจะแจ้งให้ทราบวันที่ได้รับใบอนุญาตทำงานไปใหม่ โดยนายจ้างเดิมจะต้องยกเลิกใบอนุญาตทำงานเดิม ก่อนวันที่ระบุว่าจะได้รับใบอนุญาตทำงานไปใหม่ แรงงานต่างด้าวจากประเทศจีนและประเทศอื่น ๆ (North Asian Sources/ Non-Traditional Source/ People's Republic of China) ไม่สามารถเข้ามาอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่มีการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน นายจ้างจะนำแรงงานเหล่านี้เข้าประเทศได้หลังจากได้รับ IPA และมีเงินฝากเพื่อค้ำประกัน 5,000 S\$ ต่อคน ในรูปของเงินฝากค้ำประกันโดยธนาคารหรือบริษัทประกันภัยที่ส่งจ่ายหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองของประเทศสิงคโปร์

2.1.4 นายจ้างที่ยังไม่เคยจ้างงานหรือยังไม่เคยยื่นขอใบอนุญาตทำงานมาก่อน ต้องแจ้งให้กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of manpower) ทราบถึงลักษณะงานที่จะจ้างให้แรงงานต่างด้าวมาทำ ถือเป็นกรแจ้งประเภทอุตสาหกรรม (Application of industrial classification) ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน

3. การคำนวณโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวของภาคธุรกิจ มีหลักการที่สำคัญ 5 ข้อ ดังนี้

3.1 หน่วยงานที่กำกับใบอนุญาตจ้างงานจะกำหนดอัตราส่วนแรงงานในประเทศต่อแรงงานต่างด้าว จากบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของแต่ละบริษัท

3.2 โควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวขึ้นอยู่กับขนาดการจ้างแรงงานในประเทศของบริษัท ซึ่ง “แรงงานในประเทศ” หมายถึง ชาวสิงคโปร์หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยได้อย่างถาวรที่ทำงานเต็มเวลา หรือหากเป็นพนักงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time) 2 คน ให้นับเป็นแรงงานในประเทศ 1 คน แรงงานที่ได้รับเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากนายจ้างหลายคนจะไม่ถูกนับรวมในจำนวนแรงงานในประเทศ

3.3 โควตาที่จะได้รับในปัจจุบันคำนวณจากค่าเฉลี่ยของจำนวนแรงงานในประเทศภายในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมา ซึ่งจะต้องอยู่ในบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอันเดียวกัน 3 เดือนย้อนหลังไม่นับรวมเดือนปัจจุบันและเดือนก่อนหน้านั้น ตัวอย่างเช่น การคำนวณโควตาเดือนสิงหาคมจะใช้จำนวนแรงงานในเดือนเมษายน พฤษภาคม และมิถุนายน เป็นต้น

3.4 ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2549 โควตาของใบอนุญาตประเภท S pass (แรงงานฝีมือ) ให้มีการเพิ่มจาก 5% เป็น 10% โดย 5% ที่เพิ่มขึ้นนี้จะนับรวมกับโควตาแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทั่วไป (work permit) ในบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอันเดียวกัน นั่นคือบริษัทจะสามารถจ้างแรงงานฝีมือได้มากขึ้น เป็นการเพิ่มคุณภาพของแรงงานต่างด้าว

3.5 บริษัทต้องมีการจ้างแรงงานในประเทศอย่างน้อย 5 คน ในบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอันเดียวกัน จึงจะสามารถขอโควตาจ้างแรงงานฝีมือจากต่างประเทศ (ใบอนุญาตประเภท S pass) ได้

#### 4. การจัดหาที่พักอาศัยให้กับแรงงานต่างด้าว

นายจ้างจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้แก่แรงงานต่างด้าวตามเงื่อนไขการขอใบอนุญาตทำงาน นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดจะมีความผิดตามกฎหมายการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะมีผลต่อการยื่นขอใบอนุญาตทำงานในภายหลัง รัฐบาลประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้งตัวแทน เพื่อให้บริการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าวในสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งนายจ้างสามารถไปติดต่อได้ที่อยู่อาศัยมีทั้งแบบหอพัก และแฟลต ที่อยู่อาศัยเหล่านี้จะต้องมีลักษณะปลอดภัยและเหมาะสมตามมาตรฐานของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น National Environment Agency (NEA), Public Utilities Board (PUB), Singapore Civil Defense Force (SCDF), Building and Construction Authority (BCA), และ Urban Redevelopment Authority (URA)

#### 5. การขึ้นทะเบียนที่อยู่แรงงานต่างด้าว

การทราบว่าแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ที่ไหนมีความสำคัญต่อการจัดการด้านแรงงานและการติดต่อสื่อสารข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวในกรณีเร่งด่วน เช่น กรณีเกิดโรคระบาด SAR

รัฐบาลประเทศสิงคโปร์มีการเปิด website ให้นายจ้างได้แจ้งข้อมูลที่อยู่ล่าสุดของแรงงานต่างด้าว โดยใช้ระบบ Online Foreign Worker Address System (OFWAS) ซึ่งนายจ้างทุกคนจะต้องแจ้งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวภายใน 5 วัน หลังจากเริ่มการจ้างงานและทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ในส่วนของนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ดังนี้

- 5.1 จ่ายค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว
- 5.2 จัดให้มีการตรวจร่างกายแรงงานต่างด้าวตามข้อกำหนดของหน่วยงานที่กำกับใบอนุญาตทำงาน (the Controller of Work Permits)
- 5.3 จ่ายค่ารักษาพยาบาล
- 5.4 ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายการจ้างงาน
- 5.5 ต้องดูแลไม่ให้แรงงานต่างด้าวทำงานอื่นนอกเหนือจากงานที่ระบุในใบอนุญาตทำงานหรือทำอาชีพรับจ้างอิสระ
- 5.6 หาข้อมูลในกรณีพิพาทของแรงงานต่างด้าว
- 5.7 จ่ายค่าชดเชยให้แรงงานต่างด้าว
- 5.8 ให้แรงงานต่างด้าวเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรป้องกันภัย (สำหรับอุตสาหกรรมก่อสร้างโดยเฉพาะ)
- 5.9 ดูแลแรงงานต่างด้าวจนถึงขั้นตอนการกลับประเทศ
- 5.10 จัดหาที่อยู่อาศัยให้แรงงานต่างด้าว และแจ้งที่อยู่ให้ทางการทราบภายใน 5 วัน หลังจากเริ่มจ้างงาน หรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่
- 5.11 ถ้าแรงงานต่างด้าวไม่ใช่ชาวมาเลเซีย นายจ้างจะต้องมีพันธบัตรค้ำประกันจำนวน 5,000 S\$ ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างนายจ้างและรัฐบาล แรงงานต่างด้าวไม่ต้องมีเงินฝากค้ำประกัน
- 5.12 นายจ้างจะต้องดูแลสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว ซึ่งรวมถึงการให้คำแนะนำที่เหมาะสม และจัดหาสังคมหรือกิจกรรมเพื่อการพักผ่อน

กล่าวโดยสรุป ประเทศสิงคโปร์มีแนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวโดยการออกใบอนุญาต 4 ประเภทเพื่อให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ และมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นอยู่กับประเภทของใบอนุญาต ลักษณะงานและทักษะของแรงงาน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวในแต่ละอุตสาหกรรมและระบุโทษสำหรับนายจ้างที่จ้างแรงงานโดยผิดกฎหมาย นอกจากการใช้มาตรการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังคำนึงถึงนโยบายด้านอื่นที่มีผลต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ ได้แก่ นโยบายชาตินิยม เศรษฐกิจมหภาค กฎเกณฑ์และสถาบันที่ใช้ดูแลตลาดแรงงาน

#### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซีย

การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศมาเลเซียใช้การออกใบอนุญาตในการทำงาน (Work permit) และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวตามประเภทของงานเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีนโยบายด้านอื่นที่ส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศมาเลเซียเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ ได้แก่ นโยบายชาตินิยม เศรษฐกิจมหภาค

#### กฎเกณฑ์และสถาบันที่ใช้ดูแลตลาดแรงงาน

ประเทศมาเลเซียมีระบบแรงงานแบบไตรภาคี มีกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of human resources) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการด้านแรงงาน รวมถึงบังคับใช้กฎหมายแรงงาน มีสหภาพการค้าและองค์กรนายจ้าง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนวทางด้านแรงงานต่อคณะทำงานของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวจากเดิมที่เคยให้ใบอนุญาตครั้งละ 6 ปี มาเป็นครั้งละ 3 ปี เพราะต้องการสนับสนุนให้นายจ้างใช้แรงงานในประเทศมากขึ้น ประเทศมาเลเซียไม่มีกฎหมายระบุค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการชดเชยเมื่อบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงาน และสาเหตุอื่นๆ ภายใต้ The Workmen's Compensation Act 1952 และ The Workmen's Compensation (Foreign Worker's Scheme) (Insurance) Order 1993 แรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างต่ำกว่า 500 ริงกิตต่อเดือน จะต้องอยู่ภายใต้โครงการนี้ โดยนายจ้างจะต้องจ่ายเบี้ยประกัน



ให้ปีละ 86 ริงกิตต่อคน นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามหรือหักเงินจากลูกจ้างในภายหลังจะมีความผิด มีโทษทั้งปรับและจำคุก

ประเทศมาเลเซียมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวที่คล้ายกับของประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือ ใช้ใบอนุญาตทำงานและค่าธรรมเนียมในการจ้างเป็นเครื่องมือในการควบคุมแรงงานต่างด้าว นโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศมาเลเซียสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ โดยแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในภาคการเพาะปลูก ภาคการก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรม การผลิต ภาคบริการ หรือ อาชีพอแม่บ้านเท่านั้น

#### 1. นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านแรงงานสำหรับแรงงานต่างชาติดังนี้

- 1.1 Ministry of Home Affairs
- 1.2 Ministry of Primary Industries
- 1.3 Ministry of Agriculture
- 1.4 Ministry of Human Resources
- 1.5 Ministry of Trade and Industry
- 1.6 Department of Immigration
- 1.7 Department of Manpower
- 1.8 Construction Industry Development Board (CIDB)

ระเบียบในการควบคุมแรงงานต่างชาติ ประกอบด้วย

1. กำหนดระยะเวลาในการจ้างงาน

กำหนดให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้สูงสุด 3 ปี หลังจากนั้นสามารถต่อไป 2 ปี โดยต้องต่อปีละครั้ง นั่นคือ ระยะเวลาการทำงานเป็น 3+1+1 แต่ไม่รวมอาชีพแม่บ้าน ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้เป็น 7 ปี ต่อมานายจ้างในสาขาอุตสาหกรรมเรียกร้องให้สามารถจ้างแรงงานได้นานกว่าที่กำหนด จึงได้มีการปรับเปลี่ยนระยะเวลาให้เป็น 5 ปี ในสาขาอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานมีฝีมือ ต้องยื่นหลักฐานภายใน 6 เดือนก่อนครบกำหนดเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นแรงงานประเภทที่มีฝีมือ ทำให้ในระหว่างช่วง 6 เดือน นายจ้างต้องส่งคนงานเข้ารับการอบรมเพื่อปรับปรุงฝีมือแรงงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านฝีมือแรงงาน ได้แก่ National Vocational Training Council และ Construction Industry Development Board ซึ่งเป็นหน่วยงานในการตรวจสอบคุณภาพฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านการตรวจสอบและทดสอบฝีมือแรงงานแล้ว ใบอนุญาตให้ทำงาน (Work permit) ต้องทำขึ้นใหม่ปีต่อปีขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในสาขาการผลิตนั้น ๆ หลังจากนั้นต้องออกนอกประเทศเป็นเวลา 3 เดือน

## 2. กำหนดสาขาที่ต้องการแรงงานต่างชาติ

จากปัญหาด้านความมั่นคงที่เกิดจากแรงงานอินโดนีเซียก่อปัญหา ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายกระจายการจ้างแรงงานต่างชาติในสาขาต่าง ๆ การตัดสินใจใช้นโยบายนี้เพื่อลดจำนวนแรงงานอินโดนีเซียลงให้เหลือเพียงครั้งที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยนายจ้างจะถูกเจ้าหน้าที่สอบถามเรื่องการใช้แรงงานของชาติอื่นแทนแรงงานอินโดนีเซียที่จะหมดอายุการทำงาน แรงงานอินโดนีเซียจะอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะในสาขาเกษตรและแม่บ้าน เช่นเดียวกับแรงงานอินเดียจะได้รับอนุญาตให้ทำงานสาขาเกษตร แรงงานจากไทย กัมพูชา เนปาล พม่า ลาว เวียดนาม และฟิลิปปินส์ สามารถได้รับใบอนุญาต (Work permit) ให้ทำงานในสาขาการผลิต การบริการ ก่อสร้าง และสาขาเกษตรได้

## 3. กำหนดขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

นโยบายในการนำเข้าแรงงานต่างชาติถูกกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับ รัฐบาล (G to G) เพื่อให้เป็นระบบ โปร่งใส และเกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย การนำเข้าแรงงานต่างชาติกระทำโดยบริษัทจัดหางานหรือนายจ้างโดยตรงตามข้อตกลงระหว่างประเทศมาเลเซียกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขทั้ง 2 ประเทศตกลงกัน อย่างไรก็ตาม แรงงาน

ต่างชาติต้องสามารถพูดภาษามาเลย์และภาษาอังกฤษได้ และต้องผ่านการอบรมให้มีความรู้ในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของคนมาเลเซีย

#### 4. การตรวจสุขภาพ

แรงงานต่างชาติจะได้รับการตรวจสุขภาพจากประเทศของตนก่อนเดินทางมาทำงานในประเทศมาเลเซีย แต่ไม่ได้หมายความว่า จะประกันได้ว่าแรงงานต่างชาติเหล่านั้นจะไม่ได้นำเชื้อโรคเข้ามาสู่ประเทศมาเลเซีย ผลการสุ่มตรวจสุขภาพพบว่าร้อยละ 10.0 ของแรงงานต่างชาติเป็นพาหะนำเชื้อโรคจากการสุ่ม 5 ด้านเข้าออก เป็นผลให้รัฐบาลกำหนดนโยบายในการตรวจสุขภาพให้แรงงานต่างชาติทุกปี และในวันที่ 28 มกราคม 2546 เป็นต้นไปได้กำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องได้รับการตรวจสุขภาพเมื่อมาถึงประเทศมาเลเซียทันที

#### 5. ตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนแรงงานต่างชาติ

กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of human resources) ได้จัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนแรงงานต่างชาติในลักษณะการบริการแบบ one stop center สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ทำงานตามที่ได้รับใบอนุญาตแต่มีใบอนุญาตให้ทำงาน (work permit) ศูนย์แลกเปลี่ยนแรงงานจะทำหน้าที่ช่วยให้ได้ทำงานในทางเลือกอื่นโดยเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก

นโยบายด้านแรงงานของประเทศมาเลเซียเน้นการนำเข้าแรงงานฝีมือ ส่วนแรงงานระดับกลางและระดับล่างจะมีการนำเข้ามาเพื่อความสมดุลในตลาดแรงงาน ในระยะยาวกำหนดนโยบายเพื่อลดการนำเข้าแรงงานระดับล่าง โดยเน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แรงงานที่มีอยู่เป็นแรงงานในระดับที่สูงขึ้น นโยบายในระยะสั้นยังคงยอมให้มีการนำเข้าแรงงานระดับกลางและระดับล่าง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในตลาดแรงงานและรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขันรัฐบาลอนุญาตให้มีการทำสัญญาจ้างงานแรงงานที่มีฝีมือ 7 ประเทศคือ บังคลาเทศ จีน ศรีลังกา ไทย ปากีสถาน เวียดนาม และอินโดนีเซีย โดยมีระยะเวลาสูงสุดจาก 5 ปี เป็น 10 ปี กำหนดให้แรงงานต่างชาติไม่ต้องจ่ายภาษี แต่ต้องจ่ายค่า Levy ทุกปี แรงงานต่างชาติในสาขาเกษตรและแม่บ้านจ่ายค่า Levy 360 RM สาขาการผลิต สาขาการบริการ และสาขาก่อสร้างจ่ายค่า Levy 1,200 RM

ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย คือ

1. ลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย
2. ปรับปรุงการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานต่างชาติ
3. ลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ

แรงงานต่างชาติที่จะนำเข้าได้เฉพาะสาขาที่ขาดแคลนโดยมีระยะเวลา 3 ปี และอนุญาตให้ต่อได้ปีต่อปี รวมเป็น 5 ปี แรงงานต่างชาติที่ประสงค์จะอยู่ทำงานต่อต้องเป็นแรงงานฝีมือและได้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานแล้วเท่านั้น

การบังคับให้มีการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างชาติเพื่อป้องกันการเป็นพาหะนำโรค เช่น วัณโรค และโรคเรื้อน โดยให้มีการตรวจสอบสุขภาพทุกปี ส่วนแรงงานที่เข้ามาใหม่ต้องมีการตรวจสอบสุขภาพภายใน 1 เดือนเมื่อมาถึงประเทศมาเลเซีย

นโยบายด้านสังคมและวัฒนธรรมประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ให้ทุกประเทศ ยกเว้นประเทศอินโดนีเซีย แรงงานต่างชาติต้องได้รับการเรียนรู้ข้อกำหนดและวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ในประเทศมาเลเซีย มิเช่นนั้น จะไม่ได้รับวีซ่าและใบอนุญาตให้เข้าทำงาน

กำหนดให้มีหน่วยงาน One stop center ขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และลดขั้นตอนในการตรวจสอบแรงงานต่างชาติที่ด่าน และทำหน้าที่ในการเก็บค่า Levy ด้วย ซึ่งสามารถลดเวลาการทำงานเหลือเพียง 1 วัน จากเมื่อก่อนใช้เวลา 3-4 สัปดาห์ โดยอยู่ในความดูแลของ Ministry of Internal Affairs (MIA) ส่วน Immigration Department ให้ทำหน้าที่ในการออกวีซ่า

มีการออกบัตร Smart card ให้กับแรงงานต่างชาติทุกคนเพื่อป้องกันการปลอมแปลง นอกจากนี้ มีการพิมพ์ลายนิ้วมือ และใช้วัสดุในการทำบัตรที่แข็งแรงป้องกันข้อมูลถูกทำลายหรือมีการปลอมบัตรขึ้นมาใหม่

จัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนแรงงานสาขาก่อสร้าง โดยอยู่ในความดูแลของ Construction Industry Development Board (CIDB) เกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มองค์กรอุตสาหกรรมเพื่อให้เพิ่มการคล่องตัวในการทำงานจากการจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่ง CIDB ร่วมมือกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดูแลการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติและการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ โดยมีการลงทะเบียนแรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้สามารถติดตามแรงงานได้ ภายใต้โครงการนี้

เมื่อบริษัทได้มีการจ้างแรงงานในสถานที่ก่อสร้าง เมื่องานเสร็จสิ้นแล้วแรงงานต่างชาติที่ถูกจ้างไว้สามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานในแหล่งหรือบริษัทอื่นที่มีความต้องการได้ ทั้งนี้เป็นการป้องกันการว่างงานและการแอบอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมาย

## 2. รูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซีย

### 2.1 นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ

รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายที่มุ่งเน้นการจ้างงานแรงงานในประเทศให้ได้มากที่สุด นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวจึงถูกกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานในประเทศ สาขาที่มีการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว ได้แก่

2.1.1 สาขาการผลิต (Manufacturing sector) มีความหมายครอบคลุมถึง อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกทั้งหมด หรือมากกว่าร้อยละ 50.0 ของการผลิตเป็นการส่งออก ทั้งนี้สาขาการผลิตที่ไม่ได้ส่งออกจะได้รับการยกเว้นให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหากมี ยอดขายตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป หรือมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 100,000 ริงกิต อุตสาหกรรมที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่

2.1.1.1 อุตสาหกรรมป่าไม้

2.1.1.2 อุตสาหกรรมเครื่องเรือน

2.1.1.3 อุตสาหกรรมยางพารา

2.1.1.4 อุตสาหกรรมพลาสติก

2.1.1.5 อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารและการผลิต

2.1.1.6 อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง

2.1.1.7 อุตสาหกรรมเหล็กหล่อ เหล็กกล้า และเหมืองแร่

2.1.1.8 อุตสาหกรรมเซรามิค

2.1.1.9 อุตสาหกรรมสิ่งทอ

2.1.1.10 อุตสาหกรรมรองเท้า

2.1.1.11 วิศวกรรมศาสตร์และการต่อเติม

2.1.1.12 วิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิต

2.1.1.13 วิศวกรรมโยธาและน้ำมันดิน

1.2 สาขาการทำสวน (Plantation sector) ประกอบด้วย การปลูกพืชล้มลุก พืชที่ใช้เป็นอาหาร การเพาะปลูกไม้ประดับ การเลี้ยงสัตว์ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

1.3 สาขาการก่อสร้าง

1.4 สาขาบริการ ประกอบด้วย

1.4.1 คนงานทั่วไปและพ่อครัวในภัตตาคารหรือร้านอาหาร

1.4.1.1 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานเป็นพ่อครัวและคนงานทั่วไป เช่น ล้างจาน ทำความสะอาด ได้ในร้านอาหารทุกแห่งในประเทศมาเลเซีย

1.4.1.2 ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานเป็นพนักงานเสิร์ฟอาหารและแคชเชียร์

1.4.2 พนักงานทำความสะอาด

1.4.2.1 ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะอย่าง เช่น ทำความสะอาดรถยนต์ หรือรถโดยสาร ทำความสะอาดบิมน้ำมัน และงานซ่อมบำรุงอื่น ๆ

1.4.3 พนักงานขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือและสนามบิน

1.4.4 พนักงานบริการในบ้านพักสวัสดิการ

1.4.5 พนักงานซักรีด

1.4.6 พนักงานแคดดี้ในสนามกอล์ฟ

1.4.7 พนักงานบริการในที่พักผ่อนเกาะ (ยกเว้นปีนัง)

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดประเทศต้นทางและสาขาที่อนุญาตให้ทำงาน โดยประเทศมาเลเซียกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่มาจากแต่ละประเทศทำงานได้ในเฉพาะสาขาที่อนุญาตเท่านั้น

## 2.2 ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าว

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวมีขั้นตอนดังนี้

2.2.1 การขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวและใบอนุญาตจาก KHEDN (หรือ Ministry of Home Affairs) บริษัทหรือนายจ้างต้องกรอกแบบฟอร์ม KDN/PA 2/98 แล้วส่งไปที่ Pusat Kelulusan Setempat di KHEDN Immigration Department of Malaysia Level 4 (Podium) Block 2G4, Precint 2, Federal Government Administration Centre, 62550 Putrajaya, FEDERAL TERRITORY

2.2.2 การขอ Referred visa จาก Malaysian Foreign Mission เมื่อ KHEDN (หรือ Ministry of Home Affairs) พิจารณาออกใบอนุญาตแล้ว นายจ้างจึงไปดำเนินการขอ Referred visa จาก Malaysian Foreign Mission เอกสารที่ใช้ประกอบการขอ Referred visa โดยทั่วไปได้แก่

2.2.2.1 หนังสือรับรองจากนายจ้าง

2.2.2.2 ใบอนุญาตจาก KHEDN หรือ กองตรวจคนเข้าเมือง (ในกรณีขอเปลี่ยนตัวแรงงาน)

2.2.2.3 เงินฝากค้ำประกันหรือหนังสือค้ำประกันที่ออกโดยธนาคาร ระยะเวลา 18 เดือน

2.2.2.4 แบบคอมพิวเตอรื (เฉพาะในส่วนของนายจ้าง)

2.2.2.5 ค่าวีซ่า ชำระเป็นตัวแลกเงินหรือธนาคณัติ

2.2.2.6 แบบฟอร์ม IMM12

2.2.2.7 สำเนาหนังสือเดินทางของแรงงานต่างด้าว

2.2.2.8 ผลการตรวจโรคจากสถานพยาบาลของประเทศต้นทางตามที่  
กระทรวงสาธารณสุขประเทศมาเลเซียระบุไว้

2.2.2.9 แบบคำขอ Referred visa หรือ VDR

แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุมัติวีซ่าจะมีตราประทับหรือ PLKS sticker ในหนังสือ  
เดินทาง ซึ่งระบุวันหมดอายุและแสดงถึงการจ้างงานชั่วคราว

2.3 นายจ้างสามารถยื่นขอเปลี่ยนตัวแรงงานต่างด้าวในกรณีที่ แรงงานเดิมกลับไป  
ประเทศต้นทาง หรือเสียชีวิต โดยยื่นคำขอที่กองตรวจคนเข้าเมือง เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงไปยื่นขอ  
วีซ่าให้แรงงานต่างด้าว ดังรายละเอียดในข้อ (2.2)

2.4 ถ้ามีการโอนย้ายแรงงานไปต่างถิ่นหรือเปลี่ยนแปลงชื่อนายจ้างหรือ  
สถานประกอบการนายจ้างจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขอโอนย้ายหรือเปลี่ยนแปลง แรงงานต่างด้าวจึง  
จะได้รับ ตราประทับหรือ PLKS sticker ที่ออกให้ใหม่ ต้องขอใบอนุญาตและโควตาการจ้างงาน  
จากผู้อำนวยการฝ่ายแรงงานของรัฐ ก่อนที่จะยื่นขอใบอนุญาตจ้างงานชั่วคราวที่กองตรวจคนเข้า  
เมืองที่ใกล้ที่สุด แล้วจึงดำเนินการตามข้อ (2.2)

### 3. ระยะเวลาการจ้างแรงงานต่างด้าว

ในขั้นแรก แรงงานต่างด้าวจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในมาเลเซียเป็นเวลา 3 ปี และอาจ  
ต่ออายุได้อีกครั้งละ 1 ปี จนถึงปีที่ 5 ซึ่งขึ้นอยู่กับการยื่นคำร้องของนายจ้างการต่ออายุการจ้าง  
งานหลังจากปีที่ 5 นั้นมีเงื่อนไขให้นายจ้างต้องขอใบอนุญาตจาก The National Vocational  
Training Council เพื่อรับรองว่าแรงงานนั้นเป็นแรงงานฝีมือ และแรงงานต่างด้าว จะต้องได้รับ  
ประกาศนียบัตร เช่น SKM ระดับ 1 หรือ 2 ใบรับรองจาก MLKV, SKK หรือ ใบรับรองจาก CIDB  
ก่อนที่จะยื่นขอต่ออายุใบอนุญาต

### 4. การจ้างผู้รับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานต่างด้าว

ประเทศมาเลเซีย มีกฎเกณฑ์การจ้างผู้รับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานต่างด้าว (PRA) ที่มี  
รายละเอียดแตกต่างหากจากการจ้างงานในสาขาการผลิต ก่อสร้าง บริการ และการทำสวน  
กฎเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่



4.1 PRA จะต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามกฎหมายของกองตรวจคนเข้าเมือง

4.2 นายจ้างจะต้องมีเด็กเล็กหรือผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแล

4.3 นายจ้างและคู่สมรสที่มืงงานทำ สามารถยื่นคำขอผู้รับใช้ในบ้านครอบครัวละ

1 คน

4.4 อนุญาตให้จ้าง PRA เฉพาะสัญชาติ อินโดนีเซีย ไทย กัมพูชา ศรีลังกา และ  
ฟิลิปปินส์

4.5 PRA จะต้องเป็นผู้หญิงอายุระหว่าง 25-45 ปี

4.6 ไม่อนุญาตให้ PRA นำบุคคลในครอบครัวเข้าประเทศมาด้วย

4.7 PRA ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างหรือสาขาการจ้างงานโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก  
กองตรวจคนเข้าเมือง

4.8 นายจ้างต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการค้าประกันค่าวีซ่า ค่าใบอนุญาต  
และค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว

4.9 นายจ้างที่ต้องการจ้าง PRA สัญชาติฟิลิปปินส์หรือศรีลังกา จะต้องมียาได้  
มากกว่า 5,000 ริงกิตต่อเดือน และนายจ้างที่ต้องการจ้าง PRA สัญชาติอินโดนีเซีย ไทย และ  
กัมพูชา จะต้องมียาได้มากกว่า 3,000 ริงกิตต่อเดือน

4.10 การประทับตราะบุการจ้างงานชั่วคราวหรือ PLKS จะต้องกระทำภายใน 1  
เดือนหลังจากที่แรงงานต่างด้าวมาถึงประเทศ

4.11 ไม่อนุญาตให้ PRA แต่งงานกับคนในประเทศหรือแรงงานต่างด้าวในประเทศ  
มาเลเซีย

4.12 PRA จะต้องประพฤติตนให้เหมาะสมกับขนบธรรมเนียมประเพณีของมาเลเซีย

4.13 การต่ออายุใบอนุญาตทำงานของ PRA จะต้องทำ 3 เดือนก่อนที่จะหมดอายุ

4.14 นายจ้างที่ไม่ได้นับถือศาสนาอิสลามจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมให้ PRA ที่นับถือศาสนาอิสลาม และจะต้องไม่บังคับให้ทำงานที่ขัดกับหลักศาสนา เช่น เลี้ยงหมา เลี้ยงหมู

4.15 PRA จะได้รับวีซ่าให้เข้าออกประเทศได้หลายครั้งภายใน 12 เดือน

4.16 นายจ้างจะต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่ทราบ เมื่อ PRA สิ้นสุดการทำงานเลิกจ้าง หายตัวหรือหลบหนีไปจากสถานที่ทำงาน

4.17 นายจ้างต้องรับผิดชอบในการส่งตัว PRA กลับไปยังประเทศต้นทาง เมื่อเลิกจ้างสิ้นสุดการจ้างงาน ใบอนุญาตหมดอายุหรือถูกเพิกถอน โดยนายจ้างจะต้องขอบันทึกการกลับประเทศจากกองตรวจคนเข้าเมือง

4.18 กองตรวจคนเข้าเมืองสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตหรือใบรับรองที่ออกไปแล้วได้

4.19 ไม่อนุญาตให้ PRA ที่มี PLKS ยื่นขอใบอนุญาตเข้าเมือง

ลักษณะสำคัญของสัญญาจ้างงาน PRA ได้แก่

1. ระยะเวลาปีต่อปีนับตั้งแต่วันที่แรงงานต่างด้าวมาถึงประเทศมาเลเซีย
2. สถานที่ทำงาน อนุญาตให้ PRA ทำงานและอาศัยอยู่ในบริเวณที่พักของนายจ้าง ดังที่ระบุในตราประทับการจ้างงานชั่วคราวหรือ PLKS sticker ทั้งนี้ นายจ้างสามารถเลิกจ้าง PRA ในกรณีที่
  3. จงใจไปทำงานกับนายจ้างอื่น
  4. ไม่เชื่อฟังคำสั่งเกี่ยวกับหน้าที่
  5. ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ไม่รวดเร็วในการทำงานตั้งแต่เริ่มต้น
  6. พบว่า มีความผิด ข้อโกง ไม่สุจริต เกี่ยวข้องกับสิ่งผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด
 คำประเวณี ต่อต้านอำนาจรัฐ อาชญากรรม เป็นต้น
7. ตั้งครรภ์

PRA สามารถสิ้นสุดสัญญาจ้างได้ทันทีถ้ารู้สึกถึงความไม่ปลอดภัย ได้รับบาดเจ็บจาก ความรุนแรงหรือโรคภัย เป็นเหยื่อของการถูกทารุณกรรมจากนายจ้าง หรือนายจ้างผิดสัญญา ถ้า PRA หลบหนีนายจ้างจะต้องแจ้งกองตรวจคนเข้าเมือง มิฉะนั้นนายจ้างจะต้องเสียค่าปรับกรณี PRA หลบหนีดังนี้ คือ ชาวอินโดนีเซีย 250 ริงกิต ฟิลิปปินส์ 750 ริงกิต ไทย 250 ริงกิต กัมพูชา 250 ริงกิต และศรีลังกา 750 ริงกิต

## 1. ขั้นตอนการนำเข้า PRA

- 1.1 ส่งสัญญาจ้างไปให้ PRA ลงนาม
- 1.2 รับสัญญาจ้างและผลการตรวจโรคของ PRA
- 1.3 ถ้านายจ้างยื่นขอเอกสารเองจะได้รับการพิจารณาภายใน 7 วัน ถ้ายื่นเอกสารผ่านตัวแทนจะใช้เวลา 14 วัน
- 1.4 นายจ้างออกจดหมายรับรองการจ่ายเงินและเก็บใบเสร็จของทางการไว้
- 1.5 ส่งจดหมายรับรองการจ่ายเงินและใบเสร็จไปให้ PRA เพื่อนำไปยื่นให้ Malaysian Foreign Mission ในการขอรับวีซ่า
- 1.6 นายจ้างจะต้องไปรับ PRA เมื่อเดินทางมาถึงมาเลเซีย
- 1.7 ภายใน 1 เดือนหลังจาก PRA เดินทางมาถึงมาเลเซีย นายจ้างจะต้องนำหนังสือเดินทางของ PRA ไปรับการประทับตราจ้างงานชั่วคราว หรือ PLKS sticker ที่กองตรวจคนเข้าเมืองที่นายจ้างเคยยื่นขอใบอนุญาต

## 2. เอกสารที่ใช้ประกอบ

- 2.1 แบบฟอร์ม PRA 1 สำหรับนายจ้าง
- 2.2 แบบฟอร์ม IMM12
- 2.3 แบบฟอร์ม IMM38
- 2.4 ตั๋วแลกเงินติดแสตมป์ 10 ริงกิต
- 2.5 สัญญาจ้างงานติดแสตมป์ 10 ริงกิต

2.6 สำเนาบัตรประชาชนของนายจ้าง (ทั้งสามีและภรรยา)

2.7 ผลการตรวจโรคของผู้ที่จะมาเป็น PRA

2.8 นายจ้างที่ไม่ได้นับถือศาสนาอิสลามที่ต้องการจ้าง PRA ที่นับถือศาสนาอิสลาม จะต้องกรอกรายละเอียดในภาคผนวก A และ B ส่วนนายจ้างที่ยื่นคำขอด้วยตนเองให้กรอกรายละเอียดในภาคผนวก C ด้วย

2.9 สำเนาการเสียภาษีหรือฟอร์ม J ของนายจ้าง (ทั้งสามีและภรรยา)

2.10 ใบเกิดของเด็กหรือใบรับรองแพทย์เพื่อยืนยันความต้องการดูแลของคนในครอบครัว

2.11 หนังสือรับรองเงินเดือนหรือเงินได้ของนายจ้าง

กล่าวโดยสรุป ประเทศมาเลเซียมีการจัดการแรงงานต่างด้าวโดยใช้การออกใบอนุญาต และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวตามประเภทของงาน นอกจากนี้การใช้มาตรการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศมาเลเซียเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ ได้แก่ นโยบายชาตินิยม เศรษฐกิจมหภาค กฎเกณฑ์และสถาบันที่ใช้ดูแลตลาดแรงงานนโยบายชาตินิยม เนื่องจากประเทศมาเลเซียประกอบด้วยประชากร 3 เชื้อชาติ คือ ชาวพื้นเมืองที่เป็นชนชาติมาเลย์หรือบุมิพุดรา ซึ่งมีประชากรประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศ ชาวจีนประมาณร้อยละ 30.0 ส่วนใหญ่ทำการค้า และชาวอินเดีย โดยชาวมาเลย์จะมีรายได้เฉลี่ยต่ำและมีอัตราความยากจนมากกว่าชนชาติอื่น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานที่เป็นประชากรของประเทศแทนการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยในแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 7 (ระหว่างปี 2539-2543) มีนโยบายที่ส่งเสริมการจ้างงานแบบยืดหยุ่นและจ้างแรงงานที่เกษียณอายุให้กลับเข้ามาทำงานได้อีก นอกจากนี้ยังสร้างแรงจูงใจให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศเพื่อทดแทนแรงงานต่างชาติด้วยการให้สิทธิประโยชน์ด้านยานพาหนะ มาตรการเหล่านี้ได้ช่วยเพิ่มอุปสงค์ของแรงงานที่เป็นชาวมาเลย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อถึงแนวทางการออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

ในด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งเสริมกลไกการทำงานของตลาดแรงงาน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการจ้างงานที่ส่งผลกระทบต่อกฎเกณฑ์และกรอบในการดูแลด้านการจ้างงาน และค่าจ้าง ประเทศมาเลเซียได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคไปในทิศทางที่ส่งเสริม ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และบทบาทของแรงงานต่างชาติ กฎเกณฑ์ที่ใช้ดูแลตลาดแรงงานจะมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศมาเลเซีย มีคณะกรรมการจัดการด้านแรงงาน แต่เป็นการหารือไปในเชิงธุรกิจระหว่างผู้นำ ผู้กำหนดนโยบาย และแรงงานฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและส่งเสริมการเติบโตของภาคเอกชน โดยยังมีการจำกัดบทบาทของสหภาพแรงงาน มีการกำหนดมาตรฐานของแรงงาน สิทธิประโยชน์ และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับวันหยุด การทำงานล่วงเวลา และการตัดเงินเดือน ซึ่งถึงแม้ว่าจะมี กฎระเบียบค่อนข้างมาก แต่ประเทศมาเลเซียไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

#### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียใช้การออกใบอนุญาต (Work permit) ให้กับแรงงานที่ประสงค์จะ เข้ามาทำงานในประเทศอินโดนีเซียเป็นนโยบายหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว แรงงาน ต่างด้าวในประเทศอินโดนีเซียส่วนใหญ่มาจากประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก ได้แก่ ประเทศ ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน และประเทศสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาทำงานในประเทศอินโดนีเซีย ด้วยเช่นกัน

อุตสาหกรรมสิ่งทอได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการรับคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวต้องเข้าร่วมในโครงการประกันความคุ้มครอง ซึ่งผลประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวจะ ได้รับคือ การประกันความคุ้มครอง ความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งยังเกิด ประโยชน์กับผู้จ้างแรงงานที่เป็นคนอินโดนีเซียด้วย เพราะนโยบายดังกล่าวทำให้มีเงินทุนไหลเข้ามา ในโครงการประกันความคุ้มครองเพิ่มขึ้น โดยคาดว่าจำนวนเงินในโครงการจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์เข้ามาทำงานในประเทศอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศอินโดนีเซียมีอัตราการ เติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่ดี ทำให้รัฐบาลหันมาพิจารณานโยบายการออกใบอนุญาตให้ แรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้อยู่อาศัยถาวรในประเทศอินโดนีเซียได้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้คนต่างชาติ เข้ามาลงทุนในประเทศอินโดนีเซียมากขึ้น

### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในฮ่องกง

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศฮ่องกง ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย มาตรา 24 (Basic Law, Article 24) อนุญาตให้บุคคลที่มีคุณสมบัติต่อไปนี้สามารถอยู่ในประเทศ ฮ่องกงได้อย่างถาวร

- (1) บุคคลสัญชาติจีนที่เกิดในฮ่องกง
- (2) บุคคลสัญชาติจีนที่อาศัยอยู่ในฮ่องกงเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 ปี
- (3) บุคคลเชื้อชาติจีนที่ไม่ได้เกิดในฮ่องกงแต่มีคุณสมบัติตามข้อ (1) และ (2)
- (4) บุคคลที่ไม่ใช่เชื้อชาติจีนแต่เข้ามาในฮ่องกงด้วยวิชาท่องเที่ยวและอาศัยอยู่ใน ฮ่องกงเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 ปี

(5) บุคคลที่อายุต่ำกว่า 21 ปี ซึ่งเกิดในฮ่องกง ตามเงื่อนไขข้อ (4)

(6) บุคคลอื่น ๆ ตามเงื่อนไขข้อ (1) ถึง (5)

นอกจากนี้แรงงานฝีมือและแรงงานอาชีพเฉพาะสาขาที่ระบุไว้ในวิชา สามารถอยู่ใน ประเทศฮ่องกงได้โดยจะได้รับการพิจารณาเป็นกรณีไป พบว่าแรงงานฝีมือและแรงงานอาชีพ กลุ่มใหญ่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาคือ คนฟิลิปปินส์ ไทย และอินโดนีเซีย

### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศเกาหลีใต้

#### 1. นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของประเทศเกาหลีใต้

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสามารถทำงานได้ในประเทศ เกาหลีใต้โดยอยู่ในสาขาการบริการเท่านั้น และให้แรงงานต่างด้าวที่มีบรรพบุรุษเป็นคนเกาหลี สามารถขอใบอนุญาต ทำงานในสาขาบริการได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ รัฐบาลได้ใช้ระบบการให้ ใบอนุญาต โดยกำหนดคุณสมบัติของนายจ้างที่เป็นคนเกาหลีว่าต้องมีแรงงานน้อยกว่า 300 คน และอยู่ในสาขาการผลิต การก่อสร้าง และการบริการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยต้องแสดง ให้เห็นว่าได้พยายามหาแรงงานเกาหลีแล้วแต่หาไม่ได้เป็นเวลา 1 เดือน เพื่อให้สำนักงานแรงงาน อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้และออกใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้น ปัจจุบันประเทศ เกาหลีใต้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติ โดยใช้ระบบใบอนุญาตทำงาน (Employment Permit

System: EPS ซึ่งกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้เป็นผู้คัดเลือกประเทศที่จัดส่งแรงงานไปทำงานในเกาหลีใต้ ปัจจุบันมีประเทศผู้ส่งรวม 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย เวียดนาม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา มองโกเลีย ปากีสถาน อุซเบกิสถาน จีน และกัมพูชา การจัดส่งแรงงานเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐต่อรัฐ ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานเกาหลีใต้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development: HRD) เป็นผู้ดำเนินการ

## 2. รูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศเกาหลีใต้

จากที่นำเสนอไว้ข้างต้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือของประเทศเกาหลีใต้ใช้ระบบการจ้างงานในลักษณะฝึกหัด และการออกใบอนุญาตให้ทำงานแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและได้ขออนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามเงื่อนไขของระยะเวลาที่ทำงานอยู่ในประเทศเกาหลีใต้ ต้องทำงานในลักษณะ/ ประเภท ดังนี้

2.1 การผลิตขนาดเล็กหรือขนาดกลางที่มีแรงงานน้อยกว่า 300 คน

2.2 การก่อสร้างที่มีต้นทุนของโครงการ 30 พันล้านวอน (สกุลเงินเกาหลี)

2.3 การบริการใน 6 สาขา ได้แก่ ภัตตาคาร, ธุรกิจที่สนับสนุนการบริการ (การทำความสะดวกดีทีก อาคารและอุปกรณ์เครื่องมือ), การบริการสาธารณะ, การบริการทำความสะอาด, ผู้รับใช้ในบ้าน และงานดูแลคนคล้ายงานพยาบาล

2.4 การประมงชายฝั่ง รวมทั้งประมงที่ใช้วิธีการลากอวนน้ำหนัก 10-25 ตัน

2.5 การเกษตรและปศุสัตว์

### ขั้นตอน

แรงงานต่างด้าวที่ต้องการขอใบอนุญาตต้องติดต่อกระทรวงแรงงานและกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแรงงานต่างด้าวต้องติดต่อศูนย์แรงงานของกระทรวงแรงงาน เพื่อขอเอกสารรับรองการทำงานและนำเอกสารรับรองการทำงานนั้นไปแสดงต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของกระทรวงยุติธรรม

1. เอกสารที่ต้องนำไปแสดงศูนย์แรงงาน มีดังนี้

2. พาสปอร์ต หรือใบอนุญาตเข้ามาท่องเที่ยว

3. ใบรายงานการจ้างงานจากนายจ้าง
4. สำเนาแสดงตำแหน่งที่ลงทะเบียนในการจ้างทำงาน
5. สัญญาการจ้างงาน
6. เอกสารแสดงว่าเป็นชนชาติเกาหลีแต่เชื้อชาติอื่น (บัตรประชาชน)
7. จดหมายแสดงคำปฏิญาณ
8. รูปถ่าย 1 ใบ

หลังจากนำเอกสารข้างต้นมาสมัคร จะได้รับเอกสารแสดงสถานภาพการทำงานภายใน 3 วัน และให้นำไปแสดงต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เอกสารที่ต้องนำไปแสดงต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีดังนี้

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศเกาหลีได้น้อยกว่า 3 ปี

1. พาสปอร์ต หรือใบอนุญาตเข้ามาท่องเที่ยว
2. รูปถ่าย 1 ใบ
3. เอกสารแสดงสถานภาพการจ้างงานที่ออกโดยกระทรวงแรงงาน
4. ใบแสดงการเปลี่ยนสถานภาพจากการพักชั่วคราวมาเป็นการลงทะเบียนเป็น

แรงงานต่างด้าว

5. เงิน 60,000 วอน

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศเกาหลีได้ระหว่าง 3-4 ปี

1. พาสปอร์ต หรือใบอนุญาตเข้ามาท่องเที่ยว
2. รูปถ่าย 1 ใบ
3. เอกสารแสดงสถานภาพการทำงานที่ออกโดยกระทรวงแรงงาน
4. ใบขอวีซ่า



แรงงานต่างด้าวที่ได้รับวีซ่าสามารถทำงานได้ 5 ปี โดยไม่นับช่วงเวลาที่ยื่นขอวีซ่า  
ประเทศเกาหลีใต้และกลับเข้ามาใหม่

การขอใบอนุญาตเข้ามาทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

ในปี 2004 รัฐบาลเกาหลีใต้ดำเนินการทำความตกลงร่วมกัน (MOU) กับรัฐบาลของ  
ประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศเกาหลีใต้ การดำเนินการทำความตกลงร่วมกัน  
(MOU) มีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ตัวแทนของรัฐบาลของประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศเกาหลีใต้  
เท่านั้นเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกแรงงาน
2. ในการคัดเลือกแรงงานกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการศึกษา ประสบการณ์ และผลการ  
ทดสอบจากประเทศเกาหลีใต้
3. แรงงานทุกคนไม่ได้รับประกันว่าจะได้ทำงานในประเทศเกาหลีใต้
4. มีการดำเนินการทบทวนความตกลงร่วมกันทุก ๆ 2 ปี เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ จำนวน  
แรงงาน, ความพอใจของนายจ้างในการจ้างแรงงาน
5. รัฐบาลของประเทศที่จัดส่งแรงงานต้องมีวิธีการป้องกันแรงงานไม่ให้หลบหนีจาก  
ตำแหน่งหน้าที่ถ้ายังไม่ได้รับการอนุญาต

นายจ้างเกาหลีใต้ต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือต้องดำเนินการติดต่อกับศูนย์แรงงาน  
และตัวแทนแรงงานซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน นอกจากนี้ นายจ้างเกาหลีใต้  
ต้องแสดงให้เห็นว่าได้พยายามหาแรงงานภายในประเทศแล้วแต่ไม่สามารถหาได้เป็นเวลา 1 เดือน  
แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสามารถทำงานในประเทศเกาหลีใต้ได้เป็นเวลา 3 ปี หลังจากนั้นต้อง  
เดินทางออกจากประเทศเกาหลีใต้เป็นเวลา 1 ปี จึงจะสามารถเดินทางกลับมาทำงานได้อีก 3 ปี  
สิทธิที่แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจะได้รับ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการทำงาน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับเชื้อชาติ  
ได้แก่ อัตราค่าจ้าง และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการทำงาน โดยอาจแตกต่างจากแรงงานเกาหลี

ขั้นตอนในการคัดเลือกแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

ในการคัดเลือกแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมีขั้นตอนแตกต่างกันระหว่างแรงงานต่างด้าวที่มีเชื้อชาติของประเทศอื่น กับแรงงานต่างด้าวที่มีบรรพบุรุษเป็นเกาหลี

#### 1. แรงงานต่างด้าวที่มีเชื้อชาติประเทศอื่น

1.1 คณะกรรมการนโยบายแรงงานต่างด้าวเป็นผู้กำหนดว่าธุรกิจประเภทใดจะมีการใช้แรงงานต่างด้าวและเป็นแรงงานของประเทศใด

1.2 มีการทำความตกลง (MOU) ระหว่างรัฐบาลเกาหลีใต้กับรัฐบาลของประเทศที่จัดส่งแรงงาน

1.3 ตัวแทนของประเทศที่จัดส่งแรงงานต่างด้าวต้องมีการประสานงานส่งรายชื่อแรงงานร่วมกันให้กระทรวงแรงงานประเทศเกาหลีใต้ แรงงานเหล่านั้นจะได้รับการคัดเลือกตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดในการจ้างงาน ในกรณีที่ไม่สามารถคัดเลือกแรงงานได้ตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กำหนดได้ให้ใช้วิธีการสุ่มรายชื่อแรงงานด้วยระบบคอมพิวเตอร์

1.4 นายจ้างเกาหลีที่ต้องการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือต้องแสดงหลักฐานว่าได้พยายามหาแรงงานในประเทศและไม่สามารถหาได้เป็นเวลา 1 เดือน แจ้งต่อศูนย์แรงงานเพื่อขอจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

1.5 ในกรณีที่มีแรงงานต่างด้าวที่มีคุณสมบัติหลายคนตามที่นายจ้างเกาหลีต้องการให้นายจ้างเลือกได้เพียง 1 คน

1.6 นายจ้างเกาหลีและแรงงานต่างด้าวต้องทำสัญญาการจ้างงาน

1.7 แรงงานต่างด้าวต้องมีเอกสารแสดงระยะเวลาที่อยู่ในประเทศเกาหลีใต้และสัญญาการจ้างงานเพื่อประกอบการขอวีซ่าในการทำงาน

1.8 นายจ้างเกาหลีจัดส่งวีซ่าให้กับแรงงานต่างด้าวผ่านทางสถานทูตเกาหลีใต้ในประเทศนั้น ๆ แรงงานต่างด้าวเมื่อได้รับวีซ่าจากสถานทูตแล้ว สามารถเดินทางเข้าประเทศเกาหลีใต้ได้ และจะได้รับการอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องประเทศเกาหลีใต้

#### 2. แรงงานต่างด้าวที่มีบรรพบุรุษเป็นเกาหลี

2.1 คณะกรรมการนโยบายแรงงานต่างด้าวเป็นผู้กำหนดว่าธุรกิจประเภทใดจะมีการใช้แรงงานต่างด้าวและเป็นแรงงานของประเทศใด

2.2 สถานทูตเกาหลีใต้ให้วีซ่าตามวัตถุประสงค์ในการเดินทางมาประเทศเกาหลีใต้ของแรงงานต่างด้าวที่มีบรรพบุรุษเป็นเกาหลี ในกรณีที่มีจำนวนมากจะใช้วิธีให้ทำการทดสอบหรือใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการสุ่มคัดเลือก

2.3 แรงงานต่างด้าวเมื่อมาถึงประเทศเกาหลีใต้จะได้รับการฝึกอบรมในการทำงาน ในกรณีที่แรงงานสาขาก่อสร้างต้องได้รับใบอนุญาต (Work permit) ให้ทำงานได้ ทำให้แรงงานต่างด้าวมีอิสระในการเลือกงานทำ

2.4 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับเอกสารผ่านการฝึกอบรมในการทำงานแล้วต้องยื่นเอกสารต่อศูนย์แรงงาน

2.5 ศูนย์แรงงานดำเนินการให้เอกสารแสดงระยะเวลาการทำงานในประเทศเกาหลีใต้ของแรงงานต่างด้าวกับนายจ้างที่ไม่สามารถหาแรงงานในประเทศได้เป็นเวลา 1 เดือน

2.6 ในกรณีที่มีแรงงานต่างด้าวที่มีคุณสมบัติหลายคนตามที่นายจ้างเกาหลีใต้ต้องการให้นายจ้างเลือกได้เพียง 1 คน

2.7 นายจ้างเกาหลีและแรงงานต่างด้าวต้องทำสัญญาการจ้างงาน

2.8 แรงงานต่างด้าวต้องมีเอกสารแสดงระยะเวลาที่อยู่ในประเทศเกาหลีใต้และสัญญาการจ้างงานเพื่อประกอบการขอวีซ่าในการทำงาน

2.9 กระทรวงยุติธรรมดำเนินการออกวีซ่าสถานภาพใหม่ให้กับแรงงานต่างด้าวที่มีบรรพบุรุษเป็นเกาหลี

ความแตกต่างระหว่างการใช้ระบบการจ้างงานและฝึกอบรมกับการออกใบอนุญาตให้ทำงาน

1. สถานภาพของแรงงาน ภายใต้ระบบการจ้างงานและฝึกอบรม แรงงานต่างด้าวจะได้รับการฝึกหัดเป็นเวลา 1 ปี หลังจากผ่านการฝึกหัดแล้วจะได้รับสถานภาพให้เข้าทำงานได้

แต่ในกรณีการออกใบอนุญาตให้ทำงานแรงงานต่างด้าวสามารถเริ่มเข้าทำงานโดยใช้ใบอนุญาตได้เลย

2. ความรับผิดชอบของตัวแทน สมาคมธุรกิจขนาดเล็กเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการจ้างแรงงานและฝึกอบรมในขณะที่รัฐบาลเป็นผู้จัดการในการออกใบอนุญาตให้ทำงาน

3. การจัดสรรแรงงาน ภายใต้ระบบการจ้างงานและฝึกอบรม นายจ้างเกาหลีไม่สามารถเลือกแรงงานต่างด้าวได้เองทำนองเดียวกันแรงงานต่างด้าวก็ไม่สามารถเลือกนายจ้างได้ แต่ในระบบการออกใบอนุญาตให้ทำงานนายจ้างมีโอกาสในการเลือกแรงงานต่างด้าวให้เข้าทำงานได้

4. การป้องกันแรงงานเกาหลี ภายใต้ระบบการจ้างงานและฝึกอบรม นายจ้างไม่ได้คำนึงถึงตลาดแรงงานในประเทศการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่ในระบบการออกใบอนุญาตให้ทำงานนายจ้างต้องดำเนินการให้เห็นว่าได้พยายามหาแรงงานในประเทศแล้วแต่ไม่สามารถหาได้ในระยะเวลาที่กำหนด

นโยบายการรับแรงงานต่างชาติของ U.S.A

The Immigration Reform and Control Act. Of 1986 Illegal Immigration Reform and Immigrate Responsibility Act of 1996 (เม.ย. 1997) ได้มีการกำหนดดังนี้

1. มีการกำหนดอาชีพ (Job Description)
2. มีการกำหนดโควต้าไว้ประมาณปีละ 140,000 คนเพื่อออกใบ อนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเลือกงานในการออกวีซ่าไว้ ดังนี้

2.1 คนต่างชาติที่มีทักษะพิเศษ มีการศึกษาสูง

2.2 คนงานที่ไม่มีทักษะและมีทักษะ

2.3 คนย้ายถิ่นกรณีอื่น เช่น นักเรียน นักศึกษา

อาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ

1. แรงงานฝีมือ-แพทย์ วิศวกร พยาบาล ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ นักวิชาชีพ ผู้มีการศึกษาสูง

2. แรงงานไร้ฝีมือ-คนสวน แม่บ้าน งานภาคเกษตรกรรม งานที่คนอเมริกันไม่ทำ เช่น เก็บขยะ ทำความสะอาด ก่อสร้าง ฯลฯ
3. ผู้ต้องห้ามไม่ให้เข้าประเทศ-หญิงโสเภณี ผู้ถูกจับกุม คนจีน คนวิกัลจิต  
กระบวนการจ้างงาน
  1. การคัดเลือกเป็นรายอาชีพ สำหรับสาขาที่ตลาดแรงงานขาดแคลน เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร นักวิชาชีพ ผู้มีการศึกษาสูง ฯลฯ
  2. รับสมัครงาน (แรงงานระดับล่าง)
  3. ประกาศรับสมัครงานทั่วไป
  4. คนอเมริกันไม่มีพอ มีการประกาศรับรองจากกรมแรงงานยืนยันว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อคนอเมริกัน
  5. พิจารณารับคนต่างชาติแต่ต้องอยู่ในต่างประเทศขณะสมัคร เมื่อรับแล้วจึงออกวีซ่าให้เข้ามาในประเทศได้ โดยใช้ Work permit ในฐานะ Guest worker
  6. การคุ้มครองและควบคุมคนต่างชาติ
  7. ควบคุมโดยการจัดหางานให้เป็นระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น
  8. มีการออกบัตรประจำตัว Social security cards ระบุถึงสถานะภาพไว้ตามเงื่อนไขการเข้าเมือง
  9. อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย อัตราค่าจ้าง แต่สำหรับแรงงานไร้ฝีมือจะได้ค่าจ้าง 50% ของค่าจ้างคนอเมริกัน
  10. มีการประกันสุขภาพ (Health care) การกำหนด Working condition

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชมนาท รัตนมณี และคณะ (2547) ศึกษาเรื่องแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ พบว่า ผลจากการประกาศใช้นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545-2547 ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านความมั่นคง สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ คือ ด้านความมั่นคง ประชาชนเกิดความกลัวและหวาดระแวง เนื่องจากไม่ทราบจำนวนและแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวที่แน่ชัด การจดทะเบียนไม่มีผลต่อสวัสดิการและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าว ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทย นโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนและขาดความยืดหยุ่น การจับกุมผู้กระทำผิดไม่สามารถสืบสาวไปหาตัวผู้ประกอบการที่แท้จริงได้ ด้านสาธารณสุข พบว่าแหล่งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นแหล่งพาหะนำโรคร้ายแรง รวมทั้งทัศนคติการมีลูกมากของแรงงานต่างด้าว ด้านสังคม พบว่า เด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติ ไม่สามารถเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนได้ สร้างภาระการจัดปัจจัยพื้นฐานและค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งการเอารัดเอาเปรียบค่าจ้างจากนายจ้าง ด้านเศรษฐกิจ พบว่า แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่มีราคาถูกจึงเป็นที่นิยมของนายจ้าง แต่เกิดปัญหาการแย่งงานของคนไทยในบางอาชีพ

จเร ธรรมนิมิต (2550) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษาพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก พบว่า ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาความสำเร็จทั้ง 6 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงาน ด้านความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ด้านสถานะ อำนาจ ทรัพยากรของหน่วยงาน ด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านความสามารถในการตรวจสอบ ด้านการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง อยู่ในระดับปานกลาง

พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล (2551) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบจุลภาค ไม่มีงบประมาณ และไม่มีอำนาจการตัดสินใจโดยมีโครงสร้างการทำงานร่วมกันของหน่วยงานแบบโครงสร้าง-หน้าที่ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ที่คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) กำหนด วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ จะมีลักษณะต่างคนต่างทำ งบประมาณและทรัพยากรด้านการบริหารต่าง ๆ จะได้รับจากกระทรวงต้นสังกัดโดยตรง และมีการรายงานผลหรือปัญหาต่างๆ ไปยังกระทรวงต้นสังกัด และต่อที่

ประชุม กบร. ที่กระทรวงแรงงาน ดังนั้น ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นแบบอำนาจรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน ปัญหาความขัดแย้งของนโยบายสาธารณะอื่นในพื้นที่ รวมถึงอุปสรรคด้านภูมิประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับ สุภาวดี สุขุทัย (2553) ศึกษาเรื่อง การดำเนินการของภาครัฐด้านการจ้างงานแรงงานต่างด้าว กรณีศึกษาตลาดไท อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี พบว่า เพื่อลดความยุ่งยาก ซับซ้อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจัดสถานที่ให้บริการแบบ One Stop Service เพื่อความรวดเร็ว

สาโรจน์ คมคาย (2554) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2552 การจัดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควบคู่ไปกับการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าอย่างถูกต้องกฎหมายรวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกัน ปรามปราม และควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมาตรการต่าง ๆ ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่ยังมีปัญหาการบังคับใช้และขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน

อภิญา เลื่อนฉวี (2553) ศึกษาเรื่อง การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน: ผลกระทบอย่างไรต่อไทย พบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีจะส่งผลดีที่เห็นได้ชัดต่อตลาดแรงงาน เนื่องจากจะทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจทั่วโลกในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะผนวกเข้าหากัน แรงงานในแต่ละประเทศมีโอกาสเลือกทำงานในสถานที่ หรือในประเทศที่มีโอกาสที่จะแสดงศักยภาพได้สูงสุด ก่อให้เกิดรายได้ที่สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ส่วนผลเสียอันเกิดจากการเคลื่อนย้าย

แรงงานเสรี คืออุตสาหกรรมบางประเภทอาจได้รับผลกระทบจากการไหลเข้าของแรงงานที่มาจากประเทศอื่น ซึ่งเข้ามาแข่งขันในอีกประเทศหนึ่ง นายจ้างมีทางเลือกที่จะจ้างแรงงานของประชากรอาเซียนในประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีค่าแรงถูกกว่า เกิดปัญหาระหว่างคนในชาติและชาวต่างชาติ และอาจทำให้เกิดปัญหาการเหยียดเชื้อชาติตามมา

ธีรดา พุ่มชบา (2553) ศึกษาเรื่องการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประสบผลตามเป้าหมาย เนื่องจากสามารถตรวจสอบประวัติและที่อยู่ที่เป็นหลักแหล่งของแรงงานต่างด้าว และนายจ้างส่วนใหญ่มีแรงงานต่างด้าวที่จ้างทำงานเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ นายจ้างยังมีความพึงพอใจต่อนโยบายดังกล่าว ปัจจัยของนายจ้างที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ประเภทกิจการ และขนาดของกิจการ โดยกิจการขนาดเล็ก นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงานเป็นส่วนใหญ่ เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อย ส่วนกิจการขนาดกลางและใหญ่ นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงานน้อยกว่า ปัจจัยภาครัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่า ลักษณะการติดต่อ การประสานงานและร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงาน ยังมีความไม่คล่องตัว เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อปฏิบัติงานร่วมกันจึงเกิดความล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคตามมา ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ พบว่ามีปัญหาด้านบุคลากรที่ทำงานภาคสนามงบประมาณมีจำกัด วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยียังไม่ทันสมัย ความร่วมมือจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการยังน้อย ด้านนายจ้างหรือผู้ประกอบการ เห็นว่าด้านขั้นตอนการต่อใบอนุญาตยังมีความยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายสูง สถานที่ไม่เพียงพอ รวมถึงใช้ระยะเวลาในการต่อใบอนุญาตนาน

สันติพงษ์ มูลฟอง (2553) ศึกษาเรื่องผลกระทบจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบบุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยในอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ผลกระทบจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบต่อกลุ่มบุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ได้แก่ การใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานต่อกลุ่มบุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการให้ข้อมูล เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการขอขึ้นทะเบียนการจัดทำบัตรประจำตัวของคนต่างด้าวให้กับกลุ่มบุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเข้าใจอย่างชัดเจน กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว



ฉบับปี พ.ศ. 2551 ให้ความหมายของคนต่างด้าวที่ไม่ชัดเจน การมีทัศนคติในทางลบกับกลุ่มบุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงาน การตกลำรวจจากทางราชการที่เกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ ความล่าช้าและไม่ใส่ใจในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐไทย กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติไม่มีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และนโยบายของรัฐไทย ยังไม่มีความชัดเจนในการให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดนอกประเทศไทย

เกียรติชัย นาคสุขไพบูลย์ (2553) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากนโยบายการผ่อนผัน การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2550 พบว่า ผลจากการประกาศใช้นโยบายผ่อนผัน ฯ ส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคง สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ กล่าวคือด้านความมั่นคง ประชาชนเกิดความกลัวและหวาดระแวง เนื่องจากไม่ทราบจำนวนและแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวที่แน่ชัด การจดทะเบียนไม่มีผลต่อสวัสดิการและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศ นโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนและขาดความยืดหยุ่น การจับกุมผู้กระทำผิดไม่สามารถสืบสาวหาตัวผู้ประกอบการที่แท้จริง รวมทั้งพม่าไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวพม่าเชื้อสายมอญ หรือกระเหรี่ยงเป็นประชาชนพม่า ด้านสาธารณสุข พบว่าแหล่งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นแหล่งพาหะนำโรคร้ายแรง รวมทั้งทัศนคติการมีลูกมากของแรงงานต่างด้าว ด้านสังคม พบว่าเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติ ไม่สามารถเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนได้ สร้างภาระการจัดปัจจัยพื้นฐานและค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งการเอาเปรียบจากนายจ้าง ด้านเศรษฐกิจ แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่มีราคาถูก จึงเป็นที่นิยมของนายจ้าง ทำให้เกิดปัญหาการแย่งงานของคนไทยในบางอาชีพ

ชาติรี มูลสถาน (2554) ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 พบว่า แรงงานชาวลาวในปัจจุบันไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ การเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลดีต่อประเทศไทยต่อตัวแรงงาน ต่อครอบครัวและต่อชุมชน แต่ก็มีแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว การมองภาพอนาคตแก้ดี พบว่า ประเทศไทยจะยังคงใช้นโยบายการจ้างและนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายและมีการปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกรวดเร็วโดยขยายเวลาอนุญาตทำงาน คุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายไทย ยกสถานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระจายอำนาจมากขึ้น พัฒนาฐานข้อมูลแรงงาน ในทางกลับกัน การมองภาพอนาคตแก้ร้ายพบว่าจะไม่มีการปรับปรุงการบริหาร

จัดการแรงงานต่างด้าวและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ การบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอและมีการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด คือ ประเทศไทยจะใช้นโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายและปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น สัดส่วนของผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานจะสูงขึ้นแต่จะยังคงมีผู้ลักลอบเข้าเมืองจำนวนมาก การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลจะยังเป็นประเด็นปัญหา อาจมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการในระดับชาติที่ดูแล อาจมีการปรับยกสถานะหน่วยงานบริหารแรงงานต่างด้าวจะมีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การจัดการฐานข้อมูลแรงงานจะดีขึ้น จะมีการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว จะมีความร่วมมือในภูมิภาคในด้านการศึกษาวิจัยแรงงานต่างด้าวและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

จากแนวคิดที่ได้จากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการดำเนินการศึกษา ปัญหา อุปสรรค ปัจจัยและความพร้อมในการดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว เพื่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ เป็นแนวทางที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ จะเห็นว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูงขึ้น ซึ่งรัฐได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 โดยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ เช่น นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ามาตรการแก้ไขของภาครัฐยังมีข้อจำกัดในหลายมิติ และไม่มีทิศทางหรือนโยบายที่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างจริงจัง ดังนั้น การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนํานโยบายด้านแรงงานต่างด้าว มาปฏิบัติ จะช่วยให้เห็นถึงข้อบกพร่องของนโยบาย และแนวทางในการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปแนวความคิดของแต่ละทฤษฎี ดังตารางที่ 4





ลำดับ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	ตัวแบบจากนักวิชาการ							วิจัย	
		Van Meter	Williams	Edwards	Sabatier	Hambleton	Cheena	Alexander		วรเดช
	ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน								✓	✓
	กฎระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน								✓	✓
	ทัศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
	กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงาน	✓		✓		✓	✓		✓	✓
	ความเที่ยงตรงของการสื่อสาร	✓		✓		✓	✓		✓	
	มาตรการควบคุมและส่งเสริม	✓				✓	✓	✓	✓	
4	สภาพแวดล้อม									
	สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ	✓			✓		✓		✓	✓
	สภาพแวดล้อมด้านสังคม	✓			✓		✓		✓	✓
	สภาพแวดล้อมด้านการเมือง	✓			✓	✓	✓		✓	✓
	การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น	✓			✓	✓	✓		✓	✓

ผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องตามตัวแบบของวรเดช จันทรศร เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากมีปัจจัยหลักที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับงานวิจัยนี้ โดยเฉพาะปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ต้องลงทุนสูงต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคสังคมและภาคการเมือง อีกทั้งเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยการยอมรับและความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องของเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดปัจจัยเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พิจารณาในด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบาย ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
2. ปัจจัยด้านทรัพยากร พิจารณาด้านความพร้อมเพียงของทรัพยากรทางการเงิน ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ และความพร้อมของบุคลากร
3. ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะพิจารณาจากลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร ทักษะคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และกระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายนั้นต้องมีความเข้าใจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจน
4. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม จะพิจารณาจากผลกระทบจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด มีรูปแบบของการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการศึกษา ดังนี้

1. วิธีการศึกษา
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)
3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล
5. การนำเสนอผลการศึกษา

#### วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ โดยแบ่งกรอบการวิจัยเป็น 3 กรอบ คือ การเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออก การศึกษาปัญหาอุปสรรคจากการการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวทางการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

1. เปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออกใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่

- 1.1 ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว
- 1.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร
- 1.3 ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 1.4 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม

2. ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาใช้ในการปฏิบัติ  
ได้แก่

2.1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้าน  
ความมั่นคงแห่งชาติ

2.2 การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในมิติด้านสาธารณสุข

2.3 การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในมิติด้านสังคม

2.4 การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในมิติด้านเศรษฐกิจ

3. แนวทางการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก  
โดยการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 แบบ คือ

3.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) เป็นการศึกษารวบรวม  
ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต  
พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

3.1.1 เปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่  
จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

3.1.2 ปัญหา และอุปสรรคการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาใช้ในการ  
ปฏิบัติ ทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ  
โดยศึกษาเฉพาะปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว  
จันทบุรี และจังหวัดตราด

3.1.3 แนวทางการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัด  
ภาคตะวันออก

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) ผู้ที่เป็น Key informant จำนวน 28 คน  
จากบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบข้อค้นพบจากข้อมูลทุติยภูมิและศึกษาประเด็น  
เพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในช่วงหลัง  
การประกาศใช้นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2545-ปัจจุบัน และ



ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติในพื้นที่  
3 จังหวัดภาคตะวันออก

### ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant)

การได้มาของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยทำการคัดเลือก Key informant ใน 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 ผู้วิจัยศึกษาเอกสารวิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย ข้อมูลจากทาง  
อินเทอร์เน็ต พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ได้บุคคลสำคัญ องค์กร หรือ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

ขั้นที่ 2 นำรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์กรจากการวิเคราะห์เอกสารที่ผู้วิจัยได้รวบรวมได้  
มาวิเคราะห์ว่าหน่วยงานใดที่มีความเกี่ยวข้องและเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของ  
การวิจัยมากที่สุด แล้วทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง ได้รายชื่อ  
หน่วยงานสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษาครั้งนี้ จำนวน 28 แห่ง ดังนี้

ตารางที่ 6 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

กลุ่ม	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
กรณีศึกษา	
ภาครัฐ	ด้านความมั่นคง
	1. สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดสระแก้ว
	2. สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดจันทบุรี
	3. สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดตราด
	4. กองกำลังบูรพา จังหวัดสระแก้ว
	5. หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน จังหวัดจันทบุรี

กลุ่ม กรณีศึกษา	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
	<p>6. หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน จังหวัดตราด</p> <p>7. สถานีตำรวจภูธรอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว</p> <p>8. สถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี</p> <p>9. สถานีตำรวจภูธรอำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด</p> <p>10. ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว</p>
ด้านสาธารณสุข	<p>11. สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดสระแก้ว</p> <p>12. สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดจันทบุรี</p> <p>13. สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดตราด</p> <p>14. โรงพยาบาลสอยดาว จังหวัดจันทบุรี</p>
ด้านสังคม	<p>15. ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 2</p> <p>16. ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านตามูล (รัฐประชาสงเคราะห์)</p> <p>17. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาตราด จังหวัดตราด</p> <p>18. ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สระแก้ว เขต 2</p>

กลุ่ม กรณีศึกษา	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
	19. สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว
	20. สำนักงานจัดหางานจังหวัดจันทบุรี
	21. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตราด
	22. ปลัดกระทรวงแรงงาน
ภาคเอกชน	ด้านเศรษฐกิจ
	23. ผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชน จังหวัดสระแก้ว
	24. ผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชน จังหวัดจันทบุรี
	25. ผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชน จังหวัดตราด
ภาคประชา สังคม	ด้านสังคม
	26. สมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนไทยกัมพูชา จังหวัดจันทบุรี
	27. สมาคมเกษตรกรชายแดนนบูรพา
	28. สมาคมการประมง จังหวัดตราด

### เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการรวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสร้างเครื่องมือตามกรอบแนวคิดในการวิจัย และเก็บรวบรวมข้อมูล โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

แบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น เป็นคำถามที่เกี่ยวกับการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษา โดยผู้วิจัยได้ขอรับคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา จากนั้นนำเครื่องมือไปขอความอนุเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ช่วยตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นทางด้านเนื้อหา (Content validity) จากนั้น นำคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญมาปรับปรุงแก้ไขประเด็น

การสัมภาษณ์เชิงลึก ร่วมกับความเห็นพ้องของอาจารย์ที่ปรึกษา โดยในที่นี่ ได้กำหนด  
กลุ่มเป้าหมาย คือ

1. หน่วยงานภาครัฐ ด้านความมั่นคง ได้แก่ ผู้กำกับการตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด  
จันทบุรี ตราด และจังหวัดสระแก้ว ผู้บัญชาการกองกำลังบูรพา จังหวัดสระแก้ว ผู้บัญชาการหน่วย  
เฉพาะกิจนาวิกโยธิน จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอวังน้ำเย็น  
จังหวัดสระแก้ว สถานีตำรวจภูธรอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี สถานีตำรวจภูธรอำเภอโป่งไร่  
จังหวัดตราด ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงที่ทำหน้าที่  
โดยตรงเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว หน่วยงานภาครัฐด้านสาธารณสุข ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงาน  
สาธารณสุข จังหวัดสระแก้ว สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดจันทบุรี สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด  
ตราด และโรงพยาบาลสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องวางแผนในด้าน  
สาธารณสุข ซึ่งปัจจุบันได้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการจำนวนมาก หน่วยงานภาครัฐ  
ด้านสังคม ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 2 ผู้อำนวยการเขตพื้นที่  
การศึกษาเขต 2 จันทบุรี ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านตามูล (รัฐประชาสงเคราะห์) และผู้อำนวยการ  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตราด จังหวัดตราด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้อง  
วางแผนในด้านการศึกษา ซึ่งปัจจุบันได้มีลูกหลานของแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการจำนวนมาก  
สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว สำนักงานจัดหางานจังหวัดจันทบุรี สำนักงานจัดหางานจังหวัด  
ตราด และปลัดกระทรวงแรงงานเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทโดยตรงในด้านการจ้างแรงงาน

2. หน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชน จังหวัดสระแก้ว ผู้แทน  
ผู้ประกอบการภาคเอกชน จังหวัดจันทบุรี และผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชน จังหวัดตราด

3. หน่วยงานภาคประชาสังคม ได้แก่ สมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนไทย  
กัมพูชา จังหวัดจันทบุรี สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพาและสมาคมการประมง จังหวัดตราด  
ซึ่งสมาคมต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่มีอาชีพเดียวกัน และเป็นตัวแทนในการเจรจา  
สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ กับหน่วยงานภาครัฐ

แบบสัมภาษณ์ที่ใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จะแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ ด้านความมั่นคง  
ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ โดยแต่ละด้านจะมีคำถาม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 คำถามเกี่ยวกับปัญหาของแรงงานต่างด้าวหลังการประกาศใช้นโยบาย

ผอ.น.น.ให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2555

ประเด็นที่ 2 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้าน  
แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติ  
กรณีศึกษา 3 จังหวัด ภาคตะวันออก จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ได้เก็บรวบรวม  
ข้อมูลเบื้องต้นจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่าง ๆ ข้อมูลที่นำมาใช้ ได้แก่

1. เอกสารทางราชการ จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้
  - 1.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี
  - 1.2 กระทรวงแรงงาน
  - 1.3 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
  - 1.4 สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง
  - 1.5 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
  - 1.6 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทความจากหนังสือพิมพ์/ หนังสือ/ เอกสารวิจัย/  
วิทยานิพนธ์/ เอกสารออนไลน์/ รายงานประจำปี/ ข้อบังคับ/ กฎหมาย/ พระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้อง  
กับแรงงานต่างด้าว

ทั้งนี้เพื่อศึกษาสภาพความเป็นจริงจากเอกสารต่าง ๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง ซึ่งจะใช้  
ในการวิเคราะห์ความเป็นมาของแรงงานต่างด้าว และผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปใช้  
ในการปฏิบัติ เพื่อจะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานต่าง ๆ  
ตอบตามประเด็นที่ได้มีการกำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูล  
ทันที ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดเก็บข้อมูลในการสัมภาษณ์ตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม 2556

## การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน คือ การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาใช้ในการปฏิบัติและการเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออกใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก และวิเคราะห์แนวทางการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งจะพิจารณาข้อมูลที่ได้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อื่น ๆ เช่น

1. การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic induction) โดยสร้างข้อมูลเป็นข้อสรุปชั่วคราวและเชื่อมโยงข้อสรุปย่อยต่างๆ เพื่อแสดงความสัมพันธ์และนำไปสู่ข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้น
2. การวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative analysis) โดยการเปรียบเทียบจากความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูล
3. จากข้อมูลทั้งหมดประมวลสรุปผลจากแบบสัมภาษณ์เป็นหลัก และใช้ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นข้อมูลประกอบเพื่อสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย

## การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษานี้จะเสนอในลักษณะเชิงพรรณนา และพรรณนาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่

1. สรุปเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออกใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด
2. สรุปปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาใช้ในการปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด
3. สรุปแนวทางการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

## บทที่ 4

### การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ผลการศึกษา การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ผู้วิจัยได้จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในภาพรวม และเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ซึ่งผลจากการศึกษา ผู้วิจัยได้ขอค้นพบจากพื้นที่และการวิเคราะห์เอกสารการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก โดยสามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 4 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว
2. ปัจจัยด้านทรัพยากร
3. ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม

#### ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว

ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พิจารณาในด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

จากการศึกษาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว พบว่ามีความชัดเจน โดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ แนวคิด

ที่ต้องการสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำ ซึ่งเมื่อพิจารณานโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1.1 ปี พ.ศ. 2519-2534 วัตถุประสงค์ที่สำคัญของนโยบาย จะเน้นเรื่องการแก้ไข ปัญหาชายแดน ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ และหลักมนุษยธรรม ซึ่งจากการศึกษาเอกสาร ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) (2553) (รายละเอียดในบทที่ 2 หน้า 70) พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่ประเทศพม่าเริ่มกลับมาสู่ภาวะปกติ จึงห้ามคนต่างด้าวสัญชาติ พม่าอพยพเข้ามาในประเทศไทย และมีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว โดยเปิดให้มีการขึ้น ทะเบียนแรงงานต่างด้าว (ทุกสัญชาติ) และผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว

1.2 ปี พ.ศ. 2535-2545 เป้าหมายของนโยบายจะเน้นถึงการขาดแคลนแรงงาน สภาพตลาดแรงงาน สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลา ดังกล่าว เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความต้องการใช้แรงงานระดับสูงมาก ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องมีการจ้างแรงงาน ต่างด้าว ซึ่งจากการศึกษาเอกสารขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) (2553) (รายละเอียดในบทที่ 2 หน้า 71) พบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐบาลมีการผ่อนผัน การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อ ทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย บังคับและสกัดกั้นการลักลอบเข้าใหม่

1.3 ปี พ.ศ. 2546-2550 เป้าหมายของนโยบายมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย โดยอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ และขณะเดียวกันก็มี มาตรการดำเนินการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานจากการศึกษา เอกสารขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) (2553) (รายละเอียดในบทที่ 2 หน้า 76) พบว่า เป็นช่วงที่รัฐบาลมีการปรับระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยได้ เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่ โดยระยะที่ 1 กำหนดให้มีการจดทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนที่แท้จริง (Supply side) และจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการ จ้างแรงงานที่แท้จริง (Demand side) รวมถึงพิจารณาจัดสรรจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว (Quota) ที่เหมาะสม การตรวจโรคและประกันสุขภาพ และพิจารณาอนุญาตทำงาน (Work permit) ส่วนระยะที่ 2 ได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวดำเนินการขึ้นตอนพิสูจน์สัญชาติ เพื่อให้สามารถออก



หนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work permit) อย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

1.4 ปี พ.ศ. 2551-2555 เป้าหมายของนโยบายคือ ไม่ต้องการให้แรงงานต่างด้าว  
หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุกพื้นที่มาขึ้น  
ทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่  
ปี พ.ศ. 2519-2555 เพื่อให้ทราบการเปลี่ยนแปลงนโยบายในรายละเอียดดังตารางที่ 7



3. ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว (ทุกชาติ) ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. ขณะรอส่งกลับ สามารถขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวได้	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. ให้คนต่างด้าวทำงานในกิจการประมงทะเลได้	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 7 (ต่อ)

นโยบายแรงงานต่างด้าว					
สาระสำคัญ	นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว/ นโยบายการผลักดัน จับกุมและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว	การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวทั้ง ระบบ	การจัดระบบแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองสัญชาติพม่า	การขยาย เวลาการ พิสูจน์	การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง



9. กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง

✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓

ตารางที่ 7 (ต่อ)

นโยบายแรงงานต่างด้าว

สาระสำคัญ	นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว/ นโยบายการผลักดัน จักรกุ่มและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว ปี พ.ศ.	การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวทั้ง ระบบ พ.ศ.	การจัดระบบแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา	การขยาย เวลาการ พิสูจน์ สัญชาติ	การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
	2519-2534				
	2535				
	2536-2538				
	2539-2540				
	2541				
	2542-2543				
	2544				
	2545				
	2546-2547				
		2548			
		2549			
		2550			
		2551			
		2552			
		2553			
		2554			
					2555

10. กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมสามารถ อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดย มีการประกันตัวโดยนายจ้าง ทำทะเบียนประวัติ และ ตรวจสอบสุขภาพ	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x
11. กรมการปกครอง ดำเนินการจัดทำทะเบียน ประวัติและบัตรประจำตัว	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12. มอบอำนาจและกระจาย ความรับผิดชอบ ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดดำเนินการตาม กฎหมาย	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13. มอบอำนาจให้จัดหางาน จังหวัดพิจารณาอนุญาตการ ทำงานแรงงานต่างด้าว	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓



16. ดำเนินการจัดระเบียบ แรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดย กบร.	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17. บริหารจัดการแรงงานต่าง ด้าว ทั้งระบบ โดยบูรณาการ ร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย, แรงงาน, สาธารณสุขและ กระทรวงกลาโหม และ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18. พิจารณาจัดสรรจำนวน การจ้างแรงงานต่างด้าว (Quota)	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
19. มีกระบวนการพิสูจน์ สัญชาติ	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓



นโยบายแรงงานต่างด้าว																	
สาระสำคัญ	นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว/ นโยบายการผลักดัน จักรกุ่มและสกัดกั้นแรงงานต่าง ด้าว ปี พ.ศ.								การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวทั้ง ระบบ พ.ศ.		การจัดระบบแรงงาน ต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และ กัมพูชา		การขยาย เวลาการ พิสูจน์ สัญชาติ		การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา		
	2519-	2535	2536-	2539-	2541	2542-	2544	2545	2546-	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
20. จัดทำบันทึกความเข้าใจว่า ด้วย ความร่วมมือด้านการจ้าง แรงงาน (MOU)	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21. บันทึกความเข้าใจระหว่าง รัฐ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการ จ้างแรงงาน (MOU)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

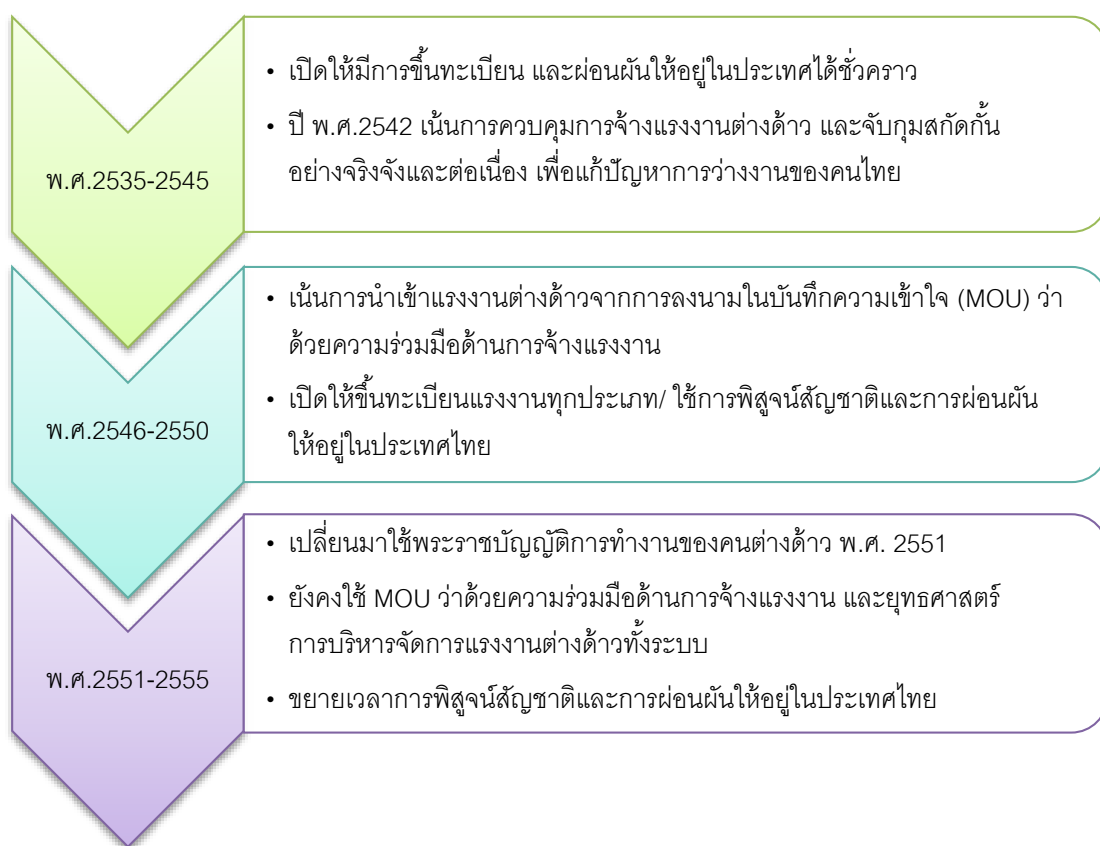
22. เพิ่มมาตรการรองรับการ พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓
23. ใช้พระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x
24. ใช้พระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x
25. ใช้พระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓

จากตารางที่ 7 พบว่า การจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ ได้เริ่มปฏิบัติอย่างจริงจังโดยได้เริ่มมีการจัดระบบแรงงานต่างด้าว และเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 โดยอนุญาตให้นายจ้างในพื้นที่ 7 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นลูกจ้าง ในปี พ.ศ. 2536 นโยบายของรัฐเน้นเรื่องพื้นที่และอาชีพ จึงเพิ่มอาชีพประมงเข้าไปในพื้นที่ชายทะเลและผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงของไทย โดยมีระยะเวลาอนุญาต 1 ปี ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง และผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ให้ทำงานชั่วคราวโดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี ในพื้นที่ที่ขาดแคลน หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีนโยบายควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานของคนไทย โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลมุ่งเน้นการควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าว และมีการจับกุมสกัดกั้นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมถึงมีการจัดทำแผนการจ้างคนต่างด้าวเข้าเมืองให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว และการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้ผู้ว่าราชการดำเนินการพิจารณาอนุญาตการทำงานแรงงานต่างด้าวได้ เป็นต้น

หลังจากปี พ.ศ. 2545 เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว โดยรัฐบาลได้มีการจัดระเบียบในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ โดยการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 MOU กับกัมพูชาในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 และ MOU กับพม่าในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เพื่อเปิดช่องทางความร่วมมือในการตรวจสอบรายชื่อและสัญชาติของแรงงานต่างด้าว และป้องกันการลักลอบค้ามนุษย์ ในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว และกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ) กระทรวงแรงงาน (ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบจำนวนความต้องการของนายจ้างและพิจารณาจัดสรรจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว (Quota)) และกระทรวงสาธารณสุข (ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว) กระทรวงกลาโหม (สกัดกั้นการไหลเข้าของแรงงานต่างด้าวรายใหม่) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สกัดกั้นและปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน) นอกจากนี้ ยังมีการ

จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งประกอบด้วย คณะอนุกรรมการระดับบริหาร 7 ฝ่าย และคณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการ 4 ฝ่าย เพื่อทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงานและมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย

หลังจากปี พ.ศ. 2551 เมื่อมีการนำพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาใช้ในการปฏิบัติ จะพบว่ามี การปรับเปลี่ยนไปจากกฎหมายเดิมหลายประการ ได้แก่ กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกประเทศไทย การกำหนดค่าธรรมเนียม การจ้าง (Levy) การขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทย การกำหนด มาตรการรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงานและจ้าง แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน (รายละเอียดบทที่ 2 หน้า 68) ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปการปรับเปลี่ยน การจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแผนภาพ ดังภาพที่ 18



ภาพที่ 18 สรุปการปรับเปลี่ยนการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

## 2. ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว

ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่า ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่ได้ระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

2.1 นโยบายการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานให้ออกนอกประเทศไทย แต่ผลจากการปฏิบัติ พบว่า ไม่สามารถผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างแท้จริง และยังไม่สามารถป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าใหม่ได้

2.2 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศ เพื่อให้ทางราชการทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง แต่ผลจากการปฏิบัติ พบว่า ไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการขึ้นทะเบียน ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงของความต้องการแรงงาน และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

2.3 นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถออกหนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work permit) อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผลจากการปฏิบัติ พบว่ากลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า

2.4 นโยบายการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดระหว่างรอส่งกลับประเทศต้นทาง โดยมีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้ง ๆ ไป ผลจากการปฏิบัติ พบว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เป็นรูปธรรมชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมีจำนวนลดลงในแต่ละปี

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (รายละเอียดในบทที่ 1 หน้า 3 ตารางที่ 1) พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2554

มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย มากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย และเมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองของสำนักบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (2556) ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย มากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย เช่นเดียวกัน ตามตารางที่ 8-12 และภาพที่ 19 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้

ตารางที่ 8 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2551

จังหวัด	จำนวน แรงงานต่าง ด้าวทั้งหมด	เข้าเมืองถูกกฎหมาย					เข้าเมืองผิดกฎหมาย			
		รวมเข้าเมือง ถูกกฎหมาย	มาตรา 9			มาตรา 12 ส่งเสริมการ ลงทุน BOI	รวมเข้าเมืองผิด กฎหมาย (คน)	มาตรา 13		
			ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ นำเข้าตาม MOU			ชนกลุ่มน้อย	มติ ครม.3 สัญชาติ	
สระแก้ว	1,233	943	-	11	911	21	-	290	55	235
จันทบุรี	3,257	1,328	224	257	822	25	-	1,929	8	1,921
ตราด	8,351	1,512	-	240	1,270	1	1	6,839	199	6,640

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

ตารางที่ 9 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2552

จังหวัด	จำนวน	เข้าเมืองถูกกฎหมาย	เข้าเมืองผิดกฎหมาย
---------	-------	--------------------	--------------------

แรงงานต่าง ด้าวทั้งหมด	รวมเข้าเมือง ถูกกฎหมาย	มาตรา 9					มาตรา 12 ส่งเสริมการ ลงทุน BOI	รวมเข้าเมืองผิด กฎหมาย (คน)	มาตรา 13	
		ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ	นำเข้าตาม MOU	ชนกลุ่มน้อย			มติ ครม. 3 สัญชาติ	
สระแก้ว	3,973	909	-	5	882	22	-	3,064	15	3,049
จันทบุรี	10,087	1,476	224	262	907	83	-	8,611	14	8,597
ตราด	17,635	1,522	-	218	1,296	7	1	16,113	13	16,100

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

ตารางที่ 10 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2553

จังหวัด	จำนวน แรงงานต่าง	เข้าเมืองถูกกฎหมาย				เข้าเมืองผิดกฎหมาย	
		รวมเข้าเมือง	มาตรา 9			รวมเข้าเมืองผิด	มาตรา 13



	ดาวทั้งหมด	ถูกกฎหมาย	เข้าเมืองถูกกฎหมาย				นำเข้าตาม MOU	ส่งเสริมการลงทุน BOI	กฎหมาย (คน)	เข้าเมืองผิดกฎหมาย	
			ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ	มาตรา 9				มาตรา 12	มาตรา 13
สระแก้ว	2,368	965	-	5	960	-	-	1,403	22	1,381	
จันทบุรี	7,943	2,299	224	282	1,320	473	-	5,644	18	5,626	
ตราด	10,495	504	-	166	337	-	1	9,991	19	9,972	

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

ตารางที่ 11 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2554

	จำนวน	เข้าเมืองถูกกฎหมาย				เข้าเมืองผิดกฎหมาย				
		มาตรา 9				มาตรา 12	มาตรา 13			
จังหวัด	แรงงานต่างดาวทั้งหมด	รวมเข้าเมืองถูกกฎหมาย	ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ	นำเข้าตาม MOU	ส่งเสริมการลงทุน BOI	รวมเข้าเมืองผิดกฎหมาย (คน)	ชนกลุ่มน้อย	มติ ครม. 3 สัญชาติ

สระแก้ว	7,314	954	-	22	888	44	-	6,360	34	6,326
จันทบุรี	13,860	3,097	182	403	1,832	680	-	10,763	208	10,555
ตราด	25,983	4,381	-	219	4,146	14	2	21,602	22	21,580

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

ตารางที่ 12 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ณ เดือนธันวาคม 2555

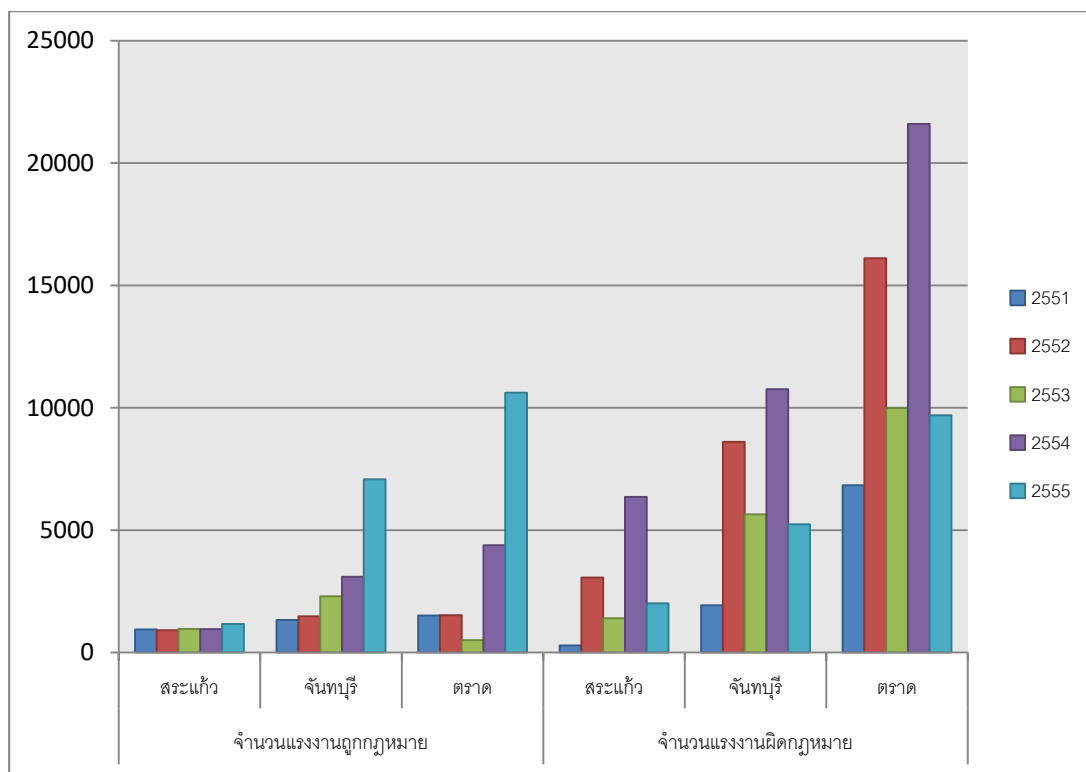
จังหวัด	จำนวน แรงงานต่าง ด้าวทั้งหมด	เข้าเมืองถูกกฎหมาย					เข้าเมืองผิดกฎหมาย			
		รวมเข้าเมือง ถูกกฎหมาย	มาตรา 9			นำเข้าตาม MOU	มาตรา 12 ส่งเสริมการ ลงทุน BOI	รวมเข้าเมืองผิด กฎหมาย (คน)	มาตรา 13	
			ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ				ชนกลุ่มน้อย	มติ ครม. 3 สัญชาติ
สระแก้ว	3,174	1,162	-	58	1,006	98	-	2,012	-	2,007

145

จันทบุรี	12,316	7,077	182	432	5,567	893	3	5,239	246	4,993
ตราด	20,311	10,619	-	236	10,360	21	2	9,692	25	9,669

---

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)



ภาพที่ 19 จำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและผิดกฎหมายใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ปี พ.ศ. 2551-2555

ที่มา: สถิติจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556)

นอกจากนี้ การพิจารณาความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว จากการศึกษาการบริหารจัดการนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย พบว่า ตั้งแต่อดีตมานั้นอยู่ ภายใต้แนวคิดเดียวกัน คือ อาศัยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ให้ คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายให้สามารถทำงานได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2555) ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการจัดการแรงงานต่างด้าวแบบนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นรายปี จึงทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ ทั้งนี้ สามารถแบ่งนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวเป็น 4 ช่วงเวลา คือ พ.ศ. 2519-2534 ใช้นโยบายการผ่อนผัน การใช้แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2535-2545 ใช้นโยบายการผ่อนผันการจุด

ทะเบียนแรงงานต่างด้าว และ พ.ศ. 2546-2555 ใช้นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 ช่วงย่อย คือ พ.ศ. 2546-2550 ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2551 ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ดังภาพที่ 20



ภาพที่ 20 สรุปการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว โดยใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17

ทั้งนี้ ยังสอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 จังหวัด ภาคตะวันออกให้ความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การที่ภาครัฐมีนโยบายผ่อนผันให้คนต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยมีการออกเป็น มติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผัน การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้ง ๆ ไป ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เป็น

## รูปธรรมชัดเจน

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับการศึกษาเรื่องวาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางการความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประชา วสุประสาท (2553) ได้ให้ความเห็นในผลกระทบของการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวว่า “รัฐบาลได้ปล่อยให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในสภาพการจ้างงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานด้วยอัตราค่าจ้างที่ต่ำและมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าที่กฎหมายกำหนดจึงทำให้เกิดการบิดเบือนของตลาดแรงงาน ซึ่งส่งผลกระทบทำให้เกิดการพึ่งพาในระยะยาวต่อแรงงานข้ามชาติที่ควรเป็นแรงงานแบบชั่วคราว สถานการณ์บิดเบือนของตลาดแรงงานเป็นแรงจูงใจให้นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติราคาถูกเพื่อบรรเทาความขาดแคลนแรงงาน แทนที่จะหันไปลงทุนในสินทรัพย์ทุน (Capital investment) เพื่อปรับปรุงเทคนิคการผลิตหรือย้ายฐานผลิตไปอยู่ประเทศอื่น ขณะที่การนำเข้าแรงงานข้ามชาติโดยช่องทางที่เป็นทางการมีค่าใช้จ่ายสูง กอปรกับขั้นตอนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนทั้งในประเทศปลายทางและประเทศต้นทาง นายจ้างไทยส่วนหนึ่งมักเลือกที่จะจ้างแรงงานที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายแทนเพราะสะดวกและถูกกว่า ทำให้เกิดการแพร่กระจายของขบวนการเครือข่ายใต้ดินที่ลักลอบนำเข้าแรงงานข้ามชาติข้ามพรมแดน ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานเขมรการนำเข้าจะมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ US\$600 ถึง US\$700 นอกจากนี้จะใช้เวลาประมาณ 3 ถึง 6 เดือน จึงจะสามารถจัดหาคนงานมาจนกระทั่งได้เข้าทำงาน ในทางตรงกันข้าม ถ้าลักลอบนำเข้าประเทศไทยผ่านเครือข่ายใต้ดินจะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ US\$100 สำหรับคนงานจากกัมพูชา ค่าจำกัดความของแรงงานย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยครอบคลุมไปถึงกลุ่มที่ในอดีตเคยมีสถานะถูกต้องตามกฎหมายไม่ว่าจะโดยขึ้นทะเบียน โดยการพิสูจน์สัญชาติ หรือโดยการนำเข้าประเทศโดยผ่านกระบวนการ MOU และกลุ่มใหม่ที่ลักลอบนำเข้าประเทศ แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงานจะมีจำนวนน้อยกว่าที่ไปขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย กลุ่มหลังนี้รวมไปถึงผู้ติดตาม เนื่องจากว่ากระบวนการขอใบอนุญาตทำงานเต็มไปด้วยความไม่สะดวก เป็นเหตุให้จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานลดลงทุกปี คนงานเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะหวนคืนสู่สภาพผิดกฎหมาย”

### 3. การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ได้นำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

### 3.1 การดำเนินงานจัดระบบแรงงานต่างด้าว

การดำเนินงานจัดระบบแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออกจากการสัมภาษณ์เชิงลึกใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อคิดเห็นว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวที่มาจากส่วนกลางไปปฏิบัติ มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เนื่องจากการจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานปฏิบัติแต่ละจังหวัดยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดเข้าด้วยกัน ภายใต้หลักการตอบสนองของความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่น (Problem oriented approach) เป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวภายในพื้นที่ เช่น

3.1.1 การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านการเกษตรของจังหวัดสระแก้ว ผ่านสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพาของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน ได้แก่ สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสระแก้ว และสำนักงานจัดหางานจังหวัด เพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอและทันเวลาต่อความต้องการของผู้ประกอบการด้านการเกษตร เนื่องจากหากเก็บเกี่ยวไม่ทัน จะทำให้ผลผลิตเสียหายได้

3.1.2 การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบไปร่องนั้ร้อนโมเดลของจังหวัดจันทบุรี ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้แก่ หน่วยงานฝ่ายทหารคือ หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรี และตรวจคนเข้าเมืองจันทบุรี และสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา รวมถึงมีการตกลงกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี กับทางประเทศกัมพูชาให้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาใน 2 อำเภอดังกล่าว ทำวันเดอ์พาส ซึ่งเป็นหนังสือผ่านเข้าออกคล้ายพาสปอร์ต แต่ไม่ต้องมี Work permit ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

3.1.3 การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านประมง สามารถแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวผ่านสมาคมประมงตราด/ ศูนย์แรงงานภาคประมง เนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่สามารถควบคุมการไหลออกของแรงงานต่างด้าวในแต่ละครั้งที่เรือประมงกลับ

เข้ามาที่ฝั่ง เป็นต้น

### 3.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานแรงงานต่างด้าวของจังหวัด

จากการศึกษา พบว่าแต่ละจังหวัดมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานแรงงานต่างด้าว โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน จัดหางานจังหวัดเป็นคณะทำงาน และเลขานุการ ส่วนคณะทำงานจะประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานความมั่นคง หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานของมหาดไทย หน่วยงานด้านแรงงาน และหน่วยงานด้านเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แตกต่างกันของจังหวัด ทำให้เกิดความคล่องในการดำเนินการและสอดคล้องกับสถานการณ์จริงของการจ้างงาน ดังตารางที่ 10

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการดำเนินการของจังหวัด จะพบว่า ยังมีได้มีมาตรการอย่างจริงจังในการส่งเสริมต่อมิตินแห่งความสำเร็จการบรรลุผลของการปฏิบัติตามนโยบายที่ต้องการให้คนไทยมีงานทำ โดยเข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าวและผลักดันแรงงานต่างด้าวให้ออกนอกประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย ซึ่งสามารถเปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของ 3 จังหวัดภาคตะวันออกและความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นดังกล่าวในตารางที่ 13



ตารางที่ 13 เปรียบเทียบโครงสร้างคณะกรรมการดำเนินงานต่างตัวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

โครงสร้างคณะกรรมการ	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
ประธาน	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เลขานุการ	จัดหางานจังหวัด	จัดหางานจังหวัด	จัดหางานจังหวัด
หน่วยงานด้าน ความมั่นคง	<ol style="list-style-type: none"> <li>กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดสระแก้ว</li> <li>กองกำลังบูรพา</li> <li>ตำรวจภูธรจังหวัด</li> <li>ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด</li> <li>หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานนาวิกโยธินจังหวัดจันทบุรี</li> <li>ตำรวจภูธรจังหวัด</li> <li>ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด</li> <li>หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานนาวิกโยธินจังหวัดตราด</li> <li>ตำรวจภูธรจังหวัด</li> <li>ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด</li> </ol>
หน่วยงานด้าน สาธารณสุข	สาธารณสุขจังหวัด	สาธารณสุขจังหวัด	สาธารณสุขจังหวัด
หน่วยงานของ มหาดไทย	<ol style="list-style-type: none"> <li>นายอำเภอ</li> <li>ปลัดจังหวัด</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>นายอำเภอ</li> <li>ปลัดจังหวัด</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>นายอำเภอ</li> <li>ปลัดจังหวัด-</li> </ol>

โครงสร้างคณะทำงาน	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
หน่วยงานด้านแรงงาน	แรงงานจังหวัด	แรงงานจังหวัด	แรงงานจังหวัด
หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประธานหอการค้า</li> <li>2. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด</li> <li>3. นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา</li> <li>4. นายกสมาคมเกษตรกรอำเภอคลองหาด</li> <li>5. ตัวแทนการค้าภาคเอกชน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประธานหอการค้า</li> <li>2. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด</li> <li>3. นายกสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา</li> <li>4. ตัวแทนการค้าภาคเอกชน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประธานหอการค้า</li> <li>2. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด</li> <li>3. นายกสมาคมประมงตราด</li> <li>4. ตัวแทนการค้าภาคเอกชน</li> </ol>
หน่วยงานอื่น ๆ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. อัยการจังหวัด</li> <li>2. เกษตรจังหวัด</li> <li>3. จ่าจังหวัด</li> </ol>		

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ลักษณะการดำเนินงาน	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
1. การนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบปกติ	ให้นายจ้างแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวกับสำนักงานจัดหางาน	ให้นายจ้างแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวกับสำนักงานจัดหางาน	ให้นายจ้างแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวกับสำนักงานจัดหางาน
2. รูปแบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเฉพาะพื้นที่	เฉพาะแรงงานด้านการเกษตร สามารถแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวผ่านสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา	เฉพาะพื้นที่อำเภอสอยดาวและอำเภอโป่งน้ำร้อน ใช้รูปแบบไปรษณีย์ร้อนโมเดล โดยสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา	เฉพาะแรงงานต่างด้าวด้านประมง สามารถแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวผ่านสมาคมประมงตราด/ ศูนย์แรงงานภาคประมง
3. การดำเนินด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัด	คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน	คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน	คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
4. ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นนโยบายที่ต้องการให้คนไทยมีงานทำ โดยเข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าวและ	“แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่เราต้องใช้ เพราะแรงงานจากภาคอีสานลงมาทำงานกับเราน้อยมากเพราะเข้าไปอยู่ในภาคอุตสาหกรรม ก็มีรุ่นเก่าที่ใช้มา 10 กว่าปีก็เริ่มมีอายุกันหมดแล้วก็เริ่มถดถอยไป	“นโยบายเราก็ต้องใช้คนไทยเป็นหลัก แต่ปัจจุบันแรงงานคนไทยหายาก ส่วนหนึ่งเพราะว่าคนไทยไม่ทำงานพวกนี้ และผมว่าคนไทยมีช่องทาง มีโอกาสในการขยับขยายได้ สมมติเคยเป็นช่างก่อสร้างรับช่วงมาอีก	“ไทยจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวในงานประมง เพราะคนไทยไม่ทำ อยู่บนฝั่งสบายกว่า ซึ่งเราพยายามร้องบอกรัฐว่าเราไม่อยากทำผิดกฎหมายโดยไม่ได้ตั้งใจ รัฐจึงขอมติรัฐมนตรีก่อตั้งศูนย์แรงงานภาคประมงจำนวน 7 ศูนย์

ลักษณะการดำเนินงาน	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
ผลักดันแรงงานต่างด้าวให้ออกนอกประเทศ	เด็กรุ่นใหม่ก็ไม่มี ทำให้ขาดแคลน ก็เลยจำเป็นต้องใช้ แรงงานต่างด้าว”	ที่หนึ่ง อย่างโครงการบ้านจัดสรร คนนี้รับผิดชอบ หน้าต่าอย่างเดียวกันก็ทำไป จากเคยเป็น ลูกน้อง ลูกจ้างก็พัฒนาเป็นช่างรับเหมาเอง กรณีคนเก็บลำไยจากเมื่อก่อนเก็บลำไยเอง เดี๋ยวนี้ก็ออกรถกระบะมารับแรงงานเขมรเก็บ ลำไย มันก็เป็นอย่างนี้ไปหมดแล้วครับ พวกนี้ สามารถพัฒนาอาชีพให้มีรายได้มากขึ้นได้ พัฒนาไปอีกสัปดาห์หนึ่งแล้ว”	ประกอบด้วย จ.ตราด ระยอง มหาชัย ชุมพร สงขลา สตูล ระนอง มีหน้าที่สำรวจแรงงาน ประมงทั้งหมด ทั้งผิดและถูก ส่งข้อมูลให้รัฐ รัฐ แก้ไขปัญหา เพื่อแก้ปัญหาการเคลื่อนไหของ แรงงานแต่ละลำได้”

### 3.3 ความสอดคล้องของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวและนโยบายอื่น ๆ มาใช้ปฏิบัติ

จากการศึกษาการนำพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาใช้ปฏิบัติ พบกรณีที่น่าสนใจใน 3 จังหวัดว่าการเปลี่ยนแปลงกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ในมาตรา 14 ซึ่งได้กำหนดการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับ หรืองานตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดน หรือพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่ชายแดนได้ โดยใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทาง (อาจเป็นหนังสือข้ามแดน-Border Pass) และขอรับใบอนุญาตทำงานโดยมีมติคณะรัฐมนตรีอนุญาต ทำให้ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย มาทำงานบางประเภทได้ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ โดยใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหน่วยงานที่นำนโยบายปฏิบัติใน 3 จังหวัด มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีความขัดแย้งกับมาตรา 13(2) ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้

“การใช้มาตรา 14 ยังมีข้อบ่งชี้ที่ไม่แน่ชัดว่า เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จะใช้หนังสือผ่านแดนชั่วคราวได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังมีการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกันในหน่วยงานปฏิบัติ คือ สำนักงานจัดหางาน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง”

“เมื่อนำมาตรา 14 มาใช้ในการปฏิบัติจริง กลับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนในหัวข้อ “การใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทาง” โดยพบปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13(2) กำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และปัจจุบันได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้ใช้หนังสือผ่านแดน (Border pass) ในการเดินทางระหว่างชายแดนซึ่งหนังสือผ่านแดนมิใช่เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจึงไม่สามารถนำมาขอใบอนุญาตทำงานได้”

นอกจากนี้ จากการศึกษาเอกสารผลการศึกษาสภาพปัญหา/ข้อเท็จจริง และ

ข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว (2555) พบว่า สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหน่วยงานที่นำนโยบายปฏิบัติใน 3 จังหวัด โดยมีการนำเสนอว่า

“การจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานชาวกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้แรงงานชาวกัมพูชาต้องมีเอกสารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน ใช้แทนหนังสือเดินทาง และต้องเดินทางเข้ามาราชอาณาจักรตามช่องทางที่กฎหมายคนเข้าเมืองกำหนด ตามมาตรา 11, 12(1), (3) ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งปัจจุบันยังมีการกำหนดเอกสารดังกล่าว อีกทั้งช่องทางเข้า-ออกราชอาณาจักรที่กฎหมายกำหนดไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมลักษณะการเดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักรของแรงงานชาวกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จึงเห็นว่า หากต้องการให้จัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง รวดเร็ว มีความจำเป็นต้องอาศัยอำนาจมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เสนอให้คณะรัฐมนตรีหรืออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522”

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงแรงงานในประเด็นดังกล่าว ได้ข้อสรุปว่าที่ตรงกับการศึกษาเอกสารผลการศึกษาสภาพปัญหา/ ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดสระแก้วของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว (2555) ดังนี้

“คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ โดยจะนำกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใด หรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำกัดปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีใด ๆ ก็ได้ มาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องหนังสือผ่านแดน เพื่อให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย”

จากกรณีข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุนิติวัตถุประสงค์ของ

นโยบายที่ได้ตั้งไว้ เนื่องจากความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522



ภาพที่ 21 ปัญหาการนำมาตรา 14 พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาใช้ในการปฏิบัติจริง

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่น่าสนใจอีกกรณีหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 ได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในท้องที่ที่ติดกับ

ชายแดน หรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดนได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาตัวเมืองชั้นใน และไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เข้าระบบการจดทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้อง รวมถึงอาจส่งผลให้ไม่สามารถสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

ทั้งนี้ ได้สรุปข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้ดังตารางที่ 15



ตารางที่ 15 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

การนำนโยบายไปปฏิบัติ	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
1. การอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดน ตามมาตรา 14	<p>“กฎหมายในปี 2551 มีเจตนาให้การจัดการปัญหาชายแดนให้มีรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นทั่วประเทศ ที่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวมีความสะดวกในการเดินทางเข้ามาทำงานเข้า-กลับเย็น หรืออาทิตย์หนึ่งกลับ หรือเดือนหนึ่งกลับ แต่กฎหมายมาตรานี้ยังไม่สามารถกำหนดรูปแบบในการปฏิบัติได้ เนื่องจากกำหนดไว้ว่าการที่จะใช้กฎหมายนี้ได้ ต้องมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางกฎหมายคนเข้าเมืองที่ใช้ในการทำงานด้วย แต่ในสารบบยังไม่เคยมี และเป็นเอกสารที่ประเทศต้นทางต้องออกให้ด้วย ซึ่งเราไม่สามารถจัดการเองโดยไม่อาศัยประเทศต้นทางไม่ได้”</p>	<p>“ตอนนี้ติดปัญหามาตรา 14 จึงคิดว่าน่าจะไม่ใช่แก้ที่ พรบ. แต่ใช้แนวทางมติ ครม. แก้ปัญหาแทน กับช่วงสำคัญ เช่น ฤดูกาลเก็บเกี่ยวจะผ่อนผันอย่างไรต้องขึ้นกับมติรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีการนำเสนออีกครั้ง อาจจะเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่สามารถทำงานได้ ช่วยให้นายจ้าง ลูกจ้าง ประเทศในเรื่องราวได้ เศรษฐกิจ ความอยู่ดีมีสุข ความปลอดภัย ซึ่งดูแลจะติดปัญหาน้อยที่สุด คาดว่าจะสามารถดำเนินการต่อได้”</p>	<p>“ปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ในปัจจุบัน เพราะมาตรา 14 ก็ยังไม่ออก ทั้งนี้ เพราะมาตรา 14 เป็นมาตราที่สำคัญ เพราะบริบทติดกับชายแดน ซึ่งสอดคล้องกับตำแหน่งการพัฒนาที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวในงานที่คนไทยไม่ทำแล้ว ดังนั้น การใช้แรงงานต่างด้าวโดยใช้มาตรา 14 ควรทำโดยเร็ว เพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ปัญหาเบาบาง และจะทำให้ภาครัฐได้ค่าธรรมเนียม ภาษี กลับมาด้วย”</p>

<p>2. ปัญหา แรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้ามา ตัวเมืองชั้นใน</p>	<p>“แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะเดินทางเข้ามาโดยอาศัยช่องทางตามธรรมชาติ ลักลอบเข้ามาทำงานในพื้นที่ และพื้นที่ตอนใน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มมุสลิม กัมพูชา เดินทางไปทำงานยังพื้นที่ภาคใต้ของไทย และประเทศมาเลเซีย กลุ่มนี้จะมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีเอกสารในการเดินทางอย่างถูกต้อง เขาเหมารถตู้ เดินทางสู่ภาคใต้ของประเทศไทยผ่านด่าน ตม.ที่ อ.สะเดา จ.สงขลา หรือ อ.สุโขทัย-ลก จ.นราธิวาส เข้าสู่ประเทศมาเลเซียต่อไป ซึ่งจากการสอบถามจะอ้างว่าเดินทางไปทำงาน, เยี่ยมญาติ และเรียนด้านศาสนา”</p>	<p>“แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ที่โป่งน้ำร้อน มีโอกาส เล็ดลอดไปถึงข้างใน โดยส่วนใหญ่ไม่ได้ทำ Border pass แต่ปะปนเข้ามา กับนายหน้า เพื่อให้ไปปลอดภัยจากการตรวจของเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่มีสิ่งกีดขวางที่คุ้มครอง ถือว่าผิดกฎหมายเต็มที่ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐต้องหาทางแก้ไขต่อไป”</p>	<p>“แรงงานที่เข้ามาส่วนใหญ่ก็ลักลอบเข้ามา ส่วนในเหมือนกัน โดยจะลักลอบตามเส้นทางเข้าพื้นที่ตอนใน เช่น ถ้ามาขึ้นบกที่อำเภอแหลมงอกในเขตของอำเภอเมืองหรือจะไปที่เกาะช้างเกาะกูดส่วนหนึ่งก็จะลักลอบเข้ากรุงเทพฯ”</p> <p>“บางครั้งก็มี โดยการให้ Border pass เข้ามาในประเทศ เสร็จแล้วก็หายไปเลย ไม่ทราบว่าจะไปตามที่ไหน อย่างไร”</p>
------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## ปัจจัยด้านทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินอย่างเต็มที่ ดังนั้น ปัจจัยด้านทรัพยากร ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาในด้านความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และความพอเพียงของทรัพยากรบุคคลากร

### 1. ความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน

จากการรวบรวมเอกสารในด้านงบประมาณ โดยศึกษาจากแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2550-2557 ของรัฐบาลในด้านแรงงานต่างด้าว พบว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550-2557 จะมีเพียงบางปีงบประมาณเท่านั้นที่ได้มีการตั้งงบประมาณแผนงาน/โครงการในด้านแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน เช่น งบประมาณปี พ.ศ. 2557 ได้มีการตั้งงบประมาณในแผนงานยกระดับคุณภาพแรงงานการจัดการแรงงานต่างด้าวและป้องกันการค้ามนุษย์ใน 6 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ของกระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมจำนวนเงินกว่า 2.2 พันล้านบาท เปรียบเทียบกับงบประมาณปี พ.ศ. 2554 ได้มีการตั้งงบประมาณในแผนงานพัฒนาระบบแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวใน 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยของกระทรวงมหาดไทย กรมการจัดหางานของกระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมจำนวนเงินกว่า 1.9 พันล้านบาท จะเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยสนับสนุนทรัพยากรทางการเงินอย่างเต็มที่ สำหรับในงบประมาณปีอื่น ๆ เป็นการตั้งงบประมาณในแผนงานพัฒนาและยกระดับมาตรฐานแรงงานและแผนงบประมาณเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้จึงไม่ได้นำมาเปรียบเทียบ เนื่องจากไม่ได้มีการเขียนแผนงานไว้ชัดเจนว่าเป็นการตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการแรงงานต่างด้าว รายละเอียดดังตารางที่ 16

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2550-2557 ในด้านแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติ	แผนงาน	กระทรวง	หน่วยงาน	งบประมาณ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557	แผนงานยกระดับคุณภาพแรงงาน การจัดการแรงงานต่างด้าวและ ป้องกันการค้ามนุษย์	การพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์	สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และ ความมั่นคงของมนุษย์	63,892,000
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอน ที่ 93ก			กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	322,904,000
วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2556	แผนงานยกระดับคุณภาพแรงงาน การจัดการแรงงานต่างด้าวและ ป้องกันการค้ามนุษย์	แรงงาน	กรมการจัดหางาน	318,497,800
			กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1,475,829,400
			กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	11,181,200
	แผนงานยกระดับคุณภาพแรงงาน การจัดการแรงงานต่างด้าวและ ป้องกันการค้ามนุษย์	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		54,361,000
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556	แผนงานพัฒนาและยกระดับ มาตรฐานแรงงาน	แรงงาน		



ตารางที่ 16 (ต่อ)

พระราชบัญญัติ	แผนงาน	กระทรวง	หน่วยงาน	งบประมาณ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2554	แผนงานพัฒนาระบบแก้ไขปัญหาผู้ หลบหนี	มหาดไทย	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	46,581,500
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอน ที่ 60ก	เข้าเมืองและแรงงานต่างด้าว			
วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2553	แผนงานพัฒนาระบบแก้ไขปัญหาผู้ หลบหนี	แรงงาน	กรมการจัดหางาน	883,631,400
	เข้าเมืองและแรงงานต่างด้าว			
	แผนงานพัฒนาระบบแก้ไขปัญหาผู้ หลบหนี	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		1,014,139,900
	เข้าเมืองและแรงงานต่างด้าว			
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553	แผนงานพัฒนาและยกระดับ มาตรฐานแรงงาน	แรงงาน		
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอน ที่ 79ก				

วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2552

งบประมาณรายจ่ายประจำปี  
พ.ศ. 2552

แผนงานพัฒนาและยกระดับ  
มาตรฐานแรงงาน

แรงงาน

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน  
ที่ 109ก

วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2551

งบประมาณรายจ่ายประจำปี  
พ.ศ. 2551

แผนงานพัฒนาและยกระดับ  
มาตรฐานแรงงาน

แรงงาน

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน  
ที่ 60ก

วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2550

งบประมาณรายจ่ายประจำปี  
พ.ศ. 2550

แผนงบประมาณเสริมสร้าง  
ความมั่นคงของชีวิตและสังคม

แรงงาน

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน  
ที่ 3ก

---

วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2550

---



สำหรับการศึกษาศึกษาปัจจัยด้านพอเพียงของทรัพยากรการเงินของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อรวบรวมข้อมูลในด้านการใช้งบประมาณสำหรับนโยบายแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ พ.ศ. 2553-2556 พบว่าทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้มีการตั้งแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการใช้งบประมาณด้านแรงงานต่างด้าวของทั้ง 3 จังหวัด พบว่าจังหวัดสระแก้วมีการตั้งแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับหน่วยงานทางทหาร ได้แก่ กองกำลังบูรพา และกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ (พล ร. 2 รอ.) อย่างต่อเนื่องทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2556 สำหรับโครงการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2556 สำนักงานจัดหางานและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดระบบและควบคุมประชากรแฝงและแรงงานต่างด้าวด้านความมั่นคงและสาธารณสุข ส่วนที่อำเภอตาพระยาที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและลักลอบค้าแรงงานต่างด้าว และโครงการป้องกัน ปราบปราม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว สำหรับตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว ได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการป้องกันปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในงบประมาณปี พ.ศ. 2555 รายละเอียดดังตารางที่ 17

สำหรับจังหวัดจันทบุรี จะพบว่า มีการตั้งแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับหน่วยงานด้านแรงงานและสาธารณสุขจังหวัดเป็นหลัก โดยจากตารางที่ 18 พบว่า จังหวัดจันทบุรีมีการสนับสนุนงบประมาณในด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2556 สำหรับจัดทำโครงการเสริมสร้างสุขภาพควบคุมโรคและภัยสุขภาพในพื้นที่ชายแดนและกลุ่มแรงงานต่างด้าว ส่วนแรงงานจังหวัดได้รับสนับสนุนงบประมาณในปี พ.ศ. 2554 สำหรับการดำเนินโครงการจัดชุดป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โครงการสำรวจแรงงานต่างด้าว และโครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดนและชายทะเล

ส่วนจังหวัดตราด เมื่อพิจารณาในตารางที่ 19 จะพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2556 จังหวัดตราดได้ดำเนินการจัดทำโครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดน ปีละ 10,000,000 บาท แสดงให้เห็นว่า จังหวัดตราดเป็นจังหวัดที่มีการสนับสนุนทรัพยากรทางการเงินอย่างเต็มที่และให้ความสำคัญในด้านแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง



ตารางที่ 17 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสระแก้ว

หน่วยงาน	โครงการ	2553	2554	2555	2556
กองกำลังบูรพา/ พล.ร.2รอ.	โครงการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว	3,000,000	1,500,000	3,000,000	3,000,000
สำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว/ สำนักงานสาธารณสุขสระแก้ว	โครงการจัดระบบและควบคุมประชากรแฝงและแรงงานต่างด้าวด้านความมั่นคงและสาธารณสุข	-	-	2,563,500	2,563,500
ตำรวจภูธรจังหวัดสระแก้ว	โครงการป้องกันปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย	-	-	650,000	-
อำเภอตาพระยา	โครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและลักลอบค้าแรงงานต่างด้าว	-	-	960,000	960,000
อำเภอตาพระยา	โครงการป้องกัน ปราบปราม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว	-	-	200,000	200,000

ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดสระแก้ว พ.ศ. 2553-2556

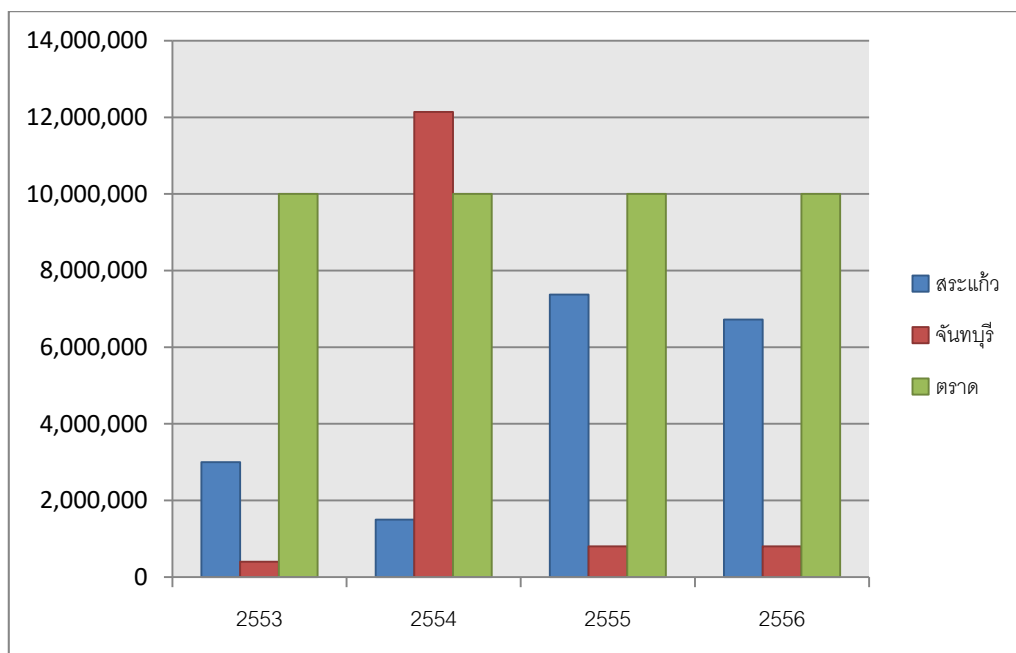
ตารางที่ 18 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัดจันทบุรี

หน่วยงาน	โครงการ	2553	2554	2555	2556
สำนักงานแรงงานจังหวัด	โครงการจัดชุดป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	-	840,000	-	-
สำนักงานแรงงานจังหวัด	โครงการสำรวจแรงงานต่างด้าว	-	500,000	-	-
สำนักงานแรงงานจังหวัด	โครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดนและชายทะเล	-	10,000,000	-	-
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด	โครงการเสริมสร้างสุขภาพควบคุมโรคและภัยสุขภาพในพื้นที่ชายแดนและกลุ่มแรงงานต่างด้าว	400,000	800,000	800,000	800,000

ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดจันทบุรี พ.ศ. 2553-2556

ตารางที่ 19 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัดตราด

หน่วยงาน	โครงการ	2553	2554	2555	2556
ที่ทำการปกครองจังหวัดตราด และสำนักงานแรงงานจังหวัดตราด	โครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมาย เข้ามาตามแนวชายแดน	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000
ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดตราด พ.ศ. 2553-2556					

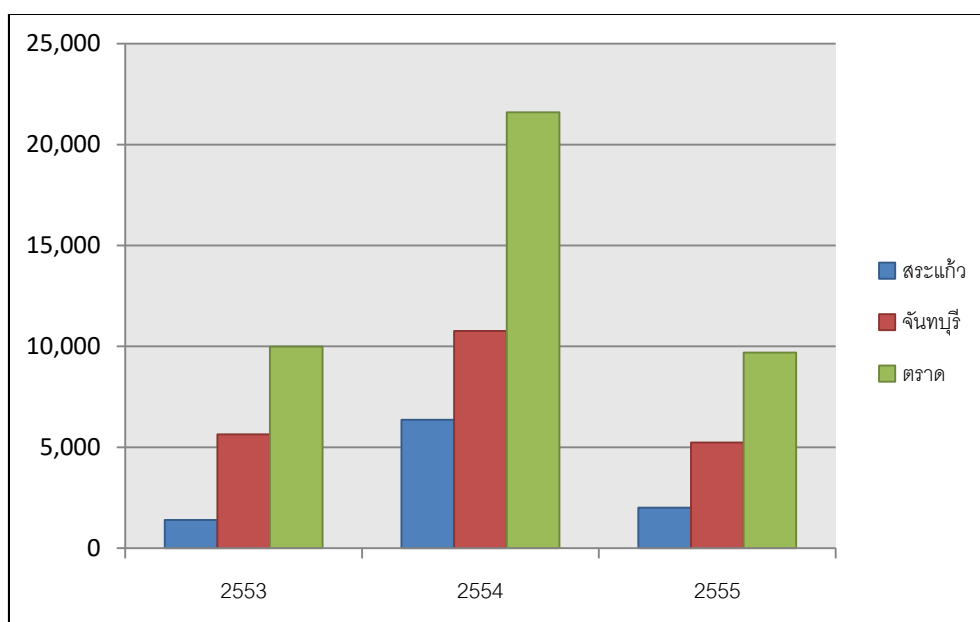


ภาพที่ 22 เปรียบเทียบแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556

ในด้านแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ที่มา: แผนพัฒนาจังหวัดสระแก้ว/ แผนพัฒนาจังหวัดจันทบุรี/ แผนพัฒนาจังหวัดตราด

พ.ศ. 2553-2556



ภาพที่ 23 จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ปี พ.ศ. 2551-2555

ที่มา: สถิติจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556) (ข้อมูลจากตารางที่ 8-12)

จากภาพที่ 21 และภาพที่ 22 ได้ข้อค้นพบว่า การตั้งแผนงานการซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าว (รายละเอียดตารางที่ 17-19) มีความสัมพันธ์กับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย (รายละเอียดตารางที่ 8-12) โดยจะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2553-2555 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายของจังหวัดตราดสูงกว่าจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดสระแก้ว ดังนั้น การที่จังหวัดตราดได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการจัดทำโครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดน ปีละ 10,000,000 บาท อย่างต่อเนื่องทุกปี แสดงให้เห็นว่าจังหวัดตราดได้ให้ความสำคัญในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และในปี พ.ศ. 2555 พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของจังหวัดตราดได้เริ่มลดจำนวนลง แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรทางการเงินของจังหวัดตราดมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

ในขณะที่จังหวัดจันทบุรี จะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมากกว่าปี พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2555 จังหวัดจันทบุรีก็ได้มีการตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นและปราบปรามแรงงานต่างด้าวเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นจำนวนเงินสูงกว่า 12 ล้านบาท โดยดำเนินโครงการจัดชุดป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โครงการสำรวจแรงงานต่างด้าว และโครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดนและชายทะเล ซึ่งจะเห็นว่าผลของการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง ทำให้สามารถลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลงในปี พ.ศ. 2555 แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรทางการเงินของจังหวัดจันทบุรีมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

สำหรับจังหวัดสระแก้ว จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2553 จังหวัดสระแก้วได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว จำนวน 3 ล้านบาท ทำให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายของจังหวัดสระแก้วเพียง 1,403 คน แต่ในปี พ.ศ. 2554 เมื่อจังหวัดสระแก้ว

ได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลงเหลือ 1.5 ล้านบาท พบว่า มีผลทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นถึง 6,360 คน และเมื่อพิจารณาในปี พ.ศ. 2555 พบว่า เมื่อจังหวัดสระแก้วได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายลดจำนวนลง แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงินของจังหวัดสระแก้วมีผลต่อการบรรลุดัชนีประสิทธิผลของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

## 2. ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 จังหวัด มีความคิดเห็นว่า หน่วยงานยังมีความไม่พร้อมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนสถานที่เพื่อให้บริการแก่ผู้มาใช้บริการ ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า เครื่องมือต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ในการตรวจสอบรูปพรรณสัณฐานของหน่วยงานไม่มีความทันสมัย ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบไม่มีความทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องทางด้านข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้

## 3. ความพอเพียงของทรัพยากรบุคลากร

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 จังหวัด มีความคิดเห็นว่า ทรัพยากรบุคคล ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวว่า หน่วยงานยังมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บ่อย ทำให้ต้องฝึกเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง ซึ่งทำให้สูญเสียทั้งเวลา และงบประมาณ นอกจากนี้ ในบางหน่วยงานพบว่ามีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้เข้ามาใช้บริการ ทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีภาระการทำงานที่ค่อนข้างหนัก เช่น ตรวจคนเข้าเมืองของจังหวัดสระแก้ว จะพบปัญหาหลักคือในแต่ละปีมีจำนวนการเดินทางเข้าออก โดยใช้บัตรผ่านแดนจำนวนมาก ทำให้บุคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ ซึ่งจากการตรวจสอบสถิติของจำนวนการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร (ไป-กลับเฉพาะประเทศกัมพูชา) โดยใช้บัตรผ่านแดน (BORDER PASS) ปี พ.ศ. 2553-2555 พบว่า จังหวัดสระแก้วมีปริมาณการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร (เฉพาะประเทศกัมพูชา)



โดยใช้บัตรผ่านแดน (BORDER PASS) ปีละกว่า 4 ล้านคน ขณะที่จังหวัดจันทบุรี มีการเดินทางเข้าออกปีละกว่า 1 ล้านคน และจังหวัดตราด มีการเดินทางเข้าออกปีละประมาณ 30,000 คน ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (BORDER PASS) ได้ดังตารางที่ 20

ทั้งนี้ ได้สรุปข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับปัญหาด้านทรัพยากรของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้ดังตารางที่ 21

ตารางที่ 20 สถิติการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) ปี พ.ศ. 2553-2555

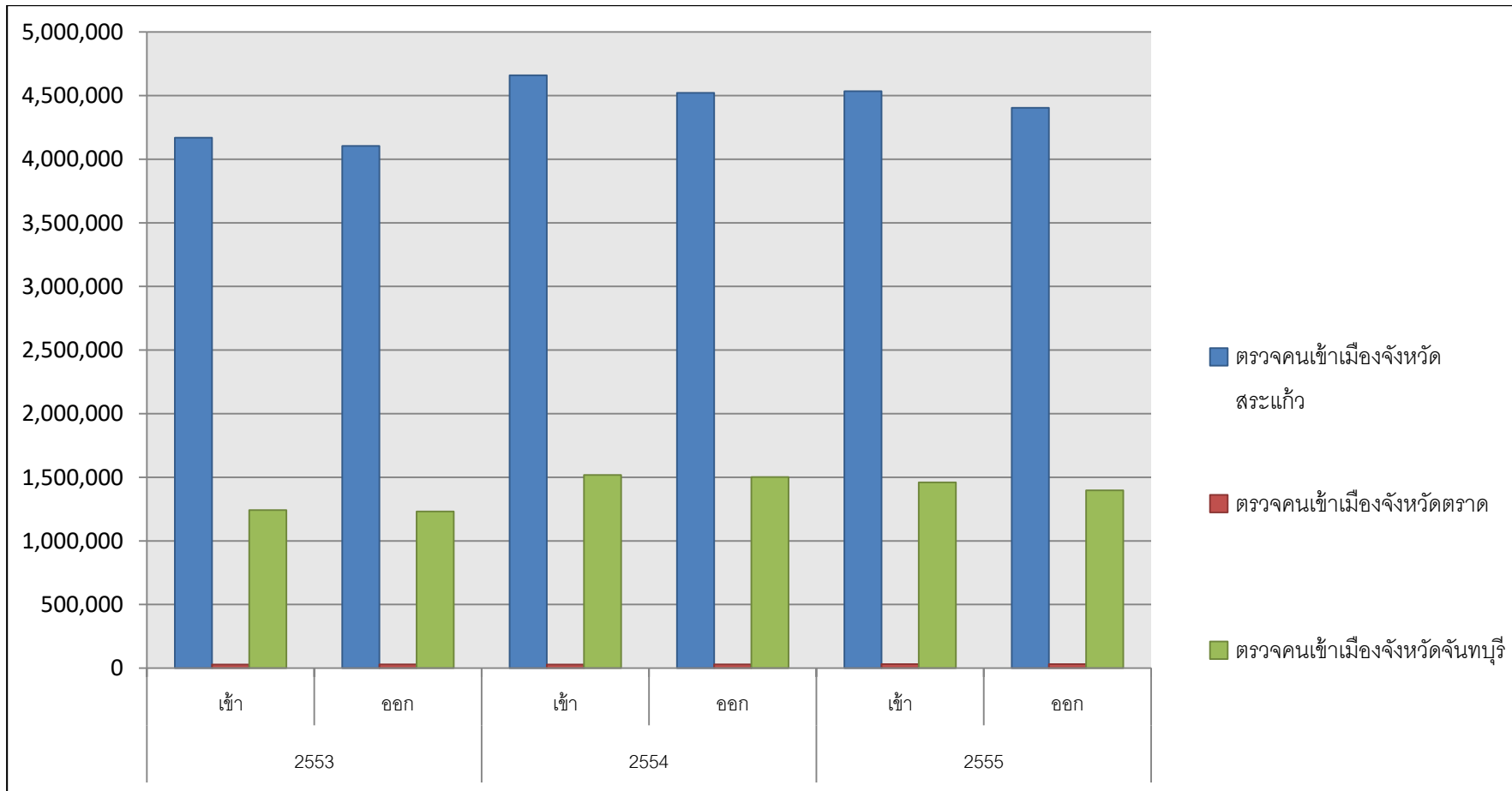
สถิติการเดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (BORDER PASS) ประจำปี 2555 (มกราคม ถึง ธันวาคม 2555)												
หน่วยงานตรวจ คนเข้าเมือง	ไทย		พม่า		ลาว		กัมพูชา		มาเลเซีย		รวม	
	เข้า	ออก	เข้า	ออก	เข้า	ออก	เข้า	ออก	เข้า	ออก	เข้าทั้งหมด	ออกทั้งหมด
จังหวัดสระแก้ว	443,020	456,224	-	-	-	-	4,535,009	4,404,000	-	-	4,978,029	4,860,224
จังหวัดตราด	24,834	12,702	-	-	-	-	31,476	31,977	-	-	56,310	44,679
จังหวัดจันทบุรี	27,157	27,911	-	-	-	-	1,460,076	1,397,762	-	-	1,487,233	1,425,673
สถิติการเดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (BORDER PASS) ประจำปี 2554 (มกราคม ถึง ธันวาคม 2554)												
จังหวัดสระแก้ว	533,459	544,265	-	-	-	-	4,660,145	4,521,453	-	-	5,193,604	5,065,718
จังหวัดตราด	19,298	19,531	-	-	-	-	28,396	29,326	-	-	47,694	48,857
จังหวัดจันทบุรี	42,743	44,676	-	-	-	-	1,518,619	1,501,716	-	-	1,561,362	1,546,392
สถิติการเดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (BORDER PASS) ประจำปี 2553 (มกราคม ถึง ธันวาคม 2553)												
จังหวัดสระแก้ว	518,130	513,237	-	-	-	-	4,168,692	4,104,460	-	-	4,686,822	4,617,697

177

จังหวัดตราด	6,909	6,683	-	-	-	-	28,648	29,591	-	-	35,557	36,274
จังหวัดจันทบุรี	54,048	55,839	-	-	-	-	1,242,159	1,231,943	-	-	1,296,207	1,287,782

---

ที่มา: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (2556)



ภาพที่ 24 จำนวนการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร (เฉพาะประเทศกัมพูชา) โดยใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) ปี พ.ศ. 2553-2555

ที่มา: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (2556) (ข้อมูลจากตารางที่ 17)

ตารางที่ 21 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ปัจจัยด้านทรัพยากรของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ปัจจัยด้านทรัพยากร	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
ความพอเพียงของ งบประมาณ	<p>1. เราก็พยายามหาทางแก้ แต่มันติดขัด อย่างที่เราให้ฟังนี้ครับ ในทุก ๆ ด้าน ในเรื่อง ของการให้บริการ ในเรื่อง ต่าง ๆ ซึ่งจะมีเรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยว</p> <p>2. ขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ จัดส่งแรงงานต่างด้าวกลับสู่ภูมิลำเนา</p>	<p>เราต้องให้บุคลากรของเราส่วนหนึ่งในการ มาให้บริการดูแลรักษาเค้า หมายถึงแย่ง ทรัพยากรสาธารณสุขที่มีจำกัดอยู่แล้วไปให้ ต่างดาวส่วนหนึ่ง ค่าใช้จ่ายอาจจะได้ไม่เต็ม เม็ดเต็มหน่วย</p>	-

<p>ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่</p>	<p>ยานพาหนะไม่มีเพียงพอใช้ในการส่งกลับแรงงานต่างด้าว</p>	<p>จุดตรวจผ่านแดนไม่มีข้อมูลประวัติของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อการทำงานในลักษณะมาเช้า กลับเย็น กล่าวคือ ไม่มีรูปถ่าย และที่อยู่หรือที่พักพิงในประเทศไทย</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. อาจต้องเพิ่มกำลังคน และอุปกรณ์ในการตรวจ แต่พื้นที่ด่านแคบมาก ไม่รู้จะขยายได้อย่างไร ซึ่งต้องช่วยกันหลาย ๆ ฝ่าย เวลารถบรรทุกเข้าไปต้องใช้ One-way เท่านั้น</li> <li>2. อยู่ระหว่างหาคนมาพัฒนา Software ประมาณแสนกว่าบาท ส่วน hardware มีสปอนเซอร์ช่วย ประมาณ 2 แสนกว่าบาท รวมทั้งสิ้นประมาณ 2 ล้านกว่าบาท</li> </ol>
<p>ความพอเพียงของทรัพยากรบุคคลากร</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ศุลกากร, เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และความเข้าใจทางด้านกฎหมายในการรองรับสถานการณ์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่</li> <li>2. ปัญหาในการที่เราขาดแคลนบุคลากรที่มาทำเรื่องนี้ พื้นที่ก็กว้างใหญ่ไพศาล เราไม่มีกำลังที่มาทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง</li> </ol>	<p>ตอนที่ม่แรงงานต่างด้าวมาบริการเยอะ ๆ มีผลกระทบต่อค่าบริการของคนไทย เพราะบุคลากรแพทย์พยาบาลมีเท่าเดิมแต่คนมารับบริการมากขึ้น</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ยังขาดแคลนอัตราครู แต่ใช้ครูจ้างสอนแทนเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งไม่มีความมั่นคง ทำให้ขาดขวัญกำลังใจ</li> <li>2. สาเหตุที่แพทย์ไม่เพียงพอ เพราะแพทย์รุ่นใหม่ไม่ชอบความลำบาก หากให้ไปที่ไกล ก็ลาออก ไปทำงานเอกชน และหาเงินมาใช้ทุนแทน</li> </ol>

181

160

## ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การพิจารณาปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะพิจารณาจากลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร ทักษะคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และกระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายนั้นต้องมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจน

### 1. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์การบริหารแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543) พบว่า องค์กรหลักที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยมีหน้าที่หลัก คือพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วย 7 คณะอนุกรรมการ ได้แก่

1.1 คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นเลขานุการ

1.2 คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน โดยมีเสนาธิการทหาร เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรมยุทธการทหารเป็นเลขานุการ

1.3 คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการ

1.4 คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจ้ดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมี



ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการ  
ประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นเลขานุการ

1.5 คณะอนุกรรมการปราบปราม จักรกม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน  
โดยมีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน  
ผู้บังคับการกองพัฒนาการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็น  
เลขานุการ

1.6 คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดยมีผู้บัญชาการ  
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง  
เป็นเลขานุการ

1.7 คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
โดยมีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการ  
กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง มีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว

จะเห็นว่า คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ประกอบด้วย  
การดำเนินงานหลายหน่วยงานร่วมกัน ทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจและพลเรือน ในลักษณะบูรณาการ  
แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ไม่มีหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มาตรการ  
ดำเนินการเป็นไปในลักษณะมาเร็วไปเร็ว อีกทั้งการที่รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียน  
แรงงานมาโดยตลอด ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการป้องกันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามา  
ทำงาน

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่นำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติระดับจังหวัด มีหน่วยงาน  
หลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ

1) กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัด มีหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบ  
และควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคนต่างด้าวที่  
ประสงค์จะทำงาน ต้องขอใบอนุญาตทำงานก่อน

2) กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินการตรวจ  
สุขภาพและทำประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเก็บค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และ

ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสถานีตำรวจภูธรจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินการสกัดกั้นและปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน และตำรวจตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตสิ้นสุด หรือแจ้งที่พักอาศัยกรณีอยู่ในประเทศไทยของคนต่างด้าว การพิจารณาการอนุญาตให้กลับเข้ามาในประเทศไทยอีก และการจัดทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักร

4) กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง งานทะเบียนราษฎร มีหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว เพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

5) กระทรวงกลาโหม โดยหน่วยเฉพาะกิจ มีหน้าที่ดำเนินการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่

สำหรับ 3 จังหวัดภาคตะวันออก จะพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะโครงสร้างเหมือนกันทั้ง 3 จังหวัด ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สถานีตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด งานทะเบียนราษฎร ส่วนหน่วยงานที่มีลักษณะโครงสร้างแตกต่างกัน ได้แก่ หน่วยงานของกระทรวงกลาโหม ซึ่งสำหรับหน่วยงานทางทหารในจังหวัดสระแก้ว ได้แก่ กองกำลังบูรพา สังกัดกองทัพบก สำหรับจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด มีหน่วยงานหลัก คือ กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด โดยมีหน่วยงานย่อย ได้แก่ หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานนาวิกโยธินจังหวัดจันทบุรี และหน่วยเฉพาะกิจทหารพรานนาวิกโยธินจังหวัดตราด สังกัดกองทัพเรือ ดังตารางที่ 19 และภาพที่ 25

ตารางที่ 22 หน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

หน่วยงานหลัก	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
กระทรวงแรงงาน	สำนักงานจัดหางาน จังหวัดสระแก้ว	สำนักงานจัดหางาน จังหวัดจันทบุรี	สำนักงานจัดหางาน จังหวัดตราด

กระทรวงสาธารณสุข	สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดสระแก้ว	สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดจันทบุรี	สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดตราด
สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	1. สถานีตำรวจภูธร 2. สำนักตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดสระแก้ว	1. สถานีตำรวจภูธร 2. สำนักตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดจันทบุรี	1. สถานีตำรวจภูธร 2. สำนักตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดตราด
กระทรวงมหาดไทย	สำนักทะเบียนราษฎร์ สระแก้ว	สำนักทะเบียนราษฎร์ จันทบุรี	สำนักทะเบียนราษฎร์ ตราด
กระทรวงกลาโหม	กองกำลังบูรพา	1. กองบัญชาการป้องกัน ชายแดนจันทบุรีและ ตราด  2. หน่วยเฉพาะกิจทหาร พรานนาวิกโยธิน จังหวัด จันทบุรี (ฉก. จันทบุรี)	1. กองบัญชาการป้องกัน ชายแดนจันทบุรีและ ตราด  2. หน่วยเฉพาะกิจทหาร พรานนาวิกโยธิน จังหวัด ตราด (ฉก. ตราด)



มีหน้าที่สกัดกั้นและปราบปราม  
จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบ  
เข้ามาทำงาน

มีหน้าที่ดำเนินการสกัดกั้นการเข้า  
มาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่

ภาพที่ 25 หน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

## 2. กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร

การดำเนินงานนโยบายแรงงานต่างด้าวของทั้ง 3 จังหวัด ดำเนินงานโดยหลาย

หน่วยงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายที่ตนเองสังกัด เช่น สำนักงานจัดหางาน สังกัดกระทรวงแรงงาน ใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สำนักตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมกับความเป็นจริงกับการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ดังเช่นกรณีปัญหาของมาตรา 14 ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13 (2) ที่มีความขัดแย้งกันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

### 3. ทศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับการพิจารณาทัศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานนั้น จะพิจารณาจากทัศนคติที่มีต่อนโยบาย และระดับการยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของทั้ง 3 จังหวัด พบว่าทัศนคติที่มีต่อนโยบายแรงงานต่างด้าวของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่านโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และไม่ช่วยให้คนไทยมีงานทำมากขึ้น ตลอดจนจนเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งสามารถสรุปข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในแต่ละนโยบายได้ดังนี้

3.1 นโยบายการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานให้ออกนอกประเทศไทย จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรที่ปฏิบัติงาน พบว่า แต่ละจังหวัดได้ดำเนินนโยบายในการผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง เข้มงวดและต่อเนื่อง โดยการเอาผิดตามกฎหมายทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยสำนักงานจัดหางานจังหวัด แรงงานจังหวัด และเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นคณะทำงานในการตรวจสอบและตรวจค้นสถานประกอบการ และจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงาน ซึ่งในส่วนของกรจับกุม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยใช้อำนาจผู้กำกับตำรวจภูธร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ไม่สามารถทำได้ครบวงจรในด้านบทลงโทษหรือดำเนินคดี โดยเมื่อมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแล้วแรงงานต่างด้าวจะถูกส่งตัวกลับไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด จะไม่มีการดำเนินคดี

เพราะเป็นภาระเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เมื่อถูกจับกุมแล้วจะไม่มีเงินเสียค่าปรับ ต้องกักขังแทนค่าปรับ การกักขังแทนค่าปรับจะทำโดยการส่งแรงงานต่างด้าวให้สถานีตำรวจขังตามจำนวนวันค่าปรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ 1) จำนวนผู้ถูกจับกุมมีมาก แต่พื้นที่ห้องขังไม่เพียงพอ และไม่สามารถขยายพื้นที่รองรับให้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขังได้ 2) ปัญหาค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขัง ในส่วนของค่าอาหาร ซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายจากหน่วยงานได้ นอกจากนี้ การปราบปรามยังทำได้ยาก ไม่สามารถทำให้แรงงานต่างด้าวหมดไปได้ เนื่องจากอยู่เขตชายแดน เมื่อมีแรงงานต่างด้าวถูกส่งกลับ ก็จะลักลอบกลับเข้ามาใหม่อีกในวันถัดไป

3.2 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรที่ปฏิบัติงาน พบว่า แต่ละจังหวัดได้ดำเนินนโยบายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน แต่เนื่องจากนโยบายการจดทะเบียนจะมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี และเปิดให้จดทะเบียนทุกปี โดยการเอาแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาต่ออายุใบอนุญาตการทำงานทุกปี ทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนทุกปี ดังนั้นจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการขึ้นทะเบียน

3.3 นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรที่ปฏิบัติงาน พบว่า แต่ละจังหวัดเห็นว่าขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า และมีค่าใช้จ่ายสูง

3.4 นโยบายการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรที่ปฏิบัติงาน พบว่า ปัญหาของแรงงานต่างด้าวจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการขยายระยะเวลาผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงานเป็นระยะ ๆ ประจำปี ทำให้กฎหมายไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ เพราะเมื่อครบกำหนดต้องส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ แต่เมื่อมีข้อเรียกร้องจากภาคเอกชน ภาครัฐก็จะดำเนินการผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราวต่อเป็นรายปีไป

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบทัศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ต่อนโยบายแรงงานต่างด้าว โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของทั้ง 3 จังหวัด ดังตารางที่ 23



ตารางที่ 23 เปรียบเทียบทัศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ต่อนโยบายแรงงานต่างด้าว

---

นโยบาย	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
--------	----------------	-----------------	-------------

---



<p>การผลักดันและ จับกุมแรงงานต่าง ด้าวผิดกฎหมายที่ ลักลอบทำงานให้ ออกนอกประเทศไทย</p>	<p>“ผมเคยเฝ้ากำลังเจ้าหน้าที่จับแรงงานกัมพูชา จับครั้งหนึ่ง 200 คน 500 คน ทำยที่สุด เชื้อ หรือไม่ ปัญหาก็มาตคนหนักที่ผม พอจับแล้วต้อง ส่งคืน ส่งคืนก็ไปหนักที่ ต.ม. ต้องไปทำเอกสาร แล้วระหว่างนั้น นี้ จับเยอะก็ต้องเลี้ยงอาหารเขา ต้องหารถขนเขาอีก ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ภาครัฐไม่มี ให้นะ มันก็หนักแต่เราก็ต้องทำเพราะว่า ต้องทำ ตามกฎหมาย”</p> <p>“พวกนี้โทษจำคุกไม่มี เราจับเขาได้เขาก็ส่งกลับ แค่นั้น แล้วเขาก็เข้ามาใหม่ ถ้าเก็บไว้ก็เปลืองค่า ข้าว กลับก็ต้องเติม ค่าน้ำมันรถผมต้องไปส่งที่ ต.ม. อนุรักษ์ ต.ม. จะทำ ส่งเขาไปแล้วเขาก็กลับมาใหม่”</p> <p>“ผลักดันออกหัวละ 90 บาทเอาไว้เลี้ยงไม่ไหว นะครับพวกนี้ผลักดันออกไปเดี๋ยวก็เข้ามาใหม่ วันละ 90 บาทต่อหัวตก มีอยู่ 30 บาท กิน เจ็งเลยไม่มีที่ให้นอน กลางคืนส่งออกนอกไม่ได้ ต้องให้นอนก่อน”</p>	<p>สมมติว่าเราไปพบแรงงานต่างด้าวเข้ามาแบบผิด กฎหมาย ตำรวจมีทางเลือก 2 ทาง คือ จัดการ จับกุมตามระบบ ส่งฟ้องศาล ผู้พิพากษาต้อง เสียเวลามานั่งบัลลังก์ เสร็จแล้วไปอยู่เรือนจำ ๆ ก็ต้องเสียข้าวเลี้ยงอีก พอครบวันก็แจ้ง ต.ม. ก็ ต้องเสียน้ำมันรถวิ่งไปรับไปส่ง ณ จุดที่เขาเข้ามา ถ้าเขาเข้ามาจากเชียงราก็ต้องเสียน้ำมันและ เวลาไปส่งเชียงรายน แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิด กฎหมายถึงเวลาอยากกลับบ้านเดินไปที่โรงพักให้ ตำรวจช่วยจับที่ เพราะไม่มีเงินค่ารถ โรงพักก็ต้อง ดำเนินการจับและส่งกลับประเทศเขา เสีย ค่าใช้จ่ายโดยไม่เกิดประโยชน์เลย ฉะนั้นระบบ การจับกุมและส่งกลับนั้นไม่เกิดประโยชน์และ เสียค่าใช้จ่ายสิ้นเปลืองครับ</p>	<p>ในพื้นที่ของผมจะมีความรับผิดชอบทั้งทางบก และทางทะเล มันจะดีหน่อยที่ว่าทางบกของเรา มันจะอยู่ในแนวเขาบรรทัด ที่มันมีช่องทางเฉพาะ ดังนั้น พื้นที่จะมีปัญหา เรื่องแรงงานลักลอบเข้ามามันจะไม่ค่อยมี ยกเว้นในส่วนของ อำเภอคลองใหญ่ ก็จะมีทางเข้ามาที่จุดผ่าน แดนถาวร ที่บ้านหาดเล็กและอีกช่องทางหนึ่งเป็นช่องทาง เขาวง ที่บ้านคลองใหญ่ แล้วก็อำเภอคลองใหญ่ ทั้งหมด</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ตารางที่ 23 (ต่อ)

167

---

นโยบาย	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
--------	----------------	-----------------	-------------

---

<p>การจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย ที่ลักลอบทำงานและ อยู่ในประเทศ</p>	<p>“ตอนนี้เขาก็เปิดให้จดทะเบียนอีกแล้ว หมายถึง ต้องมีการยืดอายุ ยืดอายุไปอีกเพราะเนื่องจาก ตอนนี้เราต้องการแรงงานต่างด้าวมากโดย เฉพาะที่โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ” “บ้านเราปัญหาแรงงานต่างด้าวในการจด ทะเบียนนี้ ปัญหามันเยอะการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ส่วนใหญ่นายจ้างจะเป็นคนออกเงิน พอจดทะเบียน แล้วแรงงานก็หนีเอาบัตรที่ได้ไปทำที่อื่นมันก็ผิด แต่มันก็ยังดีกว่าไม่มีอะไรเลยส่วนใหญ่ นายจ้าง เลยไม่ค่อยอยากจด</p>	<p>นายจ้างที่เอามาแบบผิดกฎหมาย จะได้ปีบให้อยู่ กับเรา แต่ถ้าจดทะเบียนแบบถูกต้อง ถ้าไม่พอใจ นายจ้าง แรงงาน ก็หนีเลย</p>	<p>แรงงานอยากจดทะเบียนทุกคน ถ้าภาระไม่สูง มาก ซึ่งบางครั้งนายจ้างออกค่าใช้จ่ายให้ก่อนก็มี ซึ่ง ถือว่าเป็น ปมปัญหาซ่อนอยู่ อาทิ ค่าใช้จ่ายที่ถูกต้อง กระบวนการที่เสียเวลา ค่าใช้จ่ายไม่พึงประสงค์ (ค่านายหน้า)</p>
<p>การพิสูจน์สัญชาติ ของแรงงานต่างด้าว</p>	<p>ปัจจุบันแรงงานที่ถูกกฎหมายมีหลายแสนแล้ว และมีบางส่วนที่รอการพิสูจน์สถานะอยู่ แต่เมื่อไรจะ หมดล่ะ</p>	<p>การที่มากขึ้นทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ แจ่งโน่นนี่จริง หรือไม่ ก็ไม่ทราบต้องรอที่ประเทศต้นทางอีกนานเท่าไร</p>	<p>ตามระบบให้พิสูจน์สัญชาติ ประกันสังคม ประกันอุบัติเหตุ และค่าใช้จ่าย 10,000 กว่า บาท โดยค่าใช้จ่ายนี้ต้องจ่าย ซึ่งค่าใช้จ่ายที่สูงส่งผลให้แรงงานไม่ยอมจดทะเบียน</p>

<p>การผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราว</p>	<p>ก็ถึงบอกว่าทุกวันนี้เราต้องการเขา เราทำอะไรหนักไปเดี่ยวภาคอุตสาหกรรมเขาก็ร้องว่าเขาไม่มีแรงงาน อย่างสระแก้วถึงบอกว่าบางที่ผู้ว่าก็ต้องเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ภาคเกษตรกรรมพอเราจับมากชาวบ้านก็ไปร้องผู้ว่าราชการจังหวัดว่าไม่มีแรงงาน เราก็ต้องชี้แจงผ่อนผันให้หน่อย</p>	<p>การผ่อนผันอย่างไรต้องขึ้นกับมติรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีการนำเสนออีกครั้ง อาจจะเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่สามารถทำงานได้ ช่วยให้นายจ้างลูกจ้าง ประเทศ ในเรื่องรายได้ เศรษฐกิจ ความอยู่ดีมีสุข ความปลอดภัย ซึ่งดูแล้วจะติดปัญหาน้อยที่สุด คาดว่าจะสามารถดำเนินการต่อได้</p>	<p>ให้นายจ้างในกิจการประมงทะเลนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างอยู่แล้ว มาจดทะเบียน ปีละ 2 ครั้ง โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนแล้วอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงานตามมาตรา 9</p>
-------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

#### 4. กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องอาศัยการสื่อสารเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้น เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจที่สอดคล้องกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า วิธีการสื่อสารว่าจะดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติอย่างไร จะใช้ความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวกำหนด หลังจากนั้นหน่วยงานหลักที่ได้รับคำสั่ง จะทำหน้าที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไปให้หน่วยงานที่นำนโยบายปฏิบัติในระดับล่างต่อไป ตัวอย่างเช่น กรณีที่ 1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2556

“วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2556 เวลา 09.00 น. ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี ชั้น 2 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 ซึ่งนายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อและเอกสารต่าง ๆ ไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) จากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกับได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะกับนายจ้างเดิมต่อไป โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศขยายระยะเวลาผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 ซึ่งนายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าว และเอกสารต่าง ๆ ไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป เพื่อดำเนินการตามกระบวนการอย่าง

ต่อเนื่องตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556

2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการรับตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 ปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในลักษณะผู้ติดตามแก่บุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ณ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือสถานที่ที่กรมการจัดหางานกำหนด โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท และสามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียว ค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท เช่นกัน ทั้งแรงงานต่างด้าวและบุตรของแรงงานต่างด้าว

3) กระทรวงสาธารณสุข รับตรวจสุขภาพ และรับประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามที่นายจ้างได้ยื่นคำร้องขอจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งทำงานในกิจการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคม รวมทั้งรับประกันสุขภาพผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว ชื่อประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข หรือประกันสุขภาพกับบริษัทประกันเอกชน

4) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อเร่งรัดนายจ้างที่แรงงานต่างด้าวได้ผ่านการตรวจสอบจากประเทศต้นทาง ให้พาแรงงานต่างด้าวไปขอรับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) และขอรับอนุญาตทำงาน ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) ที่จัดตั้งขึ้น รวมทั้งจัดทำข้อมูล (Bio data) โดยการจัดเก็บภาพใบหน้าและพิมพ์ลายนิ้วมือแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน

5) สำนักงานประกันสังคม ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เข้าสู่ระบบประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคมให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานที่เป็นคนไทย โดยให้เลือกชื่อประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข หรือประกันสุขภาพกับบริษัทประกันเอกชน

6) กระทรวงการคลัง สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การดำเนินการขยายระยะเวลาการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นกรณีพิเศษเพื่อดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูล (Bio data) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการดังนี้

(1) ในช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการออกประกาศขยายระยะเวลาการผ่อนผัน ฯ ของกระทรวงมหาดไทย และช่วงระยะเวลาระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ ให้พิจารณาผ่อนปรนการดำเนินการตามสมควรแก่กรณี กับนายจ้าง แรงงานต่างด้าว เพื่อให้การดำเนินนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย


(2) ภายหลังสิ้นสุดการผ่อนผัน ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สำหรับแรงงานต่างด้าวให้ผลักดันส่งกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อดำเนินการตามกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายต่อไป” (มติคณะรัฐมนตรี, 2556, ก)

หลังจากมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี และกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบแล้ว หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบจะดำเนินการสื่อสารไปยังหน่วยงานปฏิบัติ โดยใช้การเวียนหนังสือราชการให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติรับทราบมติคณะรัฐมนตรี และกำหนดเป็นขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานต่อไป เช่น ภาพที่ 26 เป็นหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากการประชุมคณะรัฐมนตรีไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด





**ข้อสั่งการจากการประชุม ครม.**



**โทรสารในราชการกระทรวงมหาดไทย**


**ด่วนที่สุด**  
ที่ มท ๐๒๑๑.๒/ว ๑๖๐๒  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖

---

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่๑๑๑๑ ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว ๕๑๑๐ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๒/ว ๕๑๙๙ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แจ้งแนวทางปฏิบัติตาม ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากการประชุมคณะรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีให้จังหวัดทราบ นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอเรียนว่าในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด จำนวน ๓๐ เรื่อง รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงเรียนมาเพื่อทราบ

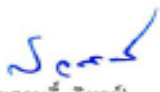


(นายจรินทร์ จักรพาก)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

---

ที่ มท ๐๒๑๑.๒/๕๐๐  
เรียน ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงมหาดไทย  
ขอให้ส่งข้อความข้างต้นทางโทรสารในราชการกระทรวงมหาดไทยด้วย



(นายสุทธชิตี วิจารณ์)

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สป.


สำนักนโยบายและแผน สป.  
โทร. ๐ ๒๖๖๓ ๕๒๕๖ มท. ๕๐๕๑๘

ภาพที่ 26 หนังสือสั่งการจากหน่วยงานหลักไปยังหน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัด

ที่มา: สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2556)

เมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะออกหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติ ฯ เพื่อให้ทราบ

ขั้นตอนการดำเนินงานต่อไป เช่น ภาพที่ 27 เป็นหนังสือแจ้งให้หน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัดทราบ  
แนวทางในการดำเนินงาน




## ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ฝ่ายคณะกรรมการบริหารฯ (กปร.) โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๑๗๓๐  
ที่ รง ๐๓๐๗/ว.๑๒๗๓๗ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร  
เป็นกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖

เรียน จัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด / ผู้อำนวยการสำนักจัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ ๑ - ๑๐

พร้อมนี้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ขอส่งสำเนาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้  
คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ เมษายน  
พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ มาเพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

  
 (นายภัทรฐ เกอแผละ)  
 หัวหน้ากลุ่มงานจัดระบบการทำงานแรงงานต่างด้าว  
 (พม่า ลาว กัมพูชา) รักษาราชการแทน  
 ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

ภาพที่ 27 หนังสือสั่งการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัด

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556, ก)

กรณีที่ 2 เป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556 เรื่องการบริหารจัดการ  
แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงาน  
หลักในการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

“วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการบริหาร  
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 เกี่ยวกับการบริหาร  
จัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

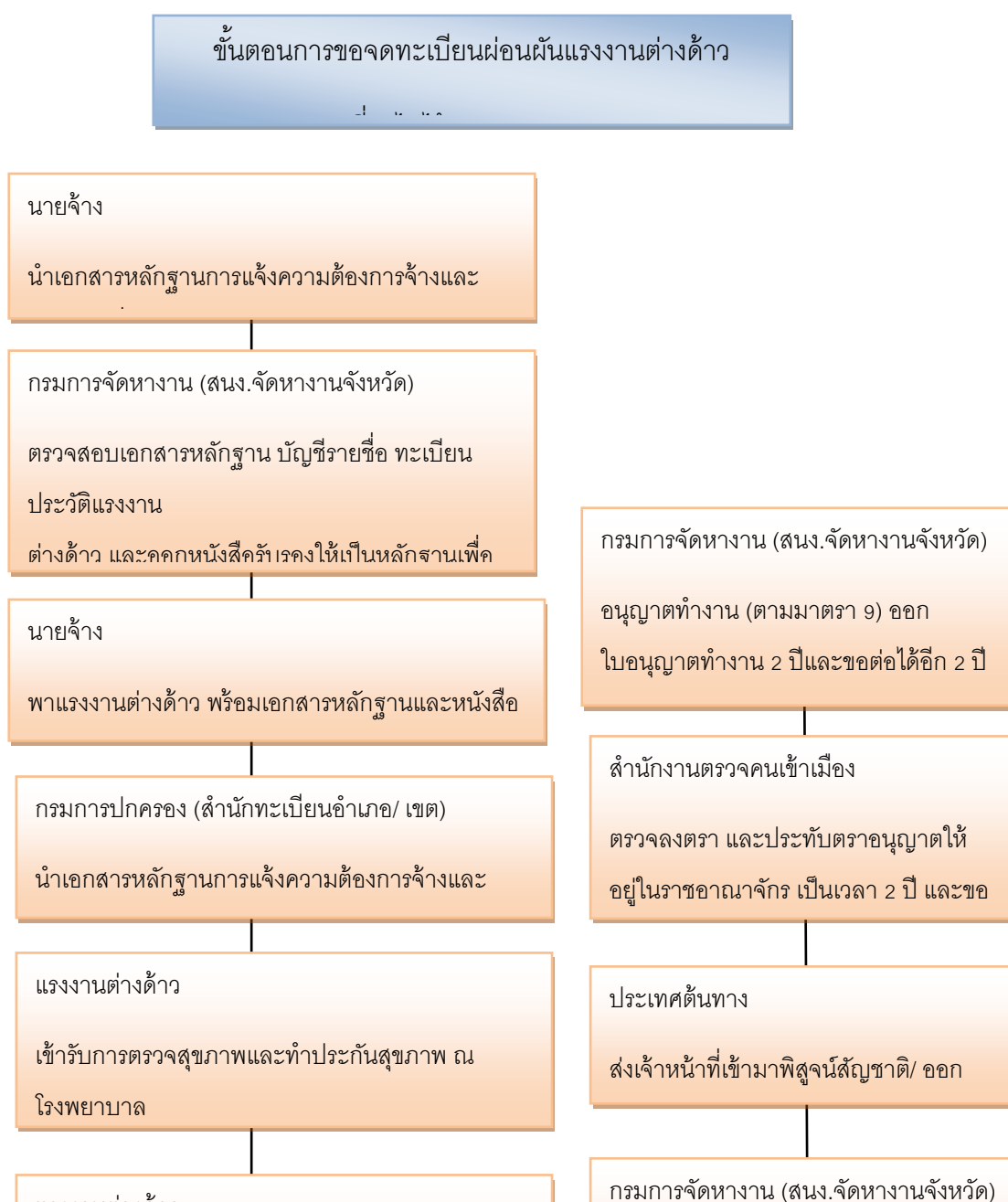
1) แนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา หลังวันที่ 11  
สิงหาคม พ.ศ. 2556 ดำเนินการโดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว  
และกัมพูชาที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้กับกรมการจัดหางานแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่  
15 มกราคม พ.ศ. 2556 (เรื่อง การผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นกรณีพิเศษเพื่อ  
ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย) ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทางให้  
สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงาน  
ตามมาตรา 13(2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และในระยะเวลา  
ระหว่างการผ่อนผัน ให้ประเทศต้นทางเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติออกเอกสารเพื่อรับรอง  
สถานะบุคคลให้แรงงานต่างด้าว เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้อง  
ตามกฎหมาย และขอรับอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคน  
ต่างด้าว พ.ศ. 2551 ต่อไป

2) แนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (เฉพาะกิจการ  
ประมงทะเล) ดำเนินการโดยให้นายจ้างในกิจการประมงทะเลนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างอยู่แล้วมาจดทะเบียน ปีละ 2 ครั้ง  
โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนแล้ว  
อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงานตาม  
มาตรา 13(2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ ให้กระทรวงแรงงานเร่งรัดดำเนินการตามแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าว  
สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ให้แล้วเสร็จโดยเร็วและรายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี

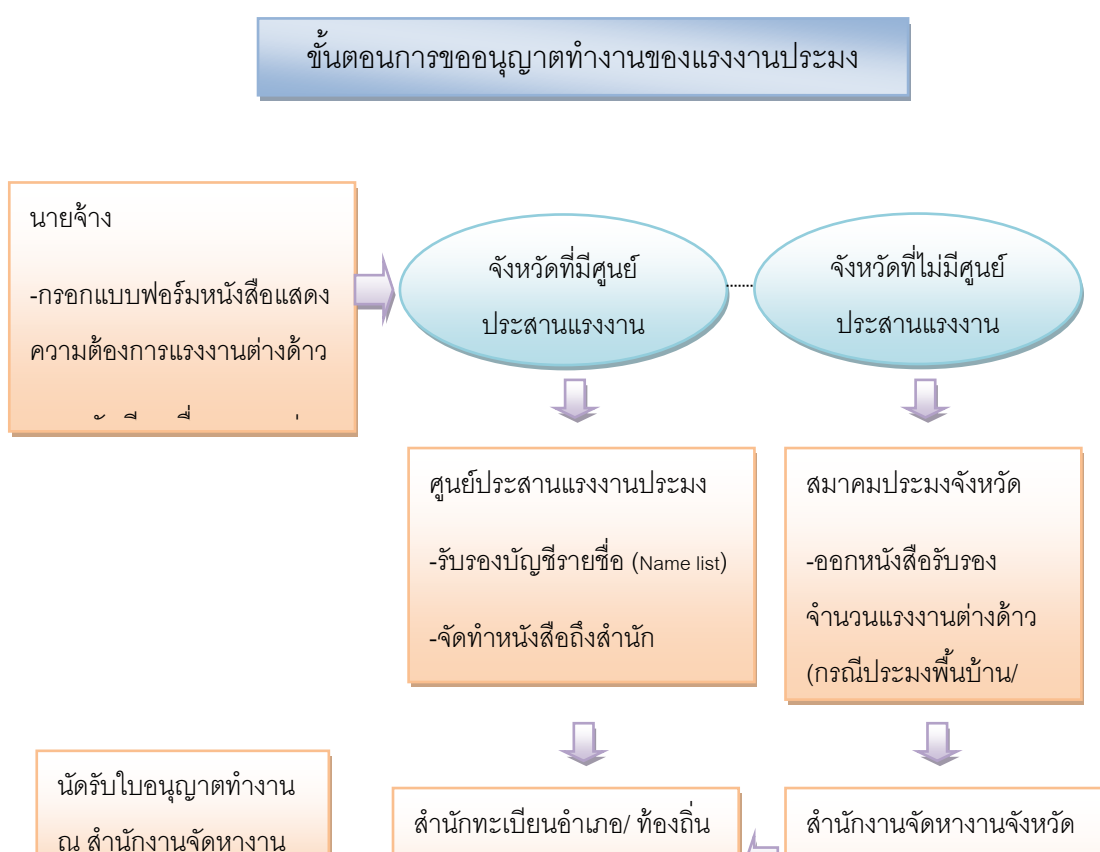
เป็นระยะ โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก) ควบคุมดูแล และกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมทั้งเพื่อยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมระหว่างประเทศให้ดีขึ้นด้วย และให้กระทรวงสาธารณสุขควบคุมและดูแลและการตรวจโรคให้แก่แรงงานต่างด้าวอย่างเคร่งครัดต่อไป (มติคณะรัฐมนตรี, 2556, ข)

ภายหลังจากมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน โดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ได้ประกาศขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2556 กลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ยื่นบัญชีรายชื่อตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะจากประเทศต้นทาง ดังภาพที่ 28 และภาพที่ 29



ภาพที่ 28 ขั้นตอนการขอจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้รับรองสถานะ

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556, ข)



ภาพที่ 29 ขั้นตอนการขออนุญาตทำงานของแรงงานประมง

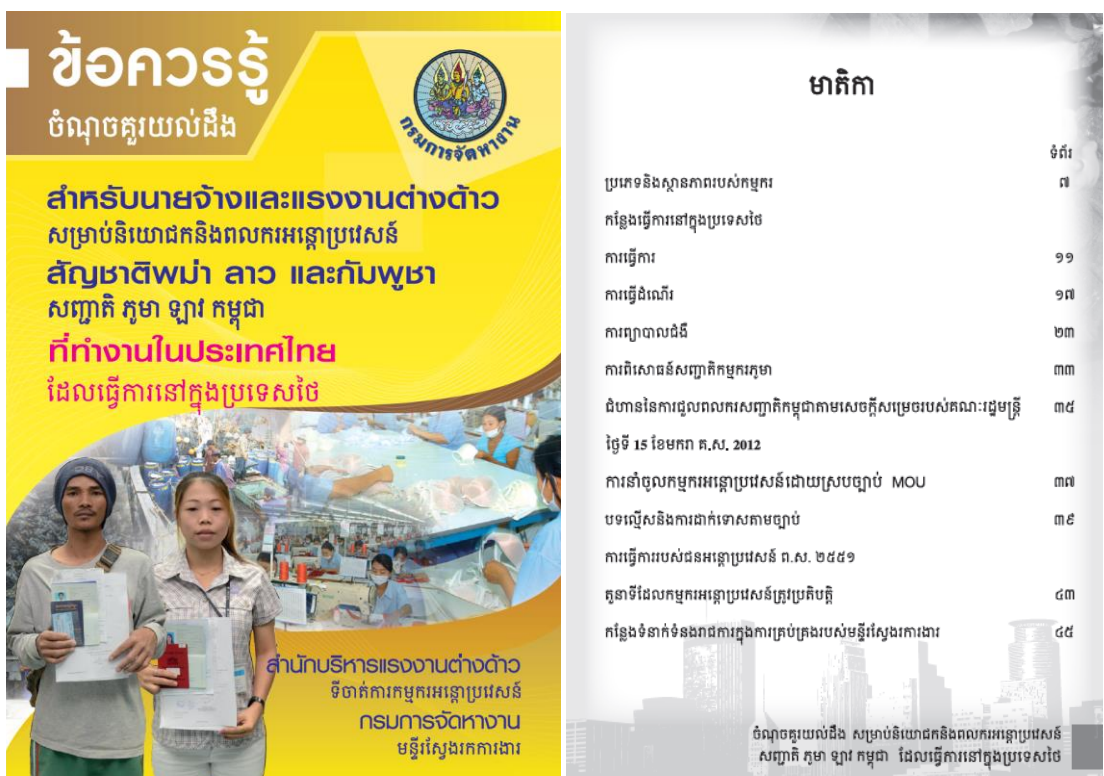
ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2556, ง)

จะเห็นว่าปัจจุบัน การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ รัฐบาลได้กำหนดหน่วยงาน

ในการปฏิบัติงานและหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไปยังผู้ปฏิบัติการอย่างชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่น และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่ได้รับจากหน่วยงานหลัก

อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ยังมีการกำหนดโครงสร้างคณะทำงานด้านแรงงานต่างด้าวในแต่ละจังหวัด (ตารางที่ 4.7) ทำให้หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ติดต่อสื่อสารกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมคณะทำงานประจำเดือนโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งจะดำเนินการสื่อสารและส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแจ้งให้ทราบถึงภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานประจำเดือน ทำให้แต่ละหน่วยงานของทั้ง 3 จังหวัดได้รับทราบสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแนวทางการปฏิบัติงานระดับจังหวัดเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้ ในด้านการประชาสัมพันธ์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้เป้าหมาย/ ประชาชนผู้รับบริการได้รับทราบถึงขั้นตอนการปฏิบัติให้เป็นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ แผ่นพับ วิทยู และโทรทัศน์ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ รวมถึงมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เป็นภาษาเขมรเพื่อให้แรงงานต่างด้าวมีความเข้าใจขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ถูกต้อง ดังภาพที่ 30



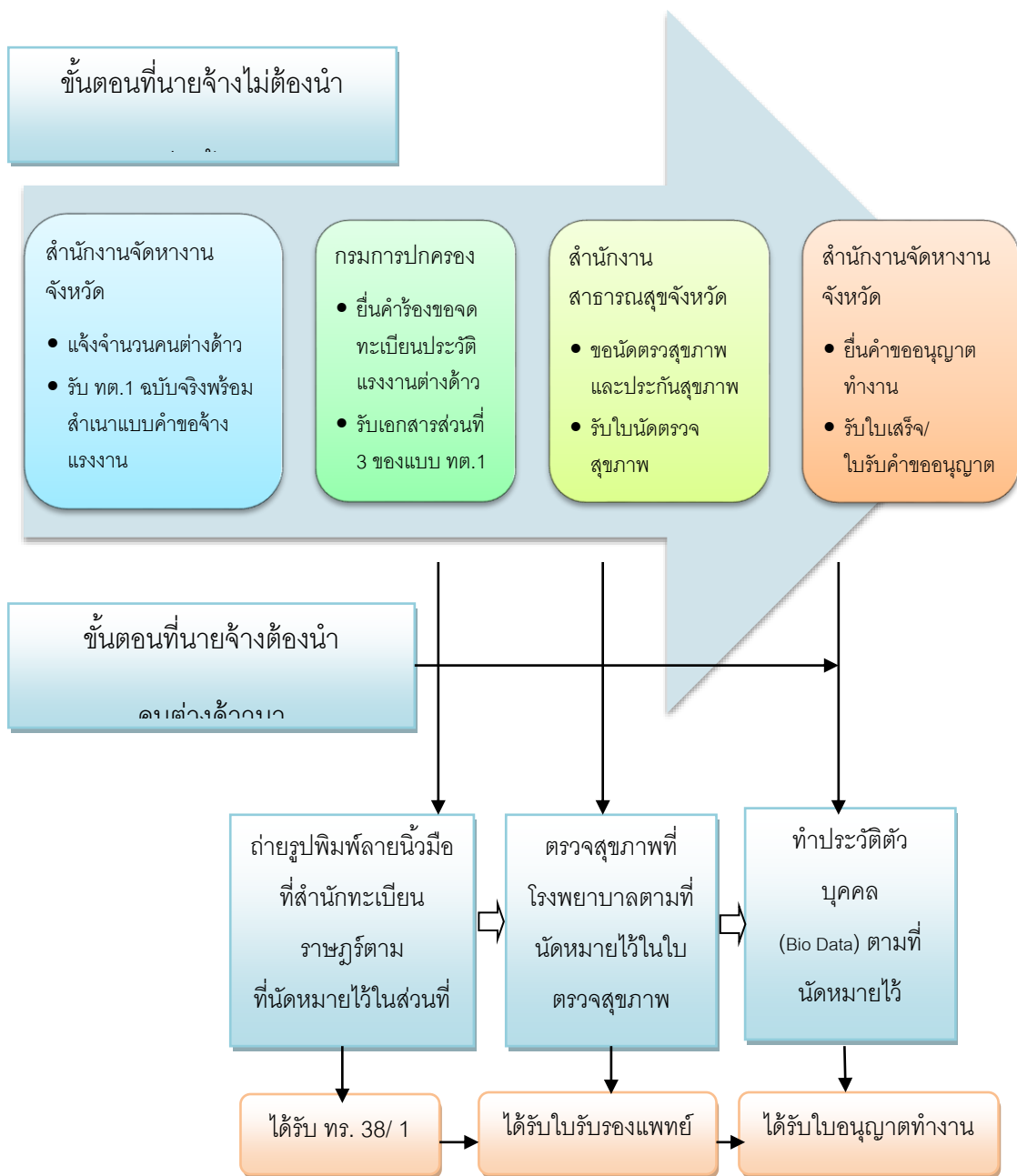
ภาพที่ 30 การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เป็นภาษาเขมร

ที่มา: กรมการจัดหางาน (2556)

ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวที่ต้องการเข้าเมืองอย่างถูกต้อง ต้องดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ที่กรมการจัดหางาน หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดกำหนดไว้ เพื่อขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตทำงาน โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานกับหลายหน่วยงาน ดังภาพที่ 31 คือ สำนักทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อขึ้นทะเบียนประวัติและจัดทำบัตรประจำตัวคนต่างด้าว ต้องผ่านสำนักตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อลงตราอนุญาตให้พำนักในประเทศไทย และผ่านสำนักงานสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข เพื่อตรวจสุขภาพ



ดังภาพที่ 21 ถึงแม้ว่าปัจจุบันได้นำศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) มาใช้ แต่ระเบียบขั้นตอนและการจัดการที่สลับซับซ้อนดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวบางส่วนเลือกที่จะกลับไปอยู่ในฐานะผู้เช่าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของภาคเอกชนต่อการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่าขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ที่ซับซ้อน และมีค่าใช้จ่ายที่สูง



ภาพที่ 31 ขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

ที่มา: กรมการจัดหางาน (2556)

ตารางที่ 24 ความคิดเห็นของภาคเอกชนต่อการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

ความคิดเห็น	จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
ขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว	“หากค่าใช้จ่ายมันลดลงเมื่อลดลงเมื่อไรก็ถือว่าพวกเราชาวไร่ช้อยหรือภาคเกษตรอื่น ๆ ยินดีที่จะทำให้ถูกต้องตามกฎหมายทุกอย่างเพื่อเอาเงินเข้ารัฐบาลแล้วถ้าเป็นสิ่งที่ถูกต้องสมาคมเองก็สบายใจที่เราทำถูกต้องมีเงินเข้ารัฐบาลไปแล้วไปแก้กฎหมายให้ถูก เรื่องนี้ผมคิดว่ารัฐบาลควรเร่งด่วน”	“ผมว่าควรจะให้หน่วยงานขึ้นมาขายแดนเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ เนี่ยตอนนี้มีตั้งกี่หน่วย ตม. ก็เป็นของตำรวจ ศูนย์ก็เป็นอีกหน่วยหนึ่ง ทหารก็มาอีกทางหนึ่ง ตอนนี้นั้นมันยังไม่เบ็ดเสร็จ คืออาจจะจะมีแบบกรมชายแดนเนี่ยกรมเดียวเลยเบ็ดเสร็จ ถ้าเบ็ดเสร็จแล้วการบริการมันจะสะดวกรวดเร็ว”	“เดิมที่รัฐบาลจดทะเบียน ทล.38 ของกระทรวงมหาดไทย มีการตรวจร่างกาย และค่าใช้จ่าย 4000 กว่าบาท แรงงานยินดีที่จะจดทะเบียน แต่ปัจจุบันปรับระบบให้พิสูจน์สัญชาติประกันสังคม ประกันอุบัติเหตุ และค่าใช้จ่าย 10,000 กว่าบาท โดยค่าใช้จ่ายนี้ต้องจ่าย ซึ่งค่าใช้จ่ายที่สูงส่งผลให้แรงงานไม่อยากจดทะเบียน สรุปแล้วแรงงานอยากจดทะเบียนทุกคน ถ้าภาระไม่สูงมาก ซึ่งบางครั้งนายจ้างออกค่าใช้จ่ายให้ก่อนก็มี ซึ่งถือว่าเป็นปมปัญหาซ่อนอยู่ อาทิ ค่าใช้จ่ายที่ถูกต้อง กระบวนการที่เสียเวลา ค่าใช้จ่ายไม่พึงประสงค์ (ค่านายหน้า) เป็นต้น”
การประชาสัมพันธ์	1. ประชาสัมพันธ์โดยหน่วยควบคุมทาง	ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว	ประชาสัมพันธ์ให้กับนายจ้าง/ เจ้าของสถาน

การจัดระบบ แรงงานต่างด้าว	<p>ยุทธการ ของ</p> <p>กกล. นุรพา การเปิดโอกาสให้แรงงานต่าง ด้าวสัญชาติ</p> <p>มารายงานตัวจัดทำทะเบียนกับกรมการ ปกครอง เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นผู้เข้าเมืองถูก กฎหมาย โดยการพิสูจน์สัญชาติ ตรวจสอบตรา และยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน</p> <p>2. ประชาสัมพันธ์ให้พี่น้องประชาชนตาม แนวชายแดนปฏิบัติตามกฎหมายในการ ดำเนินการแรงงานชาวกัมพูชา</p>	และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามกฎหมายข้อ กระทรวงแรงงาน	ประกอบการเพื่อทราบเกี่ยวกับขั้นตอนและ วิธีการใช้แรงงานต่างด้าวที่ต้องตามกฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษของการใช้แรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย
------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม พิจารณาในด้านสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมด้านสังคม สภาพแวดล้อมด้านการเมือง และการสนับสนุนจากหน่วยงาน ส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

1. สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่จากการพัฒนาโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรม ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการแรงงานมีจำนวนมากขึ้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในระดับล่าง (สาโรจน์ คมคาย, 2553) ทั้งนี้ จากการศึกษาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด พบว่าเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความสำคัญในเรื่องของการค้าชายแดน เนื่องจากทั้ง 3 จังหวัดมีสภาพภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างเหมาะสม เพราะเป็นจังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชาในลักษณะเป็นที่ราบ ตั้งแต่บริเวณจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด โดยมีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80.0 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าผ่านด่านอรัญประเทศกับด่านปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย ทำให้ในบริเวณนี้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกระจุกตัวในจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และตราด จำนวนแรงงานต่างด้าวจากสถิติของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2555 มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตในจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด จำนวน 3,174, 12,316 และ 20,311 คน ตามลำดับ (บทที่ 1 ตารางที่ 2) และเมื่อพิจารณาสถิติแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2555 พบว่า มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี นอกจากนี้ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกัมพูชายังมีค่อนข้างมาก ดังนั้น การค้าชายแดนเปลี่ยนแปลงสินค้าในบริเวณจุดผ่านแดนต่าง ๆ จึงมีความเข้มข้นสูง ประกอบกับภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม และภาคการเกษตร ยังขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติการจำนวนมาก ทำให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบเข้าไปเย็นกลับ ซึ่งเมื่อได้ค่าตอบแทนแล้ว ส่วนหนึ่งก็นำเงินเหล่านั้นมาซื้อสินค้าในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจบริเวณชายแดนเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว (สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, 2552) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า แรงงานต่างด้าวขณะนี้สามารถเลือกงานที่ให้ค่าตอบแทน

สูงกว่า เช่น งานเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรที่ให้ค่าแรงตามสัดส่วน ขณะเดียวกัน การจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก็เริ่มขยับตัวเข้าสู่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประเทศไทยกำหนดเป็นมาตรฐานมากขึ้น ดังนั้น สถานการณ์ตลาดแรงงานต่างด้าวจึงมีลักษณะที่เรียกว่ามีการดึงแรงงานทั้งระหว่างภาคการจ้างงาน เช่น ภาคเกษตรกับภาคการผลิต ในภาคการจ้างงานเดียวกัน เช่น งานกรีดยางกับงานเกษตรรายวัน และในประเภทกิจการเดียวกัน ดังตัวอย่างของผู้ประกอบการรายหนึ่งที่น่าเข้าแรงงานจากกัมพูชา (MOU) แต่ทำได้เพียงเดือนเดียวก็พบว่า นายจ้างอื่นมาดึงตัวแรงงานไปทำงานอย่างเดียวกัน โดยให้ค่าตอบแทนสูงกว่า เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมด้านสังคม เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ ส่งผลให้เกิดความกดดัน ตัดสินใจเพื่อความอยู่รอด จึงเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว

3. สภาพแวดล้อมด้านการเมือง นโยบายด้านแรงงานต่างด้าวเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น บทบาทของฝ่ายการเมืองจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งจะเห็นว่าที่ผ่านมา นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นไปในลักษณะการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานบางประเภท และอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ทำให้นโยบายขาดความศักดิ์สิทธิ์ และไม่สามารถบรรลุผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ของประเทศไทยและกัมพูชา จะพบว่าถึงแม้ว่าประเทศไทยและกัมพูชาจะมีปัญหากรณีประสาทเขาพระวิหาร แต่ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานยังคงเป็นปกติ และไม่กระทบต่อการจ้างงาน แรงงานกัมพูชายังต้องการทำงานในประเทศไทย เพราะได้รับอัตราค่าจ้างที่สูงกว่า ขณะที่ผู้ประกอบการไทยยังคงต้องการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเช่นกัน ส่งผลให้บริเวณพื้นที่ชายแดนใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก มีการเดินทางเข้าออกของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก

4. การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาข้อมูลการนำนโยบายไปปฏิบัติของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด

พบว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี โดยแต่ละจังหวัดมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานแรงงานต่างด้าว โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว (ตารางที่ 10) เช่น จังหวัดสระแก้วมีความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน ได้แก่ สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสระแก้ว และสำนักงานจัดหางานจังหวัด เพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอและทันเวลาต่อความต้องการของผู้ประกอบการด้านการเกษตร เนื่องจากหากเก็บเกี่ยวไม่ทัน จะทำให้ผลผลิตเสียหายได้ จังหวัดจันทบุรีมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้แก่ หน่วยงานฝ่ายทหาร คือ หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรี และตรวจคนเข้าเมืองจันทบุรี และสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา รวมถึงมีการตกลงกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี กับทางประเทศกัมพูชาให้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาใน 2 อำเภอคือ อำเภอโป่งน้ำร้อนและอำเภอสอยดาว สามารถทำวันเดอ์พาส ซึ่งเป็นหนังสือผ่านเข้าออกคล้ายพาสปอร์ต แต่ไม่ต้องมี work permit ส่วนจังหวัดตราดมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน คือ สมาคมประมงตราด/ ศูนย์แรงงานภาคประมง โดยผู้ประกอบการสามารถแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวผ่านสมาคมประมงตราด และทางสมาคมประมงตราดจะดำเนินการประสานกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวด้านประมงให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ประกอบการ

สำหรับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหลายหน่วยงานให้ความเห็นเห็นว่า แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์อย่างมากทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ประกอบการซึ่งจำเป็นต้องใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้นก็ตาม แต่ในมุมมองกลับกัน การจ้างแรงงานต่างด้าวก็เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่าง (Unskilled workers) มีโอกาสที่จะมีงานทำน้อยลง และมีค่าจ้างที่ต่ำตามไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ไว้แล้วก็ตาม นอกจากนี้แล้ว การที่ผู้ประกอบการพยายามที่จะใช้แรงงานราคาถูก โดยไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ประเทศคู่แข่งอาจนำมาเป็นประเด็นกีดกันการค้าได้ รวมทั้งคนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองอย่างผิดกฎหมาย ยังมีการใช้สาธารณูปโภค รวมทั้งรับบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข จากประเทศไทย ในขณะที่มิได้มีส่วนในการเสียภาษี ทำให้เป็นภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ดังนั้น หากมีการ

จับกุมแรงงานผิดกฎหมายอย่างเข้มข้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ได้

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษากำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติกรณีศึกษาเปรียบเทียบ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด สามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังตารางที่ 22 ดังนี้

1. ปัจจัยด้านแรงงานต่างด้าว พบว่าทั้ง 3 จังหวัดมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และสามารถปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากทั้ง 3 จังหวัดได้ใช้แนวทางการกำหนดนโยบายมาปฏิบัติที่มาจากส่วนกลาง ดังนั้น จึงมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และสามารถปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

2. ปัจจัยด้านทรัพยากร พบว่าทั้ง 3 จังหวัด มีความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน แต่ยังไม่มีความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ ในด้านความพร้อมของบุคลากร จังหวัดสระแก้วยังขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน เนื่องจากมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้าออกในแต่ละวันเป็นจำนวนมาก

3. ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าทั้ง 3 จังหวัด มีลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กฎระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน ทักษะคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และกระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องมาจากนโยบายแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ซึ่งมีการกำหนดภาระและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนอยู่แล้ว ประกอบกับแต่ละจังหวัดได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยทุกภาคส่วน จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม พบว่า สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจของทั้ง 3 จังหวัด มีลักษณะคล้ายกัน คือเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความสำคัญในเรื่องของการค้าชายแดน ส่วนสภาพแวดล้อมด้านสังคมของทั้ง 3 จังหวัด พบว่า มีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่ง มีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ สำหรับสภาพแวดล้อมด้านการเมืองของทั้ง 3 จังหวัด พบว่ามีลักษณะเหมือนกัน คือการกำหนดนโยบายและการกำหนดการนำนโยบายไปใช้มาจากส่วนกลาง และบทบาททางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบาย



แรงงานต่างด้าวในแต่ละปี ในด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น พบว่าทั้ง 3 จังหวัด ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี รวมถึงการรวมกลุ่มกันของภาคเอกชนในรูปแบบของสมาคมเพื่อนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามความต้องการของผู้ประกอบการ

ตารางที่ 25 เปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปใน 3 จังหวัด

ภาคตะวันออก

ลำดับ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	สระแก้ว	จันทบุรี	ตราด
1	นโยบายด้านแรงงานต่างด้าว			
	ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย	✓	✓	✓
	ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย	✓	✓	✓
	การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย	✓	✓	✓
2	ทรัพยากร			

ลำดับ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	สระแก้ว	จันทบุรี	ตราด
	ความพร้อมเพียงของทรัพยากรทางการเงิน	✓	✓	✓
	ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่	✗	✗	✗
	ความพร้อมของบุคลากร	✗	✓	✓
3	หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ			
	ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน	✓	✓	✓
	กฎระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน	✓	✓	✓
	ทัศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน	✓	✓	✓
	กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงาน	✓	✓	✓
4	สภาพแวดล้อม			
	สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ	✓	✓	✓
	สภาพแวดล้อมด้านสังคม	✓	✓	✓
	สภาพแวดล้อมด้านการเมือง	✓	✓	✓
	การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓

## บทที่ 5

### ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายไปใช้ปฏิบัติ

ผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปใช้ปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ผู้วิจัยได้จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ได้ผลการศึกษาเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคง
2. ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวข้องกับมิติด้านสาธารณสุข
3. ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวข้องกับมิติด้านสังคม
4. ปัญหาและอุปสรรค การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวข้องกับมิติด้านเศรษฐกิจ

#### การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคง

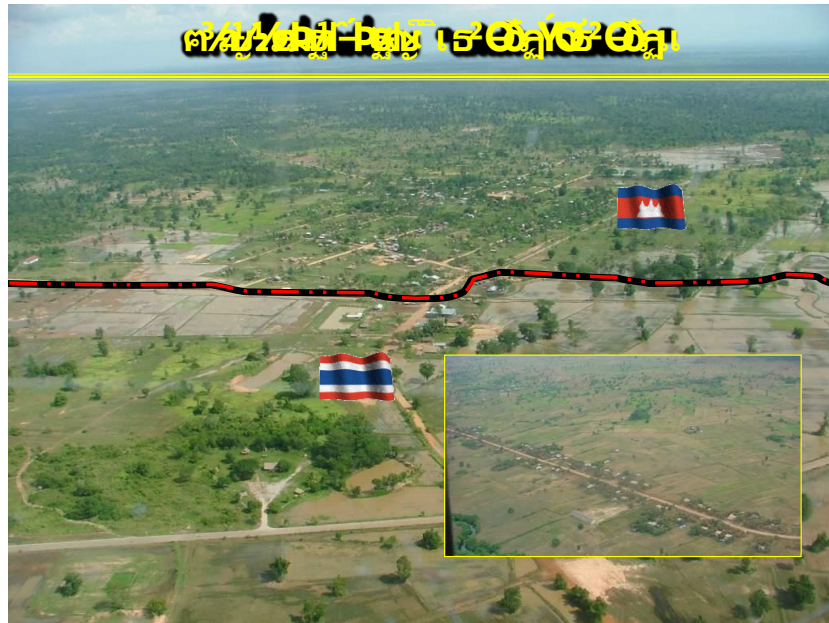
นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายแก้ไขปัญหาในระยะสั้นรายปีที่เน้นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วยการจัดระเบียบจำนวนแรงงานให้ถูกกฎหมายและมีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา กับประเทศต้นทาง สำหรับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในระยะแรก ได้มีการกำหนดพื้นที่และกิจการ แต่ต่อมาปรับเปลี่ยนเป็นไม่มี การกำหนดพื้นที่และกิจการ ทำให้แรงงานต่างด้าวกระจายไปยังทุกจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งยากต่อการควบคุม สำหรับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชา จากการค้นคว้าข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง พบข้อค้นพบจากพื้นที่ในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ดังนี้

## 1. ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย คือ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด พบว่า จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวสามารถลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้ง่าย เนื่องจากพรมแดนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือติดต่อกับกัมพูชา เป็นระยะทาง 789 กิโลเมตร มีพื้นที่ที่เป็นที่ราบ ภูเขาสูงและลำน้ำ (ดังภาพที่ 32-ภาพที่ 36) แนวพรมแดนบริเวณนี้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกจุด แต่ที่พบมากที่สุดคือบริเวณที่เป็นที่ราบ ตั้งแต่บริเวณจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด โดยจังหวัดสระแก้วมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชาเป็นระยะทาง 165 กิโลเมตร ในพื้นที่อำเภอตาพระยา โคกสูง อรัญประเทศ และอำเภอคลองหาด โดยมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดบันเตียเมียนเจยของประเทศกัมพูชา มีช่องทางผ่านพรมแดน 73 ช่องทาง ปัจจุบันเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวร 1 แห่ง ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวรบ้านคลองลึก อำเภออรัญประเทศ และจุดผ่อนปรนอีก 3 แห่ง ได้แก่ จุดผ่อนปรนบ้านตาพระยา อำเภอตาพระยา จุดผ่อนปรนบ้านหนองปรือ อำเภออรัญประเทศ และจุดผ่อนปรนบ้านเขาดิน อำเภอคลองหาด แรงงานต่างด้าวจะหลบหนีเข้ามาเองแล้ว และมีบางส่วนนายหน้าพาเข้ามาเป็นกระบวนการนับตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง



ภาพที่ 32 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา มีพื้นที่ที่เป็นที่ราบ ภูเขาสูงและลำน้ำ  
ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)

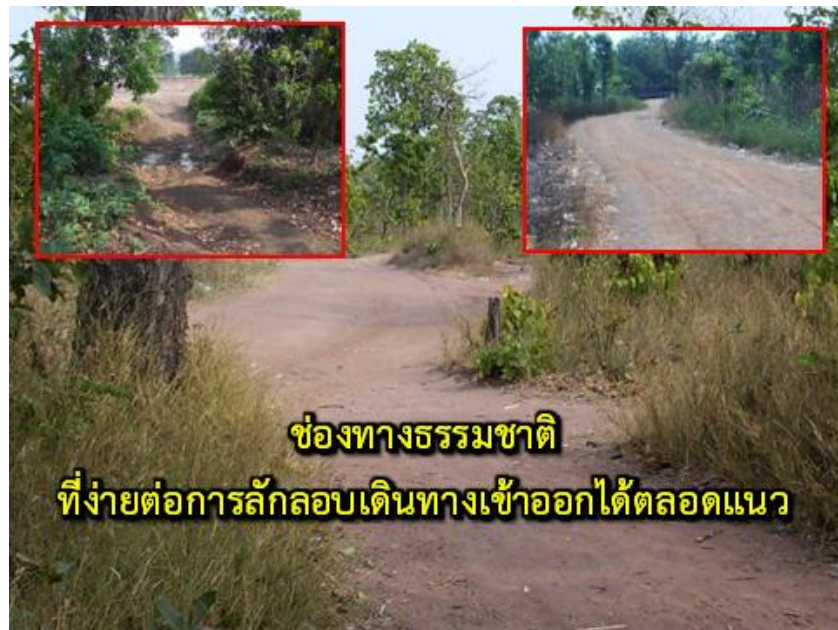


ภาพที่ 33 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ที่เป็นพื้นที่ราบ  
 ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)



ภาพที่ 34 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ที่เป็นแนวลำน้ำ  
 ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)





ภาพที่ 35 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ในลักษณะช่องทางธรรมชาติ  
ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)



ภาพที่ 36 แนวพรมแดนของจังหวัดสระแก้วที่ติดต่อกับกัมพูชา ลักษณะเป็นที่ราบและ  
ลำน้ำตื้นเขิน  
ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)

ในขณะที่จังหวัดจันทบุรี มีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชาเป็นระยะทาง 96 กิโลเมตร ในพื้นที่อำเภอสอยดาว และอำเภอโป่งน้ำร้อน โดยมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดพระตะบอง และกรุงไพลินของประเทศกัมพูชา แนวพรมแดนส่วนใหญ่เป็นคลองลำห้วย และสันปันน้ำของทิวเขาบรรทัด และหลักเขต จำนวน 17 แห่ง มีการเปิดจุดผ่านแดนถาวร 2 จุด ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวรบ้านผักกาด อำเภอโป่งน้ำร้อน และจุดผ่านแดนถาวรบ้านแหลม ตำบลเทพนิมิต อำเภอโป่งน้ำร้อน และจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าชายแดนกับกัมพูชา 3 จุด ได้แก่ จุดผ่อนปรนบ้านบึงขงกลาง ตำบลเทพนิมิต อำเภอโป่งน้ำร้อน จุดผ่อนปรนบ้านซันตารี ตำบลทุ่งขนาน อำเภอสอยดาว และจุดผ่อนปรนบ้านสวนส้ม ตำบลสะตอน อำเภอสอยดาว ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ชายแดนในด้านจังหวัดจันทบุรีไม่ค่อยมีปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากมีโป่งน้ำร้อนโมเดล ซึ่งเป็นรูปแบบการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานของจังหวัดจันทบุรี โดยใช้ความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้แก่ สมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา และหน่วยงานฝ่ายทหาร คือ หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรีและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองของจันทบุรี ซึ่งตัวแบบโป่งน้ำร้อนเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ถือว่าเป็นนโยบายของจังหวัด แต่ไม่มีการทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นลักษณะธรรมเนียมปฏิบัติ ทั้งนี้มีการกำหนดโซนนิ่งใน 2 พื้นที่เท่านั้น คือ อำเภอโป่งน้ำร้อน และอำเภอสอยดาว โดยนายจ้างที่นำแรงงานเข้ามาจะใช้คำว่า "ผู้แจ้งคนเข้าพัก" และแรงงานที่เข้ามาเรียกว่า "กัมพูชาที่เข้าพัก" แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานจะประทับตราเข้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง โดยเข้ามาอยู่ได้ครั้งละ 7 วัน ส่วนนายจ้างที่มารับต้องลงทะเบียนเป็นสมาชิกของสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา จังหวัดจันทบุรี และเมื่อครบ 7 วันต้องกลับออกไป โดยด่านตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรีจะเป็นผู้ควบคุมจำนวนคนและรายชื่อ ทั้งนี้ สำหรับในช่วงที่กัมพูชาที่เข้าพักอยู่ในอำเภอโป่งน้ำร้อนและสอยดาวนั้น จะไม่สามารถออกนอกที่พักหลังเวลา 20.00 น.ไปแล้ว จนถึงเวลา 07.00 น. ของวันรุ่งขึ้น ทั้งนี้ จากสถิติของด่านตรวจคนเข้าเมืองอำเภอโป่งน้ำร้อนพบว่า การกลับออกไปของชาวกัมพูชานั้นไม่ครบ 100 เปอร์เซ็นต์ มีความคลาดเคลื่อนประมาณ 1 เปอร์เซ็นต์ แสดงถึงการลักลอบเข้าไปทำงานยังพื้นที่ตอนใน

จังหวัดตราดมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชาทางบกเป็นระยะทาง 160 กิโลเมตร และเขตติดต่อทางทะเล โดยมีช่องทางผ่านพรมแดน 30 ช่องทาง ปัจจุบันเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวร 1 จุด ได้แก่ บ้านหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ และจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าชายแดนกับกัมพูชา 2 จุด ได้แก่ บ้านหมื่นด่าน ตำบลบ่อพลอย และบ้านมะม่วง ตำบลนนทรี อำเภอบ่อไร่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ชายแดนจังหวัดตราดไม่ค่อยมีปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว

เช่นเดียวกับจังหวัดจันทบุรี เนื่องจากสภาพภูมิประเทศไม่เหมาะสม และแรงงานที่ต้องการ  
ส่วนใหญ่เป็นแรงงานประมง

ทั้งนี้ ยังสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก  
ดังตารางที่ 26



ตารางที่ 26 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
<p>ปัญหา คือ การควบคุมคนต่างด้าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เหมือนว่าคนที่ทำถูกกฎหมายก็ทำไป คนที่ทำผิดกฎหมายถามว่าจะทำอย่างไร แต่ที่รอดออกไปเป็นหมื่นคน เราจะมีกรป้องกันอย่างไร เพราะว่าเหมือนกับอุปสงค์กับอุปทาน คือคนไทยก็ต้องการ คนกัมพูชาก็ต้องการ คนเดียดร็อนคือผู้ประกอบการใช้หรือไม่ เจ้าหน้าที่ก็เป็นจิ๊กซอร์ตัวหนึ่งที่มีผลน้อยมาก แต่ผู้ประกอบการซึ่งเขาลงธุรกิจเป็น 10 ล้าน เป็น 100 ล้าน เขาเดียดร็อนไฉน</p> <p>แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเมื่อโดยผิดกฎหมายจะเดินทางเข้ามาโดยอาศัยช่องทางตามธรรมชาติ ลักลอบเข้ามาทำงานในพื้นที่และพื้นที่ตอนใน (ภาพที่ 41)</p> <p>หลังจากกลุ่มนายหน้า ฯ ได้รับการติดต่อจากผู้ต้องการแรงงานต่างด้าว หรือได้รับการติดต่อจากแรงงาน ชาวกัมพูชาที่มีความประสงค์เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย กลุ่มนายหน้าเรียกเก็บเงินค่านำพารายละเอียด 2,500-3,500 บาท จากนั้นจะนำแรงงานมารวบรวมยังจุดพักคอย อาจเป็นสถานที่ในภูมิภาค หรือบ้านเช่าตามหมู่บ้านตามแนวชายแดน เมื่อได้ครบตามจำนวนจะนำส่งสถานที่จ้างงานต่อไป ส่วนใหญ่จะดำเนินการช่วงเวลาหลังเที่ยงคืนของแต่ละวัน เพื่อให้ไปถึงสถานที่จ้างงานเป็นเวลาเช้า (ภาพที่ 37-40)</p> <p>เดียดร็อนมีนายหน้าจากเขมรมาลักลอบขนเลย เพราะเขารู้ว่าจะไปที่ไหน คนที่มาทำก่อนคือเขาจะรู้เลยว่าต้องไปที่ไหน สมมติว่าถ้าเขาจะกลับบ้าน เขาจะกลับช่วงเทศกาลเทศกาลปีใหม่ สงกรานต์ ลมรดกไปมาเคยจับเป็นร้อยคน เขาก็ยอมให้จับเพราะเขาจะกลับบ้านอยู่แล้ว ก็ไม่หนีไป เขาก็เดินอยู่แถวนี้ หลังเทศกาลเขาก็มาใหม่ มันไม่มีโทษปรับมีแต่ผลกักกัน อย่างไรก็ตามเราต้องการแรงงานมาก ถ้าเราไม่ให้เขาเข้ามาเลยอย่างนี้ เราเดียดร็อนเยอะแน่ โดยเฉพาะภาคการเกษตรแถวนี้ เช่น ตัดอ้อย คนไทยไม่ตัดไม่เอาเลยเท่าไรก็ไม่เอา</p>	<p>เพราะเรามีโป่งน้ำร้อนโมเดล การหลบหนีส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมี ของเจานะ ส่วนใหญ่เข้ามาเค้าพามา เว้นแต่ส่วนที่หลบหนีก็มี แต่ส่วนใหญ่เค้าจะไม่หลบหนี บางที่เข้ามาในประเทศไทยถือพาสปอร์ตมา ถ้าจะออก โดยจะรักษาตัววันนั้นก็ต้องทำวีซ่าเสีย ค่าใช้จ่าย 1,000 บาท แทนที่เข้ามา เค้าอาจจะมิดตรงไหนก็ได้ แต่ผมว่าไม่ถึง 1000 บาท อาจจะมีตรงฐานนั้นก็เก็บ 100 บาท แต่ของเรบางที่เราไม่ได้ดู</p> <p>หน่วยงานความมั่นคงก็มีกรควบคุม เช่น โป่งน้ำร้อนโมเดล ไม่ให้ผิดกติกาสังคม เช่น ลัก จี ซิง ปล้น คือ พยายามให้ถูกกฎหมาย แต่ถ้าผิดกฎหมายต้องมีกรควบคุมเป็นต้น แต่ทำได้เฉพาะบางพื้นที่ โดยใช้ Border pass ในการทำงานในพื้นที่เท่านั้น</p> <p>แรงงานต่างด้าวในพื้นที่คำนวณโดยใช้โป่งน้ำร้อนโมเดล ผู้ประกอบการมีประมาณ 5,000 ราย 2 อำเภอ คือ โป่งน้ำร้อน และสอยดาว ฉะนั้น สำหรับสอยดาวก็มีผู้ประกอบการประมาณ 2,500 ราย คิดเฉลี่ยผู้ประกอบการหนึ่งรายต่อแรงงานต่างด้าว 10 คน ก็เท่ากับ ประมาณ 25,000 คน และแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบ คือ ถ้าคิดแล้วมันน่ากลัวมาก เพราะแรงงานต่างด้าวนี้นี้กระจายอยู่เต็มพื้นที่เลย ไม่อยู่กับที่ มีการเคลื่อนย้ายไปเพื่อเก็บลำไย</p> <p>แรงงานต่างด้าวของเรา 2 รูปแบบ คือพวกที่ไม่ได้ผ่านระบบ คือหลบหนีเข้ามาเลย พวกนี้มักจะก่อปัญหามากกว่าพวกที่มาตามระบบ เพราะพวกที่หลบหนีเข้ามาจะไม่มีความรู้ข้อมูลใด ๆ ทั้งสิ้น ฉะนั้น เขาคิดว่าการทำผิดได้ง่ายกว่า ไม่มีกรตรวจสอบ เขาพบหลายราย เข้ามาโดยผิดกฎหมายไปแฝงตัวกลับพวกที่เข้ามาโดยมีใบผ่านแดน บอริเตอร์พาส ขายยาเสพติดให้กับแรงงานต่างด้าวก็มี แต่ก็ส่วนน้อย ส่วนใหญ่ขายให้คนไทย กับอีกประเภทที่มารถูกต้องผ่านบอริเตอร์พาสและมาขายก็มี แต่ก็ส่วนน้อย เพราะพวกนี้ค่อนข้างระวังตัว เพราะเข้ามาในกระบวนการที่ค่อนข้างจะถูกต้อง</p>	<p>พื้นที่เราเป็นช่องทางบังคับ เพราะฉะนั้นคนที่ลักลอบเข้ามาจะมีจำนวนน้อยมาก และจะมีจุดตรวจเป็นระยะ ๆ เช่น จุดตรวจหลัก คือ บ้านเขาล้าน ก่อนที่จะเข้าถึงตัวจังหวัดจะมีจุดตรวจที่บ้านโนนสูง ถ้าลักลอบมาทางบ้านคลองใหญ่มาทางบ้านเราจะเจอจุดตรวจที่บ้านเขาล้าน การลักลอบเข้ามาเมืองในจังหวัดตราดมีจำนวนน้อย และไม่ค่อยมีปัญหาด้านอาชญากรรม</p>

ตารางที่ 26 (ต่อ)

จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
<p>หากมีพาสปอร์ตก็อาจจะเข้าไปทำงานไกลหน่อยหนึ่งถึงในกรุงเทพฯ เขามีพาสปอร์ตเดินทางนักท่องเที่ยวจริง ๆ มันก็ผิดในเรื่องไม่มีวีซ่าคือผิด คือบ้านเราปัญหาแรงงานต่างด้าวในการจดทะเบียนนี้ ปัญหามันเยอะการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ส่วนใหญ่นายจ้างจะเป็นคนออกเงินพอจดทะเบียนแล้วแรงงานก็หนีเอาบัตรที่ได้ไปทำที่อื่น มันก็ผิด แต่มันก็ยังดีกว่าไม่มีอะไรเลย ส่วนใหญ่นายจ้างเลยไม่ค่อยอยากจด</p> <p>เนื่องจากตอนนี้เราต้องการแรงงานต่างด้าวมากโดยเฉพาะที่โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในส่วนของสระแก้วจะเป็นในส่วนของแรงงานพวกเกษตรกรรมมากกว่า ส่วนใหญ่ก็จะไปเข้าเย็นกลับก็ส่วนใหญ่จะใช้บอเดอร์พาส</p>	<p>ถ้ามาแบบถูกกฎหมายจะมีทั้งค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ ค่าจ้าง และต้องมีขั้นตอนของรัฐด้วย แต่นายจ้างอาศัยความงายที่สามารถควบคุมค่าจ้างได้ ขณะที่แรงงานก็ win-win อยู่บ้านก็ไม่มียายได้ ทำให้เกิดแรงงานเถื่อน ยกเว้นบริษัทใหญ่ ๆ ที่ไม่ต้องการเสี่ยงกับเรื่องแบบนี้</p> <p>บอเดอร์พาสบ้านแหลมมีเยอะมากในเดือนหนึ่ง ๆ ถ้าสังเกตที่หน้าด่านจะเยอะมาก คิดง่าย ๆ ว่า คนหนึ่ง 3 ครั้ง 7 วันแสดมที่ ๆ เดือนหนึ่งก็ <math>7 \times 3 = 21</math> 4 ครั้ง <math>7 \times 4 = 28</math> คือ คนหนึ่งต้องแสดมเข้า ออก 4 ครั้งต่อเดือน เพราะ <math>7 \times 4 = 28</math> พวกนี้ 7 วันแสดมปีที่ จำนวนคนที่เข้าออกจริง ๆ คนที่เข้าออกก็ต้องหาร 4 เพราะใช้บอเดอร์พาสเป็นส่วนใหญ่ ส่วนใหญ่อยู่ยาวจะเยอะ รายวันส่วนใหญ่ ก็เยอะ มาตรงบ้านแหลม มาซื้อของ มาแล้วออกไป ที่ว่าเข้ามาทำเกษตร ส่วนใหญ่จะถือบัตรอนุญาต บอเดอร์พาส เจ็ดวันก็ตีออก 7 วันคุณต้องออกนะ แล้วตีเข้า นายจ้างก็จะขับรถไปส่งด่านชายแดน</p>	



ภาพที่ 37 การจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย  
ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)



ภาพที่ 38 แรงงานต่างด้าวที่จุดพักคอย หรือบ้านเช่า เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย  
ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)



ภาพที่ 39 แรงงานต่างด้าวที่หมดงาน จะออกไปรอตามแนวชายแดนเพื่อกลับเข้ามาทำงาน  
แหล่งใหม่ต่อไป

ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)



ภาพที่ 40 แรงงานต่างด้าวที่จุดพักคอย หรือบ้านเช่า ตามแนวชายแดน

ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)





ภาพที่ 41 แรงงานต่างด้าวบางส่วนจะลักลอบเข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนใน  
ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว (2556)

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

จากการศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด พบว่า การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับประเทศกัมพูชา เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทย โดยได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศกัมพูชา โดยได้ร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 แต่ปรากฏว่า ผลการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออกภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างและสถานประกอบการได้ จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมี ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ

2.1 การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน ประเทศต้นทางใช้ระยะเวลาดำเนินการคัดเลือกแรงงานเพื่อจัดส่งให้แก่ นายจ้างในประเทศนาน และไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา

ประกอบกับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานในประเทศ เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้างในประเทศไทย การดำเนินการติดต่อเพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานต้องดำเนินการโดยผ่านนายหน้า ทำให้มีปัญหาไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานในประเทศไทยได้ ในกรณีนายหน้าปฏิเสธความรับผิดชอบ และภาครัฐก็ไม่สามารถควบคุมและดำเนินคดีได้ ปล่อยให้กลายเป็นหน้าที่นายจ้างดำเนินการฟ้องร้องเอง

นอกจากนี้ พบว่า เมื่อแรงงานผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เข้ามาในประเทศไทยแล้ว ตามสัญญาจ้างระบุให้นับตั้งแต่วันที่ถูกจ้างเดินทางถึงสถานประกอบการแล้วจะให้ลูกจ้างเริ่มต้นวันทำงานภายใน 24 ชั่วโมง แต่กระบวนการในการตรวจสุขภาพและการขอใบอนุญาตทำงาน (Work permit) ใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน

2.2 ไม่มีมาตรการและระเบียบในการควบคุมการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลประเทศต้นทาง ทำให้บริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าว และนายจ้างในประเทศไทยก่อนล่วงหน้าในอัตราที่สูง เมื่อเทียบกับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทำให้ทั้งตัวนายจ้างและตัวแรงงานต่างด้าวเห็นว่าการขออนุญาตเข้าทำงานอย่างถูกกฎหมาย เสียค่าใช้จ่ายสูง มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก และใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่ยื่นคำร้องขอ ถึงขั้นการได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานต้องใช้เวลาบางรายใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 5 เดือน นายจ้างจึงเลือกที่จะใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวจึงเลือกที่จะเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเพื่อรอให้ภาครัฐเปิดจดทะเบียนใหม่ หรือมีฉะนั้นก็จะใช้วิธีลักลอบทำงาน

2.3 ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าอย่างถูกกฎหมายสูง จากการศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย พบว่า ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชา ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าตาม MOU อยู่ประมาณ 16,000-17,000 บาท (ได้แก่ ค่าทำสัญญา ค่าอบรม ค่าตรวจสุขภาพ และค่าวัคซีน ค่าหนังสือเดินทาง ค่าวีซ่า และค่าเดินทาง) ทั้งนี้ บริษัทจัดหางานและนายจ้างจะออกให้ก่อน โดยบริษัทจัดหางานและนายจ้างจะเก็บค่าหนังสือเดินทางไว้ และให้แรงงานผ่อนจ่ายรายเดือนจนกว่าจะครบตามค่าบริการ อย่างไรก็ตาม มีแรงงานจำนวนมากที่หนีจากการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่สนใจค่าหนังสือเดินทาง สำหรับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจากกัมพูชา ยังห่างจากจำนวนที่นายจ้างต้องการจ้างเป็นอย่างมาก เนื่องจากการนำแรงงานเข้าอย่างถูกกฎหมายเสีย

ค่าธรรมเนียมสูงกว่าผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราว  
ส่งกลับ 4-5 เท่า

2.4 ไม่มีนโยบายและมาตรการรองรับในระยะยาวเมื่อแรงงานต่างด้าวทำงานครบ  
4 ปี และจะต้องกลับประเทศ แรงงานเหล่านี้อาจไม่ยากกลับอาจส่งผลให้มีการลักลอบทำงานและ  
กลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และอาจมีผลกระทบต่อนายจ้างที่ต้องหาแรงงาน  
ต่างด้าวมาทดแทนโดยเข้าสู่ระบบขั้นตอนการนำเข้าอีกครั้ง และต้องมีการฝึกอบรมแรงงานชุดใหม่  
ก่อนทำงาน เนื่องจากไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน ทำให้เสียเวลา ขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้  
นายจ้างเลือกที่จะใช้แรงงานคนเดิมแม้จะไม่ถูกกฎหมาย ก็จะทำให้กลับเข้าไปสู่ระบบการใช้  
แรงงานต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.5 แรงงานต่างด้าวที่ถือหนังสือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยถือวีซ่าประเภท  
ท่องเที่ยว แต่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาการนำเข้าแรงงานจาก  
ประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากหน่วยงาน  
ต่าง ๆ ของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ดังตารางที่ 27

ตารางที่ 27 เปรียบเทียบข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ปัญหาการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
<p>ปัญหาของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ขึ้นอยู่กับ Demand supply คือ ความต้องการจ้างกับความต้องการของแรงงาน เมื่อภาวะเศรษฐกิจของบ้านเราเจริญขึ้น จึงมีความต้องการแรงงานมากขึ้น ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีความเจริญน้อยกว่า จึงมีการไหลเข้าประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ ให้เป็นระบบ และไม่กระทบต่อความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข และด้านใด ๆ ก็ตาม เราสามารถแบ่งกลุ่มที่เข้ามาเป็น 3 กลุ่ม</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กลุ่มที่ 1 = การเข้ามาแบบผิดกฎหมายของ ลาว กัมพูชา มีการเรียกให้เข้ามาจดทะเบียนเข้าระบบประกันสังคม</li> <li>2. กลุ่มที่ 2 = แรงงานใหม่ที่เข้ามาทำให้เข้ามาแบบถูกกฎหมายแบบรัฐบาลกับรัฐบาล</li> <li>3. กลุ่มที่ 3 = แบบลักลอบเข้ามาก็จะมีแนวทางการปิดกัน แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ 100%</li> </ol> <p>ซึ่งถ้าพิจารณาจริง ๆ แล้วจะเห็นถึงความก้าวหน้าค่อนข้างมาก โดยมีแรงงานที่ถูกกฎหมายหลายแสนแล้ว และมีบางส่วนที่รอการพิสูจน์สถานะอยู่ แต่นั่นก็เป็นภาพรวมของมาตรการเดียวกัน</p>	<p>เราพยายามจูงใจให้เข้ามาทำงานตามขอบชายแดนมากกว่าที่อื่นเลยมีการปรับค่าธรรมเนียมนำเข้าไม่สูงมาก ประมาณ 1,000 บาท แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในความรับผิดชอบของจันทบุรี แบ่งออกเป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กลุ่มนำเข้า มี Passport ขอ VISA LA คือทำงานอื่นที่มีฝีมือก็ขอ VISA ราคาตามปกติ</li> <li>2. กลุ่ม VISA NON LA คือ กลุ่มที่ทำ MOU ระหว่างประเทศ ทำได้แค่กรรมกรกับคนรับใช้ในบ้าน</li> <li>3. กลุ่มที่หนีเข้าเมือง อนุญาตทำงานเป็นช่วงเวลา และเมื่อถึงเวลาก็มีการพิสูจน์สัญชาติ</li> <li>4. คนต่างด้าวที่เกิดประเทศไทย แต่ไม่มีสัญชาติไทย ต้องมีการดำเนินการอีกแบบหนึ่ง</li> </ol>	<p>ไทยได้มีบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน และได้เริ่มดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะบุคคลจากผู้ลักลอบทำงานมาเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่จากประเทศกัมพูชาได้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเพื่อรับรองสถานะบุคคล ได้ออกเอกสารรับรองบุคคล ซึ่งจะสามารถทำงานได้ไม่เกิน 4 ปี หากอยู่ครบ 4 ปีแล้วให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน ถ้ามีความประสงค์สมัครเข้ามาทำงานใหม่ต้องเดินทางกลับประเทศ เพื่อเว้นระยะการจ้างงานไม่น้อยกว่า 1 เดือน นายจ้างบางรายไม่ทราบเกี่ยวกับเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ไม่ได้วางแผนการจ้างแรงงาน ซึ่งการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอยู่ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ครบถ้วน จากสาเหตุหลายประการของประเทศต้นทางและปลายทาง ทำให้เกิดขบวนการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้น ซึ่งประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้า มีการทุจริตทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตกเป็นเหยื่อ โดยเฉพาะเรื่องค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ</p>



### 3. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภท หรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว โดยคนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงาน ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียน และการจะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และตราด ได้พบปัญหาและอุปสรรคจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กล่าวคือ การที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวบริเวณชายแดน และแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในตัวเมืองชั้นใน แต่ปรากฏว่าพบปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

3.1 เอกสารที่ใช้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน กฎหมายได้กำหนดให้ใช้เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง คือ เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เป็นเอกสารมีข้อความในทำนองเดียวกันกับหนังสือเดินทางซึ่งออกให้โดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือสังกัดอยู่ แต่คนต่างด้าวบางรายไม่อาจถือหนังสือเดินทางที่ออกโดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือสังกัดอยู่ได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐเจ้าของสัญชาติ หรือรัฐดังกล่าวไม่ยอมให้การรับรองดูแล ตัวอย่างเช่น ผู้ลี้ภัยในทางการเมือง ผู้อพยพ ผู้พลัดถิ่น ดังนั้นจึงมีปัญหว่า เอกสารที่คนต่างด้าวใช้ในการผ่านเข้าออกอยู่บริเวณชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ที่จังหวัดสระแก้วหรือจังหวัดชายแดนอื่น ๆ มีเอกสารที่คนต่างด้าวใช้ในการเดินทางเข้ามาทำงานหรือติดต่อในประเทศไทยในหลายรูปแบบ ได้แก่

3.1.1 เข้ามาโดยใช้บัตรเข้าเมือง (Immigration card) ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้ออกให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านเข้ามาทำงาน สำหรับบัตรเข้าเมืองนั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนดขึ้นมาเองโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด เพียงแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการควบคุมและบริหารจัดการ เฉพาะคนต่างด้าวที่เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง

เท่านั้น ส่วนที่อยู่เหนือขอบเขตที่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ โดยเป็นหน้าที่ของทหาร

3.1.2 ผ่านเข้ามาโดยพรมแดนตามช่องทางธรรมชาติ โดยไม่มีหลักฐานการเดินทาง ซึ่งเป็นหน้าที่ของทหาร โดยคนต่างด้าวจะมารออยู่ตอนเช้า ณ จุดที่ทหารตั้งอยู่ โดยนายจ้างจะเป็นผู้เดินทางเข้าไปคัดเลือกคนงาน แล้วนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นรายวัน รับเข้าและส่งกลับตอนเย็น สำหรับเอกสารทหารจะให้ตัวฉีกเป็นหลักฐาน

3.1.2.1 การเดินเข้ามาโดยหนังสือผ่านแดน (Border pass)

3.1.2.2 หนังสือผ่านแดนชั่วคราว (Temporary border pass)

3.1.3 ในการร่างกฎหมาย กรมการจัดหางานมีเจตนาที่จะให้ใช้หนังสือผ่านแดนเป็นเอกสารที่ใช้ในการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ประกอบกับในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายมีผู้แทนของสำนักตรวจคนเข้าเมืองชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หนังสือผ่านแดน (Border pass) เป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอย่างหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พบว่า มาตรา 13(2) กำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบางประเทศนั้น ปัจจุบันประเทศไทยได้ทำข้อตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสองกับประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2540 โดยตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว กำหนดให้ใช้บัตรผ่านแดนในการเดินทางระหว่างพื้นที่ชายแดนของประเทศคู่สัญญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการเยี่ยมญาติ การท่องเที่ยว ราชการ ธุรกิจ การกีฬา การประชุมสัมมนา และวัตถุประสงค์อื่น ๆ ตามที่ภาคีคู่สัญญาจะได้ตกลงกัน และจากการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการกงสุล กรมเอเชียตะวันออก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 มีความเห็นว่า หนังสือผ่านแดน (Border pass) มิได้เป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง แต่เป็นเอกสารที่ใช้ในการเดินทางข้ามแดนเข้ามาในพื้นที่ชายแดนของประเทศคู่สัญญา ตามข้อตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน และการที่ฝ่ายไทยจะกำหนดให้เอกสารผ่านแดนเป็นเอกสารในการขอรับใบอนุญาตทำงานฝ่ายเดียว นอกเหนือจากข้อตกลงที่กำหนดไว้ โดยที่ประเทศคู่สัญญามิได้ตกลงยินยอมจึงไม่อาจทำได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้ในการขออนุญาต

3.1.4 กฎหมายได้กำหนดให้ท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดนที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลหรือมาเข้ากลับเย็น ซึ่งอาจมีปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาตัวเมืองชั้นในได้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดกับชายแดนของประเทศกัมพูชาทางภาคตะวันออก ทั้ง 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราดและจังหวัดที่ต่อเนื่องกับจังหวัดดังกล่าว จำนวน 4 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และจังหวัดปราจีนบุรี จะเห็นว่า จังหวัดที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับอนุญาตมีจำนวนเพิ่มขึ้น และสามารถเข้ามาถึงชั้นตัวเมืองในของประเทศไทย เช่น แรงงานกัมพูชาสามารถเข้ามาถึงฉะเชิงเทรา ชลบุรี ซึ่งเป็นเขตปริมณฑลติดกรุงเทพฯ ทำให้ยากต่อการควบคุม

ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งได้กล่าวไปแล้วดังตารางที่ 12

#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผู้เกี่ยวข้อง

ที่ผ่านมาแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ทหาร ตำรวจ ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว รวมถึง 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และตราด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านแรงงานต่างด้าวของจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบทำงาน และเพื่อพิจารณาและกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็ตาม แต่ยังคงพบประเด็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ

4.1 การจับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นการลงโทษตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งจะใช้มาตรการในการผลักดันและส่งกลับตามมาตรา 54 โดยไม่มีการดำเนินคดี เนื่องจากประเทศไทยไม่มีสถานที่กักกันและงบประมาณ ในการดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเพียงพอ แรงงานต่างด้าวบางรายยินยอมให้ตำรวจจับเพื่อจะได้กลับบ้านโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ เมื่อถูกผลักดันและส่งกลับก็ลักลอบกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก และยังมีผลกระทบที่สำคัญคือ นายจ้างใช้ช่องว่างดังกล่าวไม่จ่ายค่าแรงงานที่ยังค้างจ่ายให้แก่แรงงานที่ถูกผลักดันออกนอกประเทศ

4.2 นายจ้างไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร รวมทั้ง บางส่วนขาดความเข้าใจและไม่ได้ตระหนักถึงภัยความมั่นคง

4.3 การสกัดกั้น ผลักดัน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ระดมกวาดล้างทุกเดือน แต่เมื่อผลักดันส่งกลับแล้ว ผู้หลบหนีเข้าเมืองมักลักลอบกลับเข้าประเทศอีกโดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นบุคคลเดิมหรือไม่ เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลทางชีวภาพและผู้หลบหนีเข้าเมืองมักเปลี่ยนชื่อเพื่อหลีกเลี่ยงต่อการจับกุม นอกจากนี้ ยังพบการปลอมแปลงทะเบียนคนต่างด้าว บัตรประจำตัวต่าง ๆ

จากผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งได้กล่าวไปแล้วดังตารางที่ 18 และตารางที่ 20

## 5. ปัญหาการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวจะมีมาตรการในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าว ซึ่งทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานก็ตาม แต่ยังคงพบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญกล่าวคือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดมาตรการลงโทษแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต พร้อมกับให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและจับกุมแรงงานต่างด้าว โดยกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000-100,000 หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนนายจ้างหากรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดโทษจำคุกแก่นายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งกฎหมายไม่มีการแยกบทลงโทษให้แตกต่างกันระหว่างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต กับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งบทลงโทษนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ไม่ชอบอนุญาตทำงานกับใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้นายจ้างเลือกที่จะใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพราะกระบวนการและขั้นตอนไม่ยุ่งยาก และสามารถบังคับดูแลได้มากกว่าคนต่างด้าวที่นำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และค่าใช้จ่ายก็ยังถูกกว่า หาได้ง่ายกว่า และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็ไม่เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ เนื่องจากอยู่ในสถานะหลบหนีเข้าเมือง

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการส่งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายคนเข้าเมือง กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กำหนดให้คนต่างด้าว ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต และยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนด ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ ในขณะที่กฎหมายคนเข้าเมืองได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่เข้าหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองสามารถผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยไม่ต้องดำเนินคดี แต่กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว จะต้องมีการเปรียบเทียบปรับก่อนจึงจะส่งกลับได้ โดยไม่ต้องส่งดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งจะเกิดผลในทางปฏิบัติกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายเท่านั้น ส่วนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีเงินเสียค่าปรับ และภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูในระหว่างรอการดำเนินคดี ส่วนใหญ่จะใช้ช่องทางส่งกลับโดยไม่ต้องดำเนินคดีตามกฎหมายคนเข้าเมือง

จากผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งได้กล่าวไปแล้วดังตารางที่ 20

## 6. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด พบว่า การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

6.1 แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย มีความรู้ที่น้อย ทำให้ไม่เข้าใจภาษากฎหมาย ไม่ทราบว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

6.2 นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวได้รับรู้เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะเกรงว่าแรงงานต่างด้าวจะเรียกร้อง

6.3 เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่เข้มงวด และเอาจริงเอาจัง

6.4 ผู้ประกอบการบางรายเป็นผู้มีอิทธิพล ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการ

6.5 นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย

6.6 แรงงานต่างด้าวไม่กล้าร้องเรียน เพราะใช้ภาษาไทยไม่คล่อง ไม่ทราบว่าจะไป  
เรียกร้องกับหน่วยงานใด กลัวหางานใหม่ทำไม่ได้ และกลัวถูกจับเนื่องจากหลบหนีเข้าเมือง

6.7 แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงไม่กล้าแสดงตัว เพราะ  
กลัวถูกจับ จึงเป็นข้อได้เปรียบของนายจ้างเพื่อใช้ข่มขู่

6.8 นายจ้างและแรงงานต่างด้าวมีความพึงพอใจที่จะทำงานร่วมกัน

6.9 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การแข่งขันสูง นายจ้างจึงไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย  
เพราะทำให้ต้นทุนสูงขึ้น

จากผลการศึกษาดังกล่าว ยังสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาบังคับ  
ใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ  
3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งได้กล่าวไปแล้วดังตารางที่ 23

## 7. ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการ และการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก พบว่า การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว  
หลบหนีเข้าเมืองจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
องค์กรเอกชน ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ทั้งด้านข้อมูล การข่าว การป้องกันและปราบปราม  
ดังนั้น การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานของภาครัฐ และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน กล่าวคือ

7.1 หน่วยงานภาครัฐ จากการดำเนินตามนโยบายผ่อนผันที่ผ่านมายังไม่ปรากฏ  
แผนปฏิบัติงานที่มีลักษณะการประสานงานหรือบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจากการศึกษาจะ  
เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านแรงงานต่างด้าวมี 5 หน่วยงาน ซึ่งแต่ละ  
หน่วยงานจะมีแผนปฏิบัติงานเฉพาะ ดังตารางที่ 14 โดยต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำเฉพาะส่วน  
ที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น นอกจากนี้ แต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้องต่างมีกฎหมายเป็นของตนเอง ไม่มี  
การบูรณาการระหว่างองค์กร ส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้พร้อมกัน

7.2 ระบบฐานข้อมูลไม่ทันสมัยและขาดความเชื่อมโยง ภาครัฐไม่มีฐานข้อมูลที่  
ถูกต้องและชัดเจน แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตนไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูล  
เพื่อใช้อย่างบูรณาการ ซึ่งหน่วยที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทำให้การกำหนดนโยบายใน  
การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามและควบคุมบุคคล ซึ่งปัจจุบัน  
มีหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 5 หน่วยงาน ดังนี้

### 7.2.1 สำนักทะเบียนราษฎรของจังหวัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สำนักทะเบียนราษฎร เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานทะเบียนประชากรทุกคนของจังหวัด ที่รับผิดชอบจัดทำทะเบียนบุคคลโดยกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ให้กับคนทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย (คนต่างด้าวตามกฎหมายไทย) ทั้งนี้ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดแบ่งประเภทของบุคคลที่อยู่ในระบบทะเบียนราษฎรออกเป็น 8 ประเภทดังนี้

ประเภทที่ 1 คือ คนที่เกิดและมีสัญชาติไทย โดยแจ้งเกิดภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (15 วัน) เริ่มใช้เลขประจำตัวประชาชนสำหรับเด็กที่เกิดตั้งแต่ 16 ธันวาคม 2526

ประเภทที่ 2 คือ คนที่เกิดและมีสัญชาติไทย แต่แจ้งเกิดเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด (แจ้งเกิน 15 วัน)

ประเภทที่ 3 คือ คนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านก่อนวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527

ประเภทที่ 4 คือ คนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้มีการย้ายเข้าในทะเบียนบ้านในขณะที่ยังไม่มีเลขประจำตัวประชาชน (ระหว่าง 1 มกราคม-31 พฤษภาคม 2527)

ประเภทที่ 5 คือ คนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอยู่แล้ว ได้รับใบอนุญาตให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน

ประเภทที่ 6 คือ คนต่างด้าวเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายและได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวและคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเภทที่ 7 คือ บุตรของบุคคลประเภทที่ 6 ซึ่งเกิดในประเทศไทย

ประเภทที่ 8 คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือคนต่างด้าวที่ได้รับสัญชาติไทย

### 7.2.2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการบันทึกข้อมูลคนต่างด้าวทุกประเภทที่เข้ามาหรือออกจากประเทศ ยกเว้นกลุ่มคนต่างด้าวหรือชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยและบุตรหลานของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักทะเบียนราษฎร ต้องเป็นผู้จัดเก็บ สำหรับประเภทข้อมูลคนต่างด้าวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด จัดเก็บแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

7.2.2.1 ข้อมูลเดินทางเข้าออก มีระบบบันทึกข้อมูลบุคคลเดินทางเข้าออกตามด่านทุกแห่งทั้งทางบก และทางเรือ เกือบทุกด่านมีเครื่องบันทึกข้อมูลที่เชื่อมโยงกันได้ ข้อมูลชุดนี้สามารถนำมาประเมินจำนวนคนต่างด้าวอยู่ชั่วคราวที่มาขออยู่ต่อ แยกประเภทตามลักษณะการตรวจลงตรา และจำนวนผู้คงค้างในแต่ละปีงบประมาณได้

7.2.2.2 ข้อมูลทะเบียนผู้ต้องกัก หรือคนต่างด้าวที่กระทำความผิดที่ถูกส่งตัวมายังงานห้องกัก คือ คนต่างด้าวที่ถูกกักตัวไว้เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

7.2.2.3 ข้อมูลคนต่างด้าวขอมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย

### 7.2.3 สำนักงานจัดหางานจังหวัด กระทรวงแรงงาน

สำนักงานจัดหางานจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักที่จัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานได้ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนต่างด้าว 4 ฉบับหลัก คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายตัวอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 และระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินการขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 เป็นต้น ดังนั้นข้อมูลทั้งหมดที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดจัดเก็บคือ การบันทึกประวัติระดับบุคคลของคนต่างด้าวทุกคนที่มาขอใบอนุญาตทำงานจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดซึ่งจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

7.2.3.1 คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ กลุ่มนี้คือผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรและทำงานอยู่ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2513 และเข้ามาก่อนที่จะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยใช้แบบเอกสารบันทึก

7.2.3.2 คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติอื่น ๆ จัดเก็บด้วยระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบไม่เชื่อมโยง (Stand alone)

7.2.3.3 คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จัดเก็บระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบไม่เชื่อมโยง



7.2.3.4 คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว อยู่ระหว่างรอการส่งกลับพ่อกันให้ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จัดเก็บระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบเชื่อมโยงให้ สามารถเรียกใช้ข้อมูลชุดนี้ได้

#### 7.2.4 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุข เริ่มมีการจัดเก็บข้อมูล คนต่างด้าวเป็นระบบมากขึ้นหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีพ่อกันให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุขเข้ามา มีส่วนร่วมในเรื่องแรงงานต่างด้าว 4 ด้าน คือ การตรวจสุขภาพประจำปี การบริการด้านการ รักษาพยาบาล การบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการเฝ้าระวังโรค ปัจจุบันสำนัก พัฒนาระบบสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เป็นหน่วยกลางที่รวบรวมข้อมูลผู้ป่วย หรือผู้มา รับบริการที่เป็นคนต่างชาติ ที่จะมีการรวบรวมจัดส่งมาจากสถานบริการของกระทรวง ฯ ทุกจังหวัด ทั่วประเทศ ข้อมูลที่กระทรวงสาธารณสุขจัดเก็บ ได้แก่

7.2.4.1 ระเบียบผู้ป่วยต่างชาติที่มาใช้บริการแยกได้เป็นกลุ่มมีบัตรประกัน สุขภาพ กลุ่มไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และกลุ่มที่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้าน

7.2.4.2 ข้อมูลจำนวนการเกิดของเด็กต่างชาติจากแบบบันทึกใบรับรอง การเกิด และข้อมูลผู้หญิงต่างชาติวัยเจริญพันธุ์ในด้านอนามัยและเด็ก และการวางแผนครอบครัว

7.2.4.3 ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการบริการต่อคนต่างชาติ

7.2.4.4 ข้อมูลการป่วยของคนต่างชาติแยกประเภทของโรค ซึ่งเป็นชุดข้อมูล ที่สามารถนำมาแสดงอัตราความชุกของภาวะการเจ็บป่วยของคนต่างชาติ และมีโรคอะไรบ้าง ที่ต้องเฝ้าระวัง

#### 7.2.5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อมูลเรื่อง คนต่างด้าว เนื่องจากแนวนโยบายการรับนักเรียน นักศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ ชัดเจนว่า จะรับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยได้มีโอกาสเข้าเรียนในสถานศึกษาอย่างกว้างขวาง ทั่วถึงด้วยความเสมอภาค ซึ่งคำว่าเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยนั้น รวมถึงเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การเก็บข้อมูล นักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะ มีแต่ข้อมูลเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มาจาก การสำรวจเป็นการเฉพาะกิจของกระทรวงศึกษาธิการ

## การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้าน สาธารณสุข

จากการศึกษาของทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก พบว่าถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัด และได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน ดังนั้น แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน จะเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้ลำบากกว่า ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว ได้แก่

### 1. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขต่อชุมชน ได้แก่

1.1 โรคติดต่อจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ ทำให้การควบคุมโรคเป็นไปด้วยความลำบาก รวมถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก

1.2 การแพร่กระจายของโรคติดต่อ ลักษณะการทำงานและสภาพที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ซึ่งอยู่อย่างแออัด สิ่งแวดล้อมน่าเสีย ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายโรคอย่างรวดเร็ว

1.3 การเกิดโรคระบาดในเด็ก อัตราการเกิดของแรงงานสตรีต่างด้าวมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ เด็กที่คลอดมาไม่มีการฉีดวัคซีน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันส่งผลต่อพัฒนาการของเด็กและเกิดโรคต่าง ๆ ได้ง่าย

### 2. ผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ ได้แก่

2.1 ขาดบุคลากรด้านสาธารณสุข การเพิ่มภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุข

2.2 การสูญเสียงบประมาณในการดูแลรักษา กระทรวงสาธารณสุขต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์รักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวปีละหลายล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

จากผลการศึกษาดังกล่าว ยังสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในมิติด้านสาธารณสุขจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ดังตารางที่ 28-29

ตารางที่ 28 ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขต่อชุมชน

จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
<p>จะเห็นแล้วว่า หลายโรค ชายแดนด้านนี้สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เราต้องสร้างความร่วมมือ ซึ่งตอนนี้สร้างแล้ว มาลาเรีย วัณโรค เอชไอ มือเท้าปาก ไข้หวัดนก อันนี้มันจะกระทบให้เห็นชัด ๆ</p>	<p>ในช่วงเร็ว ๆ นี้ที่เราเห็น มาลาเรียในซีกนี้เจอนานมาก ผมเคยรับราชการในพื้นที่ สมัยก่อนคนเป็นไข้มา ผมไม่รักษาใช้หวัด ผมรักษามาลาเรีย เพราะมาลาเรียฆ่าไม่ได้ อันตรายถึงชีวิต มันขึ้นสมอง หรือไปส่วนอื่นที่สำคัญทำให้เสียชีวิตได้เร็ว ใช้หวัดรักษาที่หลังได้ อย่างมากก็ปอดบวมรักษาที่หลังยังทัน ฉะนั้นคณะวิทยาศาสตร์เขตร้อนสมัยนั้น ถ้าจะมีความรู้เรื่อง มาลาเรียต้องวิจัยมาลาเรียที่นี่ จะเห็นได้ว่าโรคภัยไข้เจ็บมันติดมากับคนไทยเรามีโรคหลายโรคที่เราคิดว่าเราควบคุมได้ดีทีเดียว แต่ถ้าคนไปมาหาสู่กัน ไป ๆ มา ๆ ก็เป็นสาเหตุให้คนของเราติดโรคนั้นมาได้ง่ายขึ้น เราจะดูเรื่องโรคที่เค้าจะเอามาแพร่มากกว่า เช่นวัณโรค ถ้าไอ จาม อย่างเนี่ย คนไทยก็ติดไปแล้ว เชื้อ HIV ซึ่งได้ข่าวมาว่าตอนนี้ก็มีอยู่ถ้าคนไทยไปเที่ยวไม่ป้องกันอย่างดีก็มีโอกาสติดเชื้อได้ 5% ของคนไข้ OPD และ 5% ของคนไข้ผู้ป่วยใน ที่เพิ่มมากขึ้นชัดเจนก็คือห้องคลอด เมื่อก่อนนี้ประมาณ 20 กว่าเปอร์เซ็นต์ ของปีล่าสุดมานี้ 30 เปอร์เซ็นต์ ส่วนมากจะเป็นกัมพูชาปีหนึ่งเราทำคลอดไปประมาณ 6-700 รายนะ 30 เปอร์เซ็นต์ ก็ประมาณสองร้อยคน มันมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อก่อนไปคลอดที่โป่งแต่สาธารณสุขที่โป่งน้ำร้อนเค้าติดสัสมากขึ้น คนไข้ก็เลยมาทางนี้เยอะ เค้าก็พูดปากต่อปากกันบ้างว่ามาทางนี้แล้วใช้ได้นะก็เลยมาทางนี้กันเยอะ อย่างห้องคลอดนี้เพิ่มชัดเจน ผู้ป่วยในนี้เพิ่มในอัตราส่วนที่ไม่มากเมื่อก่อน 3% เดียวนี้ 5% OPD อยู่ที่ 5% ประมาณนี้ สี่ถึงห้าพันครั้งต่อปี</p>	<p>การควบคุมโรคทำได้ยากขึ้น เนื่องจากการเข้ามาของกัมพูชาที่เสรีไม่ได้ มีการลั่นกรองโรคก่อน และวิธีการดูแลรักษาของคนต่างดาวแตกต่างจากไทย นอกจากนี้ ภาษาการสื่อสาร ทำให้เกิดความเข้าใจยากมากขึ้น</p> <p>เร็ว ๆ นี้มีโรคคอตีบซึ่งไทยเราควบคุมได้แล้ว แต่มันมีคอตีบที่มันติดมากับคนของเขาและมาลามถึงคนของเรา ยังมีโรคอื่น เช่น โปลิโอผมว่ามันโอกาสกลับมาคืนได้ยาก ถ้าคนในภูมิภาคไปมาหาสู่กันสะดวกไม่ใช้วิธีการหรือตารางการควบคุมที่เหมือนกัน</p>

ตารางที่ 29 ผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ

จังหวัดสระแก้ว	จังหวัดจันทบุรี	จังหวัดตราด
<p>หน่วยงานสาธารณสุขดำเนินนโยบายบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมทุกเชื้อชาติ ส่งผลกระทบ คือ Workflow การทำงาน และการแบกรับภาระของต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมาย ตามบทบัญญัติพระราชธรรมนูญ Workload ที่สูง ทำให้ความเป็นอยู่ของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีปัญหา งานเยอะ แต่ค่าตอบแทนเท่าเดิม</p> <p>การขอใช้สิทธิของต่างด้าว ต้องเริ่มจากการทำบัตร OPD Card ก่อน ซึ่งถ้าเข้ามาแบบถูกกฎหมาย จะมีประกันสุขภาพ และหลักฐานบุคคล แต่ถ้าเข้ามาแบบผิดกฎหมาย จะไม่มีหลักฐานอะไรเลยแต่เราก็ต้องรักษาตามมนุษยธรรม ซึ่งต้องแบกรับภาระจากภาษีของคนไทย การแบกรับภาระของค่าใช้จ่ายในการรักษาของต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ในแต่ละปีประมาณ 10 ล้านบาท และมีสถิติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ครอบคลุมทั้งเรื่องส่งเสริม รักษา ป้องกัน และฟื้นฟู</p>	<p>นายจ้างพามารักษา บางคนก็ขอเข้ามาเองแล้วก็มีเงินจ่ายให้บางส่วน แต่ถ้ามีเคสหนัก ๆ ก็มีนายจ้างเอามาทิ้งไว้คือมาทำงานแล้วคือถ้าเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมาย ถ้าแสดงตัวนายจ้างก็จะผิดไปด้วย ก็จะทิ้งคนป่วยไว้กับโรงพยาบาล พอรักษาเสร็จก็พากลับ</p> <p>ที่ รพ. ปกเกล้า ปีที่แล้ว 10 กว่าล้านบาทยังไม่รวม รพ. อื่นที่อยู่ในจังหวัด ผมว่า รมต.ท่านนี้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาต้องเข้าระบบการประกันสังคม จะมีบัตรให้ เท่าที่ทราบมีการผ่อนผัน 2-3 รอบแล้ว ไม่ต้องมีพาสปอร์ตก็สามารถทำได้ ค่าสูญเสียนี้จะลดลง แก้ปัญหาได้ง่ายขึ้น ผมเคยคิดในเรื่องของการให้นายจ้างเป็นผู้ให้ เราจะดูแลด้านสุขภาพเหมือนคนไทย ถ้าจับมือกัน นายจ้างได้ลูกจ้างที่มีสุขภาพดี แต่ไม่มีอะไรรองรับ ถ้าเกิดเรื่องจริง ๆ จะยุ่ง เคยคิดว่าอาจซื้อรายตัว ครอบคลุมไว้ทั้งหมดน่าจะแก้ปัญหาได้ บางคนอาจพูดว่าเงินเหล่านี้คือเงินของไทยเอาไว้ดูแลคนไทย แต่ถ้าเราไม่ดูแลปัญหามนุษยธรรมจะตามมา ถูกตำหนิและสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศอาจจะลามไปอีก ที่ผ่านมามาแบกภาระก็แบกไป ช่วยกันไปเพื่อนบ้านเราเอง</p>	<p>ส่วนมากถ้าต่างด้าวที่ได้รับการรักษาจากรพ.ที่นี่ นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายให้ ถ้าไม่มากนัก แต่ถ้าในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาเป็นจำนวนมากก็จะเป็นปัญหาไม่มีใครรับผิดชอบ ซึ่งแนวโน้มน่าจะเยอะขึ้น</p> <p>เราต้องให้บุคลากรของเราส่วนหนึ่งในการมาให้บริการดูแลรักษา คำหมายถึงแย่งทรัพยากรสาธารณสุขที่มีจำกัดอยู่แล้วไปให้ต่างด้าวส่วนหนึ่ง ค่าใช้จ่ายอาจจะได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ถ้าเค้าเข้าระบบเค้าก็สามารถมารักษาได้เหมือนคนไทยที่มีใบประกันสุขภาพ สาธารณะสุขภาพหรือโรงพยาบาลก็ได้เงินมาก่อนหนึ่งสำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคนไข้กลุ่มนี้เค้าก็จ่ายครั้งเดียว แต่ถ้าพวกที่ทำตัวเหมือนนักท่องเที่ยวเค้ามาครั้งหนึ่งเค้าก็ต้องจ่ายเอง ถ้าน้อย ๆ คงจ่ายได้ สำหรับรายได้ของพวกนี้เมื่อก่อนประมาณสามแสนบาท แต่เดี๋ยวนี้เหลือประมาณแสนกว่าบาทแปลว่าเค้ามีฐานะดีขึ้นเราไม่ได้หวังตรงนั้น</p>

## การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้านสังคม

ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมักลักลอบเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย และไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ จึงไม่มีการจัดทำประวัติและเครื่องแสดงตัวอื่น ๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทย แรงงานต่างด้าวระดับล่างมักมีการศึกษาที่ไม่สูงนัก รายได้ค่อนข้างต่ำ เมื่อเกิดความลำบากขัดสนจึงนำไปสู่การก่ออาชญากรรม เช่น การลักทรัพย์ การทะเลาะวิวาท การลักลอบค้าสิ่งเสพติดหรือของเถื่อน เมื่อแรงงานเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้นมักใช้วิธีการหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศโดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยากจะติดตามเพื่อนำตัวมาดำเนินคดี อีกทั้ง ภาพรวมของชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวระดับล่างอาศัยอยู่จำนวนมากมักเป็นแหล่งมั่วสุมของอบายมุข ซึ่งจะสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของคนไทย และของคนต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อตัวแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายเอง คือ การเสียสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและรับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐอย่างทั่วถึง เช่น

1. สิทธิของแรงงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐยังมีไม่เพียงพอที่จะเข้าไปตรวจสอบสภาพการจ้างงานได้ทั่วทุกสถานประกอบการ ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงมีช่องทางไม่มากนักที่จะยื่นร้องเรียนเมื่อถูกนายจ้างปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนี้ การขาดสถานภาพทางกฎหมาย อีกทั้งความไม่เข้าใจกฎหมายไทยของแรงงานต่างด้าว ทำให้โดนละเมิดสิทธิในลักษณะต่าง ๆ บ่อยครั้ง โดยที่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองกับนายจ้าง

2. สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตร บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอาจจะไม่ได้รับบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐเทียบเท่าคนไทย ถึงแม้ว่าจะอนุญาตให้บุตรของแรงงานต่างด้าวทุกคนเข้าเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ และเมื่อไม่ได้รับการศึกษา เด็กเหล่านี้จึงไม่สามารถพัฒนาตนเองให้หลุดพ้นจากวงจรแห่งความยากจนได้

3. การถูกหลอกลวงโดยนายหน้า เนื่องจากภาครัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนแก่นายหน้าที่จัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทย ทำให้นายหน้าจัดหางานที่เป็นบุคคลทั่วไป ซึ่งมีใช้บริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านตาม MOU ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของประเทศ กัมพูชา คุกฉวยโอกาสเพื่อเรียกเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวโดยไม่ปฏิบัติตามสัญญา (สัญญาส่วนใหญ่มักไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) ที่จะจัดหางานให้แก่แรงงานต่างด้าวตามที่ตกลงกันไว้ เป็นผลให้แรงงานกลุ่มนี้ตกเป็นเหยื่อการเอาเปรียบจากนายหน้าซึ่งเข้าข่ายการค้ามนุษย์

## การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้าน ความเศรษฐกิจ

แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีข้อดีสำหรับผู้ประกอบการ เช่น การสร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงานภาคเกษตร ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหากเข้ามาทำงานร่วมกับแรงงานไทย การสร้างความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงต่ำ และช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานเมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่ก็สร้างผลกระทบทางลบทั้งทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทยเช่นกัน ดังนี้

1. เนื่องจากค่าจ้างในประเทศไทยสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศกัมพูชา จึงจูงใจให้แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างเข้ามาหางานทำในประเทศไทย
2. ผู้ประกอบการในประเทศไทยย่อมต้องการแรงงานราคาถูก อีกทั้งอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงานระดับล่าง จึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวในกระบวนการผลิตที่ไม่ต้องอาศัยทักษะมากนัก ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสได้งานทำน้อยลง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวหนาแน่น ซึ่งจากการมีอุปทานแรงงานระดับล่างเพิ่มขึ้นส่งผลต่ออัตราค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับต่ำลงด้วย
3. การยึดติดกับความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำของผู้ประกอบการ อาจไม่กระตุ้นให้ผู้ประกอบการหาทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อแสวงหาความได้เปรียบด้านอื่น ๆ ซึ่งประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำลงจากการใช้แรงงานไร้ทักษะเพิ่มขึ้นนั้น จะนำมาซึ่งความเสียหายเปรียบเทียบในการแข่งขันในระยะยาว ซะลอกการเดินหน้าไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และจะยิ่งส่งผลเสียต่อความสามารถในการสำรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ หากประเทศคู่แข่งหยิบยกเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นประเด็นกีดกันทางการค้า

## บทที่ 6

### สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการวิจัย

การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีคำถามของการวิจัยที่มุ่งหาคำตอบ ดังนี้

1. เปรียบเทียบการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
2. มีปัญหา และอุปสรรค จากการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2555) หรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ

1. เพื่อศึกษาการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้วจันทบุรีและตราด
3. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการนำนโยบายด้านแรงงานไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด

#### อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในภาพรวม และเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ซึ่งผลจากการศึกษา ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบจากพื้นที่และการวิเคราะห์เอกสารการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก โดยสามารถสรุปข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด สามารถแบ่งเป็น 4 ปัจจัย ดังนี้

1.1 ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พิจารณาในด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย พบว่า

1.1.1 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย พบว่ามีความชัดเจน โดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ แนวคิดที่ต้องการสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำ ซึ่งเมื่อพิจารณานโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1.1.1.1 ปี พ.ศ. 2519-2534 วัตถุประสงค์ที่สำคัญของนโยบาย จะเน้นเรื่องการแก้ไขปัญหาชายแดน ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ และหลักมนุษยธรรม

1.1.1.2 ปี พ.ศ. 2535-2545 เป้าหมายของนโยบายจะเน้นถึงการขาดแคลนแรงงาน สภาพตลาดแรงงาน สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความต้องการใช้แรงงานระดับสูงมาก

1.1.1.3 ปี พ.ศ. 2546-2550 เป้าหมายของนโยบายมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ และขณะเดียวกันก็มีมาตรการดำเนินการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน

1.1.1.4 ปี พ.ศ. 2551-2555 เป้าหมายของนโยบายคือ ไม่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุกพื้นที่



มาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

1.1.2 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่ได้ระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้แก่

1.1.2.1 นโยบายการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานให้ออกนอกประเทศไทย แต่ผลจากการปฏิบัติ พบว่าไม่สามารถผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างแท้จริง และยังไม่สามารถป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าใหม่ได้

1.1.2.2 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศ เพื่อให้ทางราชการทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง แต่ผลจากการปฏิบัติ พบว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการขึ้นทะเบียน ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงของความต้องการแรงงาน และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

1.1.2.3 นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถออกหนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work permit) อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผลจากการปฏิบัติ พบว่า กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า

1.1.2.4 นโยบายการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดระหว่างรอส่งกลับประเทศต้นทาง โดยมีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นครั้ง ๆ ไป ผลจากการปฏิบัติ พบว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เป็นรูปธรรมชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมีจำนวนลดลงในแต่ละปี

นอกจากนี้ การพิจารณาความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงาน

ต่างด้าว จากการศึกษาการบริหารจัดการนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย พบว่าตั้งแต่อดีตมานั้น อยู่ภายใต้แนวคิดเดียวกัน คือ อาศัยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ให้ คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายให้สามารถทำงานได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2555) ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการจัดการแรงงานต่างด้าวแบบนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นรายปี จึงทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้

1.1.3 การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ทั้ง 3 จังหวัด ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ได้นำนโยบายแรงงานต่างด้าว มาปฏิบัติ โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

1.1.3.1 การดำเนินงานจัดระบบแรงงานต่างด้าวของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก พบว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวที่มาจากส่วนกลางไปปฏิบัติ มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เนื่องจากการจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานปฏิบัติแต่ละจังหวัดยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดเข้าด้วยกันภายใต้หลักการตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่น (Problem oriented approach) เป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวภายในพื้นที่ ได้แก่

1.1.3.1.1 การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านการเกษตรของ จังหวัดสระแก้ว ผ่านสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพาของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นความร่วมมือของ ภาครัฐและเอกชน ได้แก่ สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสระแก้ว และสำนักงานจัดหางานจังหวัด เพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอและทันเวลาต่อความต้องการของผู้ประกอบการด้านการเกษตร เนื่องจากหากเก็บเกี่ยวไม่ทัน จะทำให้ผลผลิตเสียหายได้

1.1.3.1.2 การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบไปนั่งร้อนโมเดล ของจังหวัดจันทบุรี ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้แก่ หน่วยงานฝ่ายทหาร คือ หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรี และตรวจคนเข้าเมืองจันทบุรี และสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา รวมถึงมีการตกลงกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี กับทาง

ประเทศกัมพูชาให้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาใน 2 อำเภอดังกล่าว ทำวันเดอร์พาส ซึ่งเป็นหนังสือผ่านเข้าออกคล้ายพาสปอร์ต แต่ไม่ต้องมี Work permit ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

1.1.3.1.3 การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านประมง สามารถแจ้งความต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวผ่านสมาคมประมงตราด/ ศูนย์แรงงานภาคประมง เนื่องจากเป็นแรงงานที่จะไม่สามารถควบคุมการไหลออกของแรงงานต่างด้าวในแต่ละครั้งที่เรือประมงกลับเข้ามาที่ฝั่ง เป็นต้น

1.1.3.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานแรงงานต่างด้าวของจังหวัด พบว่าแต่ละจังหวัดมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานแรงงานต่างด้าว โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน จัดหางานจังหวัดเป็นคณะทำงาน และเลขานุการ ส่วนคณะทำงานจะประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานความมั่นคง หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานของมหาดไทย หน่วยงานด้านแรงงาน และหน่วยงานด้านเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แตกต่างกันของจังหวัด ทำให้เกิดความคล่องในการดำเนินการและสอดคล้องกับสถานการณ์จริงของการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการดำเนินการของจังหวัด จะพบว่า ยังมีได้มีมาตรการอย่างจริงจังในการส่งเสริมต่อมิติแห่งความสำเร็จการบรรลุผลของการปฏิบัติตามนโยบายที่ต้องการให้คนไทยมีงานทำ โดยเข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว และผลักดันแรงงานต่างด้าวให้ออกนอกประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย

1.1.3.3 ความสอดคล้องของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวและนโยบายอื่น ๆ มาใช้ปฏิบัติ จากการศึกษาการนำพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาใช้ปฏิบัติ พบว่า การเปลี่ยนแปลงกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ในมาตรา 14 ซึ่งได้กำหนดการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับ หรืองานตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดน หรือพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่ชายแดนได้ โดยใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทาง (อาจเป็นหนังสือข้ามแดน-Border pass) และขอรับใบอนุญาตทำงานโดยมีมติคณะรัฐมนตรีอนุญาต ทำให้ 3 จังหวัดภาคตะวันออก สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีภูมิลำเนา

และเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย มาทำงานบางประเภทได้ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ โดยใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหน่วยงานที่นำนโยบายปฏิบัติใน 3 จังหวัด มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีความขัดแย้งกับมาตรา 13(2) ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 ยังได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในท้องที่ที่ติดกับชายแดน หรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดนได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาตัวเมืองชั้นใน และไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เข้าระบบการจดทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้อง รวมถึงอาจส่งผลให้ไม่สามารถสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

1.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร พิจารณาในด้านความพร้อมเพียงของทรัพยากรทางการเงิน ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และความพร้อมเพียงของทรัพยากรบุคลากร

1.2.1 ความพร้อมเพียงของทรัพยากรทางการเงิน พบว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จะมีเพียงบางปีงบประมาณเท่านั้นที่ได้มีการตั้งงบประมาณแผนงาน/โครงการในด้านแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน เช่น งบประมาณปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2554 ในส่วนของ 3 ภูมิภาคตะวันออก ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่ พ.ศ. 2553-2556 พบว่า การตั้งแผนงานการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553-2556 ในด้านแรงงานต่างด้าวให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์กับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยจะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2553-2555 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายของจังหวัดตราด สูงกว่าจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดสระแก้ว ดังนั้น จังหวัดตราดได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการจัดทำโครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดน ปีละ 10,000,000 บาท อย่างต่อเนื่องทุกปี แสดงให้เห็นว่าจังหวัดตราดได้ให้ความสำคัญในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และในปี พ.ศ. 2555 พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของจังหวัดตราดได้เริ่มลดจำนวนลง แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมเพียงของทรัพยากรทางการเงินของจังหวัดตราดมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้ ในขณะที่จังหวัดจันทบุรี จะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมากกว่า

ปี พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2555 จังหวัดจันทบุรีก็ได้มีการตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นและปราบปรามแรงงานต่างด้าวเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นจำนวนเงินสูงกว่า 12 ล้านบาท โดยดำเนินโครงการจัดชุดป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โครงการสำรวจแรงงานต่างด้าว และโครงการสกัดกั้นการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาตามแนวชายแดนและชายทะเล ซึ่งจะเห็นว่าผลของการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง ทำให้สามารถลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลง ในปี พ.ศ. 2555 แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงินของจังหวัดจันทบุรีมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้ สำหรับจังหวัดสระแก้ว จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2553 จังหวัดสระแก้วได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวจำนวน 3 ล้านบาท ทำให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายของจังหวัดสระแก้ว เพียง 1,403 คน แต่ในปี พ.ศ. 2554 เมื่อจังหวัดสระแก้วได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลงเหลือ 1.5 ล้านบาท พบว่ามีผลทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นถึง 6,360 คน และเมื่อพิจารณาในปี พ.ศ. 2555 พบว่า เมื่อจังหวัดสระแก้วได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายลดจำนวนลง แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงินของจังหวัดสระแก้วมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

1.2.2 ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ พบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 จังหวัด มีความคิดเห็นว่าหน่วยงานยังมีความไม่พร้อมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนสถานที่เพื่อให้บริการแก่ผู้มาใช้บริการ เช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ในการตรวจสอบรูปพรรณสัณฐาน ของหน่วยงานไม่มีความทันสมัย ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบไม่มีความทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องทางด้านข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้

1.2.3 ความพอเพียงของทรัพยากรบุคลากร พบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 จังหวัด มีความคิดเห็นว่าหน่วยงานยังมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บ่อย ทำให้ต้องฝึกเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง ซึ่งทำให้สูญเสียทั้งเวลา และงบประมาณ นอกจากนี้ ในบางหน่วยงานพบว่ามีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

ต่อความต้องการของผู้เข้ามาใช้บริการ ทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีภาระการทำงานที่ค่อนข้างหนัก เช่น ตรวจคนเข้าเมืองของจังหวัดสระแก้ว จะพบปัญหาหลักคือในแต่ละปีมีจำนวนการเดินทางเข้าออก โดยใช้บัตรผ่านแดนจำนวนมาก ทำให้บุคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ

1.3 ปัจจัยด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะพิจารณาจากลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร ทักษะคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และกระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3.1 ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า องค์กรหลักที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยมีหน้าที่หลัก คือพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้น และระยะยาว รวมทั้งการป้องกัน ปรามปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วยการทำงานหลายหน่วยงานร่วมกัน ทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจและพลเรือน ในลักษณะบูรณาการ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ไม่มีหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มาตรการดำเนินการเป็นไปในลักษณะมาเร็วไปเร็ว อีกทั้งการที่รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานมาโดยตลอด ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการป้องกันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่นำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติระดับจังหวัด มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ

1.3.1.1 กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัด มีหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบและควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงาน ต้องขอใบอนุญาตทำงานก่อน

1.3.1.2 กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสุขภาพและทำประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเก็บค่าตรวจ

สุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

1.3.1.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสถานีตำรวจภูธรจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินการสกัดกั้นและปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน และตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตสิ้นสุด หรือแจ้งที่พักอาศัยกรณีอยู่ในประเทศไทยของคนต่างด้าว การพิจารณาการอนุญาตให้กลับเข้ามาในประเทศไทยอีก และการจัดทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักร

1.3.1.4 กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง งานทะเบียนราษฎร มีหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว เพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

1.3.1.5 กระทรวงกลาโหม โดยหน่วยเฉพาะกิจ มีหน้าที่ดำเนินการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่

สำหรับ 3 จังหวัดภาคตะวันออก จะพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะโครงสร้างเหมือนกันทั้ง 3 จังหวัด ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สถานีตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด งานทะเบียนราษฎร ส่วนหน่วยงานที่มีลักษณะโครงสร้างแตกต่างกัน ได้แก่ หน่วยงานของกระทรวงกลาโหม ซึ่งสำหรับหน่วยงานทางทหารในจังหวัดสระแก้ว ได้แก่ กองกำลังบูรพา สังกัดกองทัพบก สำหรับจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด มีหน่วยงานหลัก คือ กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด โดยมีหน่วยงานย่อย ได้แก่ หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานนาวิกโยธินจังหวัดจันทบุรี และหน่วยเฉพาะกิจทหารพรานนาวิกโยธินจังหวัดตราด สังกัดกองทัพเรือ

1.3.2 กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร การดำเนินงานนโยบายแรงงานต่างด้าวของทั้ง 3 จังหวัด ดำเนินงานโดยหลายหน่วยงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด เช่น สำนักงานจัดหางาน สังกัดกระทรวงแรงงาน ใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สำนักตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมกับความเป็นจริงกับการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ดังเช่นกรณีปัญหาของมาตรา 14 ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13(2) ที่มีความขัดแย้ง

กันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

1.3.3 ทักษะคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน พิจารณาจากทัศนคติที่มีต่อนโยบาย และระดับการยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ทัศนคติที่มีต่อนโยบายแรงงานต่างด้าวของผู้нанนโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่า นโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และไม่ช่วยให้คนไทยมีงานทำมากขึ้น ตลอดจนจนเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งสามารถสรุปข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในแต่ละนโยบายได้ดังนี้

1.3.3.1 นโยบายการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานให้ออกนอกประเทศไทย พบว่า แต่ละจังหวัดได้ดำเนินนโยบายในการผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง เข้มงวดและต่อเนื่อง โดยการเอาผิดตามกฎหมายทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยสำนักงานจัดหางานจังหวัด แรงงานจังหวัดและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นคณะทำงานในการตรวจสอบและตรวจค้นสถานประกอบการและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงาน ซึ่งในส่วนของกรจับกุม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยใช้อำนาจผู้กำกับกับการตำรวจรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ไม่สามารถทำได้ครบวงจรในด้านบทลงโทษหรือดำเนินคดี โดยเมื่อมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแล้วแรงงานต่างด้าวจะถูกส่งตัวกลับไปสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด จะไม่มีการดำเนินคดีเพราะเป็นภาระเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เมื่อถูกจับกุมแล้วจะไม่มีเงินเสียค่าปรับ ต้องกักขังแทนค่าปรับ การกักขังแทนค่าปรับจะทำโดยการส่งแรงงานต่างด้าวให้สถานีตำรวจซึ่งตามจำนวนวันค่าปรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ 1) จำนวนผู้ถูกจับกุมมีมาก แต่พื้นที่ห้องขังไม่เพียงพอ และไม่สามารถขยายพื้นที่รองรับให้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขังได้ 2) ปัญหาค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขัง ในส่วนของค่าอาหาร ซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายจากหน่วยงานได้ นอกจากนี้ การปราบปรามยังทำได้ยาก ไม่สามารถทำให้แรงงานต่างด้าวหมดไปได้ เนื่องจากอยู่เขตชายแดน เมื่อมีแรงงานต่างด้าวถูกส่งกลับ ก็จะลักลอบกลับเข้ามาใหม่อีกในวันถัดไป

1.3.3.2 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบ



ทำงานและอยู่ในประเทศ พบว่า แต่ละจังหวัดได้ดำเนินนโยบายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน แต่เนื่องจากนโยบายการจดทะเบียนจะมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี และเปิดให้จดทะเบียนทุกปี โดยการเอาแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาต่ออายุใบอนุญาตการทำงานทุกปี ทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนทุกปี ดังนั้นจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการขึ้นทะเบียน

1.3.3.3 นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง ที่อยู่ในประเทศไทย พบว่า แต่ละจังหวัดเห็นว่าขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า และมีค่าใช้จ่ายสูง

1.3.3.4 นโยบายการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด พบว่าปัญหาของแรงงานต่างด้าวจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการขยายระยะเวลาผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงาน เป็นระยะ ๆ ประจำปี ทำให้กฎหมายไม่มีความศักดิ์สิทธิ์เพราะเมื่อครบกำหนดต้องส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ แต่เมื่อมีข้อเรียกร้องจากภาคเอกชน ภาครัฐก็จะดำเนินการผ่อนผันให้ทำงาน ได้ชั่วคราวต่อเป็นรายปีไป

1.3.4 กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นานนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดหน่วยงานในการปฏิบัติงานและหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน และหน่วยงานที่นานนโยบายไปปฏิบัติก็ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไปยังผู้ปฏิบัติการอย่างชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่น และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่ได้รับจากหน่วยงานหลัก นอกจากนี้ ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ยังมีการกำหนดโครงสร้างคณะทำงานด้านแรงงานต่างด้าวในแต่ละจังหวัด ทำให้หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ติดต่อสื่อสารกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมคณะทำงานประจำเดือนโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งจะดำเนินการสื่อสารและส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแจ้งให้ทราบถึงภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานประจำเดือน ทำให้แต่ละหน่วยงานของทั้ง 3 จังหวัดได้รับทราบสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแนวทางการปฏิบัติงานระดับจังหวัดเพื่อให้

เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในด้านการประชาสัมพันธ์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ พบว่าหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้เป้าหมาย/ ประชาชนผู้รับบริการได้รับทราบถึงขั้นตอนการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ แผ่นพับ วิทยู และโทรทัศน์ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ รวมถึงมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เป็นภาษาเขมรเพื่อให้แรงงานต่างด้าวมีความเข้าใจขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ถูกต้อง

#### 1.4 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม พิจารณาในด้านสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ

สภาพแวดล้อมด้านสังคม สภาพแวดล้อมด้านการเมือง และการสนับสนุนจากหน่วยงาน ส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.4.1 สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ พบว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความสำคัญในเรื่องของการค้าชายแดน เนื่องจากทั้ง 3 จังหวัดมีสภาพภูมิศาสตร์ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชาในลักษณะเป็นที่ราบ ตั้งแต่บริเวณจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด โดยมีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80.0 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าผ่านด่านอรัญประเทศกับด่านปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย นอกจากนี้ ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกัมพูชายังมีค่อนข้างมาก ดังนั้น การค้าชายแดนเปลี่ยนแปลงสินค้าในบริเวณจุดผ่านแดนต่าง ๆ จึงมีความเข้มข้นสูง ประกอบกับภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม และภาคการเกษตร ยังขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติการจำนวนมาก ทำให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบเข้าไปเย็นกลับ ซึ่งเมื่อได้ค่าตอบแทนแล้ว ส่วนหนึ่งก็นำเงินเหล่านั้นมาซื้อสินค้าในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจบริเวณชายแดนเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

1.4.2 สภาพแวดล้อมด้านสังคม พบว่าทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก มีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่ง มีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิในด้านต่าง ๆ

1.4.3 สภาพแวดล้อมด้านการเมือง พบว่าทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก มีลักษณะเหมือนกัน คือการกำหนดนโยบายและการกำหนดการนำนโยบายไปใช้มาจากส่วนกลาง และบทบาททางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี สำหรับในด้าน

ความสัมพันธ์ของประเทศไทยและกัมพูชา พบว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยและกัมพูชาจะมีปัญหากรณีประสาทเขาพระวิหาร แต่ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานยังคงเป็นปกติ และไม่กระทบต่อการจ้างงาน

1.4.4 การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น พบว่าทั้ง 3 จังหวัด ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างดี รวมถึงการรวมกลุ่มกันของภาคเอกชนในรูปแบบของสมาคมเพื่อนำเข้าแรงงานต่างด้าว ตามความต้องการของผู้ประกอบการ

2. ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปใช้ปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก ได้ผลการศึกษาเป็น 4 ด้าน ดังนี้

2.1 ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะ เกี่ยวเนื่องกับมิติด้านความมั่นคง เนื่องจากนโยบายแรงงานต่างด้าวเป็นนโยบายแก้ไขปัญหา ในระยะสั้นรายปีที่เน้นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วยการจัดระเบียบ จำนวนแรงงานให้ถูกกฎหมาย ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ได้แก่

2.2.1 ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว

2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตาม บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาล

2.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และผู้เกี่ยวข้อง

2.2.5 ปัญหาการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

2.2.6 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างด้าวไม่มี ประสิทธิภาพ

## 2.2.7 ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการ และการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้านความสาธารณสุข เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัด และได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขต่อชุมชน เช่น โรคติดต่อจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว การแพร่กระจายของโรคติดต่อ การเกิดโรคระบาดในเด็ก และผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ เช่น ขาดบุคลากรด้านสาธารณสุข การเพิ่มภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุข การสูญเสียงบประมาณในการดูแลรักษาแรงงานต่างด้าว

2.3 ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้านความสังคม เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมักลักลอบเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย และไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน จึงไม่มีการจัดทำประวัติและเครื่องแสดงตัวอื่น ๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทย จึงมีโอกาสก่ออาชญากรรม เช่น การลักทรัพย์ การทะเลาะวิวาท การลักลอบค้าสิ่งเสพติดหรือของเถื่อน เมื่อแรงงานเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้นมักใช้วิธีการหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศโดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยากจะติดตามเพื่อนำตัวมาดำเนินคดี นอกจากนี้ ยังเสียสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและรับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐอย่างทั่วถึง เช่น สิทธิในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองกับนายจ้าง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตร การถูกหลอกลวงโดยนายหน้า

2.4 ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในลักษณะเกี่ยวเนื่องกับมิติด้านความเศรษฐกิจ แม้ว่ากรจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีข้อดีสำหรับผู้ประกอบการ เช่น การสร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงานภาคเกษตร ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหากเข้ามาทำงานร่วมกับแรงงานไทย การสร้างความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงต่ำ และช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานเมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่ก็สร้างผลกระทบทางลบทั้งทางเศรษฐกิจต่อ

ประเทศไทยเช่นกัน เช่น แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสได้งานทำน้อยลง ผู้ประกอบการ อาจไม่หาทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อแสวงหาความได้เปรียบด้านอื่น ๆ ซึ่งประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำลงจากการใช้แรงงานไร้ทักษะเพิ่มขึ้นนั้น จะนำมาซึ่งความเสียเปรียบในการแข่งขันในระยะยาว ชะลอการเดินหน้าไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และจะยิ่งส่งผลเสียต่อความสามารถในการต่อรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ

### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าการดำเนินนโยบายของรัฐในปัจจุบันยังขาดการบริหารจัดการที่ดี และการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมาใช้ในการปฏิบัติยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มศักยภาพ ทำให้ไม่สามารถจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1.1 รัฐบาลควรมอบอำนาจและกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการ พ.ศ. 2551 เข้ามาดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากจะทราบความต้องการและจำเป็นของพื้นที่อย่างดี รวมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าว โดยร่วมมือกับนายจ้าง สมาคมอุตสาหกรรม หอการค้าจังหวัด องค์การเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์จากล่างสู่บน นอกจากนี้ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาครัฐ องค์การส่วนท้องถิ่น เอกชน และประชาชน

1.2 ควรพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐและเอกชน ในการบริหาร กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการให้ความคุ้มครองสภาพนายจ้างงาน และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล

1.3 ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจในการช่วยกรอกแบบพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยร่วมมือกับภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ

ในการส่งแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติโดยใช้งบประมาณจากกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อเป็นการถ่วงดุลและเพิ่มทางเลือกในการพิสูจน์สัญชาติ

1.4 รัฐบาลควรมอบให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาเรื่องแรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเป็นการเฉพาะ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยรับผิดชอบ ดำเนินการ

1.5 ควรลดขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายโดยให้จังหวัด สามารถแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวไปให้ทางการของประเทศนั้น ๆ ได้โดยตรง

1.6 กระทรวงมหาดไทยควรมีมาตรการป้องกันการสวมสิทธิต่างด้าว และมีการ ลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดอย่างเคร่งครัด

1.7 ควรจัดตั้งอาสาสมัครและเครือข่ายภาคประชาชนจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ และเอกชนรวม ทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานเพื่อช่วยเหลือ ทางการในการแจ้งข้อมูล เบาะแส แจ้งเตือนและรายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบเข้าเมือง

1.8 ควรกำหนดมาตรการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ผลักดันและส่งกลับ และให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาทั้งการเพิ่มโทษ การเพิกถอน ใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร การเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน

1.9 ควรให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำแผนบูรณาการตรวจสอบสถาน ประกอบการตามพื้นที่ต่าง ๆ

1.10 ควรกำหนดมาตรการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะ ยาว เร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของไทยสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานฝีมือ ปรับโครงสร้าง กิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ทดแทนมากขึ้น โดยใช้มาตรการด้านภาษีเป็นแรงจูงใจ

1.11 ควรจัดระบบข้อมูลคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยมอบหมายให้กรมการ ปกครองเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยใช้งบประมาณจาก กองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องได้

1.12 ควรมีการส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และควรมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นในพื้นที่ชายแดนเพื่อให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทราบว่าการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย ไม่ทำให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวได้รับสถานะและสัญชาติไทย และให้ทราบถึงบทลงโทษหากมีการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและต้องถูกผลักดันและส่งกลับ

## 2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

2.1 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

2.1.1 ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้อำนาจกระทรวงแรงงานในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ เนื่องจากปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานแทบทุกประเภทกิจการทำให้เกิดปัญหาแย่งอาชีพคนไทยและยากต่อการควบคุม

2.1.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องมาแจ้งนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเลิกจ้างต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวออกจากงาน และให้มีบทกำหนดลงโทษหากนายจ้างฝ่าฝืน

2.1.3 ควรมีการปรับปรุงแก้ไข ให้สามารถใช้หนังสือผ่านแดน หรือบัตรผ่านแดน เป็นเอกสารที่ยื่นขอใบอนุญาตทำงานได้

2.1.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้ นายทะเบียนมีอำนาจในการเพิกถอนโควตานายจ้างและสถานประกอบการ กรณีพบว่า นายจ้างสถานประกอบการที่ใช้แรงงานละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2.1.5 ควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษ โดยแยกบทลงโทษให้แตกต่างกันระหว่างต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยแยกบทลงโทษแรงงานต่างด้าวหนีเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตควรมีการกำหนดบทลงโทษที่สูงกว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

2.1.6 ควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษนายจ้างให้มีบทลงโทษกรณีนายจ้างใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและไม่มีใบอนุญาตทำงาน สูงกว่ากรณีนายจ้างใช้แรงงานต่าง

ต่างเข้าเมืองถูกกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตทำงาน โดยเพิ่มบทลงโทษจำคุกนายจ้าง หรือปรับนายจ้างที่ไม่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว

2.1.7 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขให้นายจ้างและสถานประกอบการดำเนินการรับสมัครแรงงานไทยเข้าทำงานก่อน โดยการประกาศรับสมัครงานทางหนังสือพิมพ์ หรือที่สำนักงานจัดหางานของรัฐ หากไม่สามารถรับสมัครคนงานไทยได้ภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากที่ได้ประกาศแล้ว จึงจะขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวได้ และกิจการของนายจ้างต้องมีการจ้างงานคนไทยทำด้วย และในการจัดสรรโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพนั้น ๆ ด้วย

## 2.2 ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2.2.1 ควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษโดยเพิ่มบทลงโทษบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ที่เข้าไปมีส่วนกับขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามมนุษย์

2.2.2 กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุง โดยกำหนดบทบัญญัติให้มีการนิรโทษกรรมแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานต่อเนื่องในประเทศไทยโดยมีหลักฐานยืนยันตามระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 5 ปี รวมทั้งครอบครัวของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หากชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดและยอมเสียภาษีรายได้ย้อนหลังตามที่รัฐกำหนด



## บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน. (2545). *ค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว*. เข้าถึงได้จาก <http://www.workpermitthai.com/workpermit-thai.htm>
- กรมการจัดหางาน. (2556). *การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เป็นภาษาเขมร*. เข้าถึงได้จาก [http://wp.doe.go.th/joomla\\_wp/images/book/book%20cambodia.pdf](http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/book/book%20cambodia.pdf)
- กรมศุลกากร. (2555). *การปฏิบัติพิธีการศุลกากร สำหรับใบขนสินค้าขาเข้า*. เข้าถึงได้จาก <http://www.customs.go.th>
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2555). *แรงงานกัมพูชาแห่ทะลักเข้าไทย หลังขึ้นค่าจ้าง 300*. เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/life/20121122/479234/แรงงานกัมพูชาแห่ทะลักเข้าไทย-หลังขึ้นค่าจ้าง300.html>
- กล้า ทองขาว. (2534). *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กอง บก. *ฐานเศรษฐกิจนายจ้างชี้ AEC ดึงต่างด้าวกลับหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ*. (2555). เข้าถึงได้จาก [http://www.thannews.th.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=111836&catid=88&Itemid=418](http://www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=111836&catid=88&Itemid=418)
- กองงานคนต่างด้าว, กรมการจัดหางาน. (2544). *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2544*. เข้าถึงได้จาก [http://wp.doe.go.th/joomla\\_wp/images/statistic/sy/sy2544.pdf](http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/statistic/sy/sy2544.pdf)
- เกียรติชาย นาคสุขไพบูลย์. (2553). ผลกระทบจากนโยบายการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2550. *วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยบูรพา*, 6 (2), 67-78.
- ไกร เกียรติเวชช์. (2555). *การบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

- ขวัญชีวิน บัวแดง. (2551). สิทธิด้านการรับบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษา  
แรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- คณะกรรมการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2554). การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง แรงงาน  
ต่างด้าว วิกฤติ หรือโอกาสของประชาคมอาเซียน โดยคณะกรรมการความร่วมมือ  
PPMN-FM100 (Asia Calling) จัดโครงการ Regional public debate (Asia Calling  
Forum) การเสวนาทางวิชาการเรื่องแรงงานต่างด้าว วิกฤติหรือโอกาสของประชาคม  
อาเซียน ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 ตั้งแต่เวลา 9.00-12.00 น. ณ โรงแรมพาราเมา  
เชียงใหม่. เข้าถึงได้จาก [http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?  
NewsID=9540000152241](http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9540000152241)
- เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ. (2555). แนวทางการจดทะเบียนและการบริหาร  
จัดการแรงงานข้ามชาติ ปี 2554. เข้าถึงได้จาก [http://www.mwgthailand.org/  
autopagev4/show\\_page.php?topic\\_id=147&auto\\_id=11&TopicPk=](http://www.mwgthailand.org/autopagev4/show_page.php?topic_id=147&auto_id=11&TopicPk=)
- จเร ธรรมนิมิต. (2550). การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาพื้นที่ชายแดน  
จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ,  
บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จารุวรรณ เจตเกษกิจ. (2555). นวัตกรรม อาหารและเครื่องดื่มโลก. อุตสาหกรรมสาร, 54, 36-38.
- จุมพล นิมพานิช. (2549). การวิเคราะห์นโยบายขบข้ายแนวคิดทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง.  
(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชมนาท รัตนมณี และคณะ. (2547). แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคง  
แห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ชลิดา โตสิตระกูล. (2548). สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากระบวนการ  
ในการเข้าสู่สิทธิในการทำงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,  
สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาติรี มูลสถาน. (2554). การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563.  
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน, บัณฑิตวิทยาลัย,  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2541). การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและ  
การประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- ธีรดา พุ่มชบา. (2553). การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นพดล ชันติชัยมงคล. (2554). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีเขตหนองจอกกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322. (2515, 13 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 94.
- ประชา สุภูประสาท. (2553). วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางสู่ ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- ผู้จัดการออนไลน์ (ASTV). (2555). ทีดีอาร์ไอคาดเออีซีเจอวิกฤตขาดแคลนแรงงาน จักรรัฐเร่งพัฒนา. เข้าถึงได้จาก <http://www.apecthai.org/apec/th/econnews.php?id=716>
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521. (2521, 21 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 14.
- พวงผกา อาษา. (2552). ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในตำบลทาสบเส้า อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล. (2551). การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พันธ์รบ ราชพงศา. (2555). แรงงานกัมพูชา ทำไม่ถึงน่าสนใจ คอลัมน์ รู้เขา รู้เรา รู้อาเซียน. กรุงเทพฯธุรกิจ, 2 (56), 2.
- มติคณะรัฐมนตรี. (2556, ก). วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2556 การขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th>
- มติคณะรัฐมนตรี. (2556, ข). วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2556 เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th>
- มยุรี อนุมานราชธน. (2549). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดกระบวนการและการวิเคราะห์. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์.

- เยาวดี วิบูลย์ศรี. (2542). *การประเมินโครงการ: แนวคิดและแนวปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ละอองดาว มูลลา. (2553). *แรงงานต่างด้าวและผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ในเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรเดช จันทรศร. (2532). *การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สหાયบลิคและการพิมพ์.
- วรเทพ พุฒิพงษ์. (2541). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- วรรณนาพันธุ์ วรรณนะศักดิ์. (2553). *การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากสหภาพพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2550). *การวิจัยทางการบริหารการศึกษา: แนวคิดและกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: อักษรภาพิพัฒน์.
- วิลาส เสาวภา. (2553). *แนวทางพัฒนาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในเขตพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*. กำแพงเพชร: มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2548). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). *ข้อมูลสถานการณ์แรงงานต่างด้าว*. เข้าถึงได้จาก <http://www.apecthai.org/index.php/component/content/article/1345-จับกระแสเศรษฐกิจ/จับกระแสเศรษฐกิจ-2555/9286-สถานการณ์แรงงานต่างด้าวปี-2555.html>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2543). *สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการ TDR1 โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- สมบัติ ถำรงธัญวงศ์. (2550). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมพร เพ็ญจันทร์. (2539). นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์.
- สันติพงษ์ มูลฟอง. (2553). ผลกระทบจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าว ทั้งระบบบุคคลที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยในอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สาโรจน์ คมคาย. (2553). วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สำนักกิจการความมั่นคงภายใน. (2553). การรักษาความมั่นคงพื้นที่ชายแดน. โครงการ ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการข้าราชการผู้ปฏิบัติงานพื้นที่จังหวัด อำเภอชายแดน ประจำปี 2553. 3 กุมภาพันธ์ 2553. กรุงเทพฯ: ส่วนกิจการชายแดนและผู้อพยพ สำนักงานกิจการความมั่นคงภายใน.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2556). สถิติการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร โดยใช้บัตรผ่านแดน (Border Pass). เข้าถึงได้จาก <http://www.immigration.go.th/nov2004/base.php?page=stat>
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2552). เอกสารประกอบการประชุมจัดทำยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. ณ โรงแรมเค พี แกรนด์ จังหวัดจันทบุรี 24 เมษายน 2552. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว. (2556). รายงานประจำปี 2556. สระแก้ว: สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว.
- สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2556). หนังสือสั่งการจากหน่วยงานหลักไปยังหน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัด. เข้าถึงได้จาก <http://www.ppb.moi.go.th/midev01/Thaigov/data/mt0211.2-v1602.pdf>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2556). วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ที่วราชอาณาจักร ประจำปี 2549-2555. เข้าถึงได้จาก [http://wp.doe.go.th/joomla\\_wp/images/statistic/sy/sy2555.pdf](http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/statistic/sy/sy2555.pdf)

- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2556, ก). หนังสือสั่งการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานปฏิบัติระดับจังหวัด. เข้าถึงได้จาก <http://wp.doe.go.th>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2556, ข). ขั้นตอนการขอจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้รับรองสถานะ. เข้าถึงได้จาก <http://wp.doe.go.th>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2556, ค). ขั้นตอนการขออนุญาตทำงานของแรงงานประมง. เข้าถึงได้จาก <http://wp.doe.go.th>
- สุชาติ แสงอุไร. (2551). การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU): กรณีศึกษา จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุดาศิริ วดวงศ์. (2539). การทำงานของคนต่างด้าว (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุพักตร์ พิบูลย์. (2551). การประเมินและการจัดการโครงการประเมิน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2550). การนำเข้าแรงงานลาวในจังหวัดสงขลา: กระบวนการ ปัญหาและผลที่เกิดขึ้น. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาวดี สุอุทัย. (2553). การดำเนินการของภาครัฐด้านการจ้างงานแรงงานต่างด้าว: กรณีศึกษาตลาดไท อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย.
- องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM). (2552). แนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองผู้ย้ายถิ่นและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ: รายงานสรุปการประชุมระดับชาติเรื่องการอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: องค์การข้าของคุรุสภา.
- อดิสร เกิดมงคล. (2555). จุดเปลี่ยนที่ต้องจับตามองของนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ: นโยบายและแนวโน้มหลัง 14 มิถุนายน 2555. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2012/03/39836>.

อภิญา เลื่อนฉวี. (2553). *เคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน: ผลกระทบอย่างไรต่อไทย.*

เข้าถึงได้จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/53-03%2005>.

เคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน%20-%20อ.อภิญา%20เลื่อนฉวี.pdf

อภิพัฒน์ ไทยมณี. (2554.) *กระบวนการลักลอบเข้าประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี.* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.

อริยพร โพธิ์ใส. (2554). หลักการเรือ่ฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่. *วารสารจุลนิติ*, 8 (5), 163-170.

อรุณ รักธรรม. (2538). *หลักมนุษยธรรมกับการบริหาร.* กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

อังคณา ภูษินสูง. (2550). *ผลกระทบของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง*

*ผิดกฎหมายระหว่างปี พ.ศ. 2539-2548: ศึกษากรณีแรงงานสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา.* วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุทัย เลาหิเชียร. (2544). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ.* กรุงเทพฯ:

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Alexander, E. R. (1985). From idea to action: notes for a contingency theory of policy implementation process. *Administration & Society*, 16 (4), 228.

Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making.* Great Britain: Thomas Nelson and Sons.

Bardach, E. (1977). *The implementation games.* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Berman, P., & McLaughlin, M. W. (1977). *Federal programs supporting educational change, vol. VII: Factors affecting implementation and continuation.* Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation.

Caldwell, L. K. (1970). *Environment: A challenge in modern society.* New York: Doubleday.

Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1983). *Implementation decentralization programmes in Asia: Local capacity for rural development.* Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development.

Derthick, M. (1972). *New Town In-Town.* Washington, DC: The Urban Institute.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy.* Boston: Little, Brown.

- Dye, T. R. (1995). *Understanding public policy* (8<sup>th</sup> ed.). Englewood Cliffs, New Jersey: A Simon & Schuster Company.
- Edward, G. C. III. (1983). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Etzioni, A. (1961). *A comparative analysis of complex organizations*. New York: Free Press.
- Greenwood, W. T. (1965). *Management and organizational behavior theories: An interdisciplinary approach*. Ohio: South-Western.
- Hambleton, R. (1982). Planning systems and policy implementation. *Journal of Public Policy*, 4, 397-419.
- Ingram, H. M., & Dean, E. M. (1980). *Why Policy Success or Fail*. Beverly Hills, California: Sage Publication.
- Kerrs, D. H. (1976). The Logic of Policy and Successful Policy. *Policy Science*, 7, 351-363
- Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1970). *A power and society*. New Haven: Yale University.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation* (2<sup>nd</sup> ed.). California: University of California.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538-567.
- Sharkansky, I. (1970). *Policy analysis in political science*. Chicago: Markham.
- Stufflebeam, D. L., et al. (1971). *Educational evaluation and decision making*. Itasca, Illinois: Peacock.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C, E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administrative and Society*, 6, 445-486.
- Walter, W. (1979). Implementation Analysis and Assessment. *Policy Analysis*, 1 (3), 531-566.



ภาคผนวก

## แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด

ข้อมูลทั่วไป

1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....ตำแหน่ง.....
2. สถานที่ทำงาน.....
3. สัมภาษณ์เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
1. เจ้าหน้าที่ด้าน ความมั่นคง	1.1 สถานการณ์ปัจจุบันของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย และผิดกฎหมายเป็นอย่างไร  1.1.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิด กฎหมายในจังหวัดมีจำนวนมากน้อยเพียงใด

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	<p>1.1.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง อะไรคือสิ่งที่บ่งบอกถึงแนวโน้มดังกล่าว</p> <p>1.1.3 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาทำอาชีพอะไรบ้าง</p> <p>1.2 มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างในการป้องกันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีอะไรบ้าง</p> <p>1.2.1 ปัญหาอุปสรรคภายในของหน่วยงานมีอะไรบ้าง</p> <p>1.2.2 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการประสานงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชามีอะไรบ้าง</p> <p>1.3 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย มีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือไม่ ในด้านใดบ้าง</p> <p>1.3.1 ปัญหาด้านความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน</p> <p>1.3.1.1 มีการรวมตัวตั้งกลุ่ม ช้องชุม เพื่อประกอบอาชญากรรมหรือไม่</p> <p>1.3.1.2 มีคดีความที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวด้วยกันเองมากน้อยเพียงใด</p>

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	<p>1.3.1.3 มีคดีความที่เกิดขึ้นระหว่างแรงงานต่างด้าวกับคนไทยมากน้อยเพียงใด</p> <p>1.3.2 ปัญหาต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ</p> <p>1.3.2.1 มีปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเถื่อน สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์</p>

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	<p>จากแรงงานต่างด้าวมากน้อยเพียงใด</p> <p>1.3.2.2 มีปัญหาการลักลอบนำสินค้า ผลิตภัณฑ์ที่ต้องห้ามออกนอกประเทศไทยมากน้อยเพียงใด</p> <p>1.4 การนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ของท่าน ประสบผลสำเร็จหรือไม่</p> <p>1.4.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ</p> <p>1.4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ</p>
2. เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข	<p>2.1 ผลกระทบด้านสาธารณสุขที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวมี่เรื่องอะไรบ้างกระทบต่อประเทศไทยอย่างไร</p> <p>2.1.1 การเข้ารักษาตัวในสถานพยาบาลของแรงงานต่างด้าวจะกระทบกับการให้บริการกับคนไทยหรือไม่ อย่างไรบ้าง</p> <p>2.1.2 สถิติการนำเข้า ยา เวชภัณฑ์ เครื่องสำอางที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างไร มีแนวโน้มอย่างไร</p> <p>2.1.3 การแพร่ระบาดของโรคที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวสู่คนไทยเป็นอย่างไร</p> <p>2.2 ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานด้านสาธารณสุขในสถานพยาบาลของจังหวัดหรือไม่ แนวโน้มเป็นอย่างไร</p> <p>2.3 ท่านคิดว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขไปปฏิบัติในพื้นที่ของท่าน ประสบผลสำเร็จหรือไม่</p> <p>2.3.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว</p>

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	ด้านสาธารณสุขไปปฏิบัติ

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	2.3.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวด้านสาธารณสุขไปปฏิบัติ
3. หน่วยงาน ด้านการศึกษา	<p>3.1 ปัญหาเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาศึกษาในสถานศึกษาของไทย ส่งผลกระทบอะไรบ้างต่อครู และนักเรียนไทยและจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร</p> <p>3.2 เด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาศึกษาในประเทศไทยช่วยทำให้เกิดการลงทุนด้านการศึกษาเพื่อรองรับกลุ่มลูกค้าต่างด้าวที่มีศักยภาพสูงหรือไม่ อย่างไร</p> <p>3.3 ท่านคิดว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับด้านการศึกษาไปปฏิบัติในพื้นที่ของท่าน ประสบผลสำเร็จหรือไม่</p> <p>3.3.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวด้านการศึกษาไปปฏิบัติ</p> <p>3.3.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวด้านการศึกษาไปปฏิบัติ</p>
4. ภาคเอกชน	<p>4.1 ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในสถานประกอบการมากน้อยเพียงใด</p> <p>4.2 ท่านคิดว่าหากไม่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว แรงงานไทยสามารถเข้ามาทดแทนแรงงานต่างด้าวได้หรือไม่ อย่างไร และจะมีผลกระทบต่อ</p>

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	<p>นายจ้างและผู้ประกอบการอย่างไร</p> <p>4.3 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายคืออะไร</p> <p>4.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเรื่องอะไร อย่างไรบ้าง เพื่อป้องกันไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย</p> <p>4.4 นโยบายการขึ้นค่าแรง 300 บาทส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการหรือไม่</p> <p>4.5 ท่านคิดว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลประสบความสำเร็จหรือไม่</p> <p>4.5.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ</p>

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	<p>4.5.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ</p>
5. ภาคสังคม	<p>5.1 สถานการณ์ปัจจุบันของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นอย่างไร</p> <p>5.1.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในจังหวัดมีจำนวนเท่าใด</p> <p>5.1.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง อะไรคือสิ่งที่บ่งบอกถึงแนวโน้มดังกล่าว</p> <p>5.1.3 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาทำอาชีพอะไรบ้าง</p>

กลุ่มกรณีศึกษา	ข้อมูลที่ต้องการ
	<p>5.2 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายคืออะไร</p> <p>5.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเรื่องอะไร อย่างไรบ้าง เพื่อป้องกันไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย</p> <p>5.4 ปัญหาการละเมิดสิทธิต่อแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างไร และมีแนวโน้มอย่างไร</p> <p>5.4.1 การละเมิดต่อแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ</p> <p>5.4.2 การละเมิดต่อเด็ก และสตรี</p> <p>5.5 สถานการณ์ปัญหาอาชญากรรม และการค้ามนุษย์ต่อคนต่างด้าวเป็นอย่างไร</p> <p>5.6 ท่านคิดว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลประสบความสำเร็จหรือไม่</p> <p>5.6.1 ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ</p> <p>5.6.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ</p>



พันตำรวจเอกสังคม ตัสนิ  
ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว



พันตำรวจโทพรหมศักดิ์ วรวิบูลย์สวัสดิ์  
สารวัตรใหญ่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง  
จังหวัดจันทบุรี



พันตำรวจโทดุสิตานนท์ ทำดี  
สารวัตรใหญ่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง  
จังหวัดตราด



พ.อ.ศรีศักดิ์ พูนประสิทธิ์  
รองผู้บัญชาการกองกำลังบูรพา  
จังหวัดสระแก้ว





**น.อ. ดิศร สักดีสมบูรณ์**  
ผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน  
จังหวัดจันทบุรี



**น.อ.นพดล จิตวัตนะสกุล**  
ผู้บัญชาการหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน  
จังหวัดตราด



**พันตำรวจเอกพิษณุ เเพ็งเดือน**  
ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรวังน้ำเย็น  
จังหวัดสระแก้ว



**พันตำรวจเอกวัลลภ สามารอด**  
ผู้กำกับการตำรวจสถานีสอยดาว  
จังหวัดจันทบุรี



**พันตำรวจเอกสมโชค ตามผล**  
ผู้กำกับการตำรวจสถานีบ่อไร่  
จังหวัดตราด

กรณีศึกษาภาครัฐ: ด้านสาธารณสุข



**นายสมเกียรติ ทองเล็ก**  
 นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ  
 กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์สาธารณสุข  
 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระแก้ว



**นายแพทย์ชรัตน์ วสุธาดา**  
 นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดจันทบุรี  
 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจันทบุรี



นายแพทย์ชุมพล สุวรรณ  
นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตราด  
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตราด



นายแพทย์ธวัช คงมาลัย  
ผู้อำนวยการโรงพยาบาลสอยดาว  
จังหวัดจันทบุรี

กรณีศึกษาภาครัฐ: ด้านสังคม



นายปรีดี ภูสีน้ำ  
ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเขต 2 จันทบุรี



นายวิชัย พวงภาลิตีร์  
ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตราด  
จังหวัดตราด

กรณีศึกษาภาคเอกชน: ด้านเศรษฐกิจ



นายโชคชัย ติลาสถาพรชัย  
บริษัท โชคไพศาลการเกษตร จำกัด  
ผู้ประกอบการจังหวัดสระแก้ว



นายเศรษฐพัฒน์ จรรยา  
ผู้จัดการ หจก.ส.โชคจรรยาพืชผล  
ผู้ประกอบการอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี



ป้าประกอบ  
ผู้ประกอบการแปปลาชาลัย  
จังหวัดตราด

กรณีศึกษาภาคประชาสังคม





นายมนตรี คำพล  
นายกสมาคมเกษตรกรรายแดนบูรพา  
จังหวัดสระแก้ว



นายกิตติ โกสินสกุล  
นายกสมาคมการประมงจังหวัดตราด