

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปรากฏการณ์และความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยประสบปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญมาจากผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย สามารถลดต้นทุนการผลิตและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศไทย ทั้งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเศรษฐกิจไม่เอื้อประโยชน์ต่อการเลี้ยงชีพ นอกจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจแล้วปัญหาทางด้านการเมืองภายในประเทศพม่าก็เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ ที่ทำให้แรงงานจากประเทศพม่าหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

จากการประมาณการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คาดว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคน ซึ่งหากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนกับทางราชการในปีที่ผ่านมา พบว่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า ซึ่งพิจารณาได้จากข้อมูลการจดทะเบียน และขอรับใบอนุญาตทำงาน เช่น ในปี 2539 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 293,652 คน เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ร้อยละ 87.35 รองลงมาก็คือ สัญชาติกัมพูชา ร้อยละ 8.70 และสัญชาติลาว ร้อยละ 3.95 ในปี 2542 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 99,974 คน เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ร้อยละ 89.34 รองลงมาก็คือ สัญชาติกัมพูชา ร้อยละ 9.5 และสัญชาติลาว ร้อยละ 1.16

การหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว เป็นการลักลอบเข้ามาโดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ และได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และการสาธารณสุข สาธารณูปการของประเทศ จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลทุกรัฐบาลได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาโดยตลอด แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เช่น มีการ

กำหนดพื้นที่ อาชีพ และประเภทกิจการที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มารายงานตัวต่อทางราชการ ซึ่งในความเป็นจริงการกำหนดนโยบายดังกล่าว ไม่สามารถ กำหนดให้ครอบคลุมกับการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ จึงทำให้ มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่เข้าสู่ระบบการควบคุมที่ทางราชการ กำหนด และเมื่อผลดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่ไม่เข้าสู่ ระบบที่ทางราชการกำหนดไม่มีความแตกต่างกับผู้เข้าสู่ระบบด้วยแล้ว ทำให้การดำเนิน นโยบายในปีต่อๆ มาไม่ได้รับความร่วมมือและไม่มีความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมาย ยิ่งทำให้จำนวนของผู้ที่เข้าสู่ระบบมีจำนวนที่ลดลง จากปรากฏการณ์ของการแก้ไขปัญห าร่างงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผลของการแก้ไขปัญหาร่างงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ผ่านๆ มาทำให้ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ยังคงเป็นปัญหาให้ รัฐบาลต้องแก้ไขต่อไปอีกระยะหนึ่ง

จากสาเหตุดังกล่าว เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาเลือกที่จะศึกษาวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาร่างงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในปี 2544 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า มีความแตกต่างจากการกำหนดนโยบายในปีที่ผ่านมา มาหลายประการ เป็นการศึกษา วิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงความเหมือน หรือความแตกต่างของนโยบายแก้ไขปัญหาร่างงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันเป็นที่มาของการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาร่างงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาร่างงานต่างด้าว ในโอกาสต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาของการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาร่างงาน ต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง ปี 2544

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหาร่างงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ไปปฏิบัติ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่างงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ควร จะ ดำเนินการในระยะต่อไป

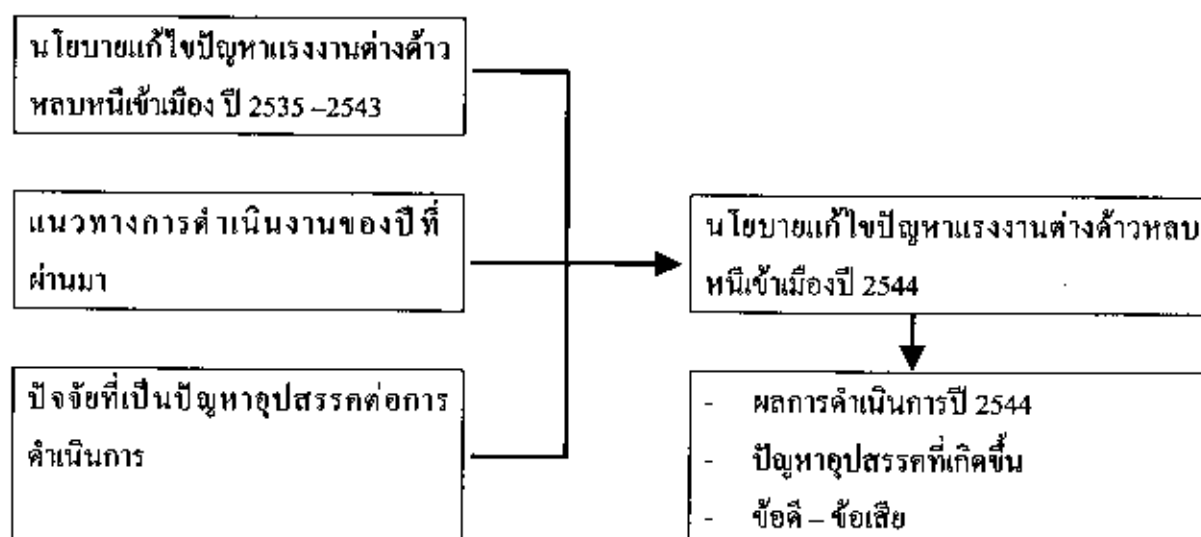
1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาวิเคราะห์ที่มาของนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาของการกำหนดนโยบายในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ข้อกฎหมายที่นำมาใช้ในการดำเนินการ การมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยดำเนินการ การกำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียน การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย โดยศึกษาในช่วงเวลาของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ซึ่งสิ้นสุดการจดทะเบียนตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในวันที่ 25 ตุลาคม 2544

1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานโยบายแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2544 ผู้ศึกษาได้ศึกษานโยบาย แนวทางการดำเนินงาน ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการ ตลอดจนผลการดำเนินการ ตั้งแต่ดำเนินการในปี 2535 จนถึงปี 2544 เพื่อวิเคราะห์การกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ดังแผนภูมิกรอบแนวคิด ดังนี้

แผนภูมิกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544



1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.5.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมเอกสาร ข้อมูลต่างๆ จากหนังสือ บทความ ข่าว กฎหมาย ระเบียบ ประกาศของหน่วยงานราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 การศึกษาวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) โดยการออกแบบสอบถาม ประกอบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากผู้ที่เกี่ยวข้องที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางานซึ่งรับผิดชอบดูแลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และจัดหางานจังหวัดจำนวน 30 จังหวัด ในประเด็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ซึ่งในส่วนของการจัดหางานจังหวัดได้ส่งเป็นหนังสือราชการให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด ตอบกลับมาภายในระยะเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ ในฐานะที่ผู้ศึกษาได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ และติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ผู้ศึกษาจึงได้นำข้อมูลจากการสังเกตในการประชุม การติดตามผู้บริหาร ไปชี้แจงนโยบายทั้งที่เป็นการจัดประชุมและผ่านสื่อต่างๆ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่าง มาประมวลแยกแยะประเด็น และวิเคราะห์โดยยึดผลการศึกษาจากเอกสาร และประเด็นจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ มาศึกษาวิเคราะห์ (Content Analysis) แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาในครั้งนี้ ผลที่ได้รับคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ซึ่งเป็นนโยบายเพื่อจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ต้องการให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้แสดงตนต่อทางราชการ และจะช่วยให้ทราบถึงจำนวนและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวของประเทศไทย จึงได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี ในเรื่องเกี่ยวกับความหมายของนโยบาย สาธารณะ นโยบายสังคม แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะหรือนโยบายสังคม

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky, 1970:1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520:2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

นโยบายสังคมหรือนโยบายสาธารณะเป็นวิชาการที่มีขอบเขตกว้าง ซึ่ง Timuss (Timuss, 1944, pp. 23-24 อ้างถึงใน กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2538:1) อธิบายคำว่า “นโยบาย” มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

(1) นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการว่าจะกระทำได้อย่างไร

(2) นโยบายต้องเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าสิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แก้ไขได้ หรือทำให้มีสถานะที่ดีขึ้นได้

(3) นโยบายเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นความตั้งใจ (ตลอดจนอุดมการณ์) ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่เห็นหนทางแก้ไขปัญหา เป็นการสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของผู้ตั้งใจจะแก้ปัญหา

2.2 ขั้นตอนนโยบาย

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่นๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป ซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:35) ได้จำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย

การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหา โดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจะมาจากสภาพปัญหา และความต้องการในช่วงระยะเวลาต่างๆ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

2. ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งบุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก

3. ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

4. ขั้นการประเมินผล (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบที่เกิดขึ้นจริงรวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย

5. ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาบทวน เพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีความต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส (2533 น.34-35) ได้จำแนกวงจรนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

2.3.1. ความหมาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด” (วรเดช จันทรศร , 2537 : 535)

โจนส์ (Charles O. Jones, 1970:139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็น กิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง ก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และ ประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978:293) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์การ

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975:447) ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter William) (อ้างในวิชาดา ไตรรัตน์, 2540:13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และมุ่งใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทัศนะของวิลเลียมก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และ

การจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวยการจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกต และตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

2.3.2. แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมายังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบใดเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ กระนั้นก็ตาม มาโจเนและวิลดาวสกี (Majone และ Wildavsky, อ้างในหมวพ สุวรรณเรือง, 2536:14) ก็ได้สรุปแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ไว้แล้วไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งมาโจเนและวิลดาวสกี (Majone และ Wildavsky) เรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า “Implementation as Control or Rational Model or Classical Model” แนวทางการศึกษานี้จะประกอบด้วย

- (1) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่างๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
- (2) การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขต ของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
- (3) การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช้เรื่องของการเมืองแต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิค
- (4) เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
- (5) การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top Down) ตามลำดับขั้นตอนของการจัดโครงสร้างขององค์การ

การศึกษาแนวนี ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวทางนี้ ได้แก่ แมซแมนเนียน (Mazmanian) ซาบาเทียร์ (Sabatier) โรน (Rein) โรบินโนวิทซ์ (Robinovitz) แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter และ Van Horn)

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเป้าหมาย และวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านั้น ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

- (1) เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
- (2) การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)
- (3) การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด
- (4) วิธีการ-เป้าหมาย (Means-Ends) และ เป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิได้แยกจากกัน
- (5) การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย
- (6) ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ)

นักวิชาการที่เน้นการศึกษาในแนวนี ได้แก่ บาร์ดัช (Bardach) เบอร์แมน (Berman) และแม็คลาฟลิน (McLaughlin)

แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evaluation เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมาย และวิธีการต่างๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้ คือ

- (1) นโยบายเป็นสมมติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
- (2) การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่อง อันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้
- (3) รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้ และการค้นพบสิ่งใหม่
- (4) เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มีย่อยอย่างจำกัด
- (5) ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่นๆ

นักวิชาการที่เน้นการอธิบายตามแนวทางนี้ ได้แก่ มาโจน (Majone) วิลดาวสกี (Wildavsky) พาโลมโบ (Palumbo) และฮาร์เดอร์ (Harder)

2.3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ก. ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

- ลักษณะของนโยบายนั้นๆ และ
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1) ลักษณะของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:445-448) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ น้อยที่สุด และมีความพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

แมซแมนเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:20-35 อ้างในเอมอร์ ไชยบัวแดง, 2539:21) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่า นโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ ร้างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- วัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน

- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย

- การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ

- การจัดสายงานการบังคับบัญชา และประสานงานภายใน และระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

- การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

เมริลี กรินเคิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34 อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:29) มีความเห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์

- นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้างๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ

- นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น

- ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ

- เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบ
ดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

เพรสแมน และวิลดาวสกี (Jeffrey L.Pressman and Aron Wildavsky, 1979:147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้
นโยบายดังกล่าวล้มเหลว และได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะตั้งอยู่บน
พื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้
หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
ผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van meter and Van Horn,1975:464-465)
ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะ
ให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์
เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่
เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยาย
เป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมรีลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34X อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:29) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่
แตกต่างกัน เช่นเดียวกับแมซมานีเยนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier,1983:25)
ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้น
ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของ
นโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

แรม วีปา (Ram K.Vepa, อ้างในเอมอร์ ไชยบัวแดง, 2539:23) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

อิน จุง วัง (In-Joung Wang, 1973:309-336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ.1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ แรม วีปา (Ram K.Vepa) ก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อย ง่ายต่อการติดตามประเมินผล หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบค่อนข้างน้อยแค่น้อยแค่ไหน เพียงใด

ข. ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่

- การติดต่อสื่อสาร
- การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
- ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

1) การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978:295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสาร (communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอย่างไร จะส่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างไขว่คว้าหาความ

สัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน และอื่นๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2) การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้ มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของ แมซแมนเนียน และซาบาเนีย (Mazmanian and Sabatier, 1983:31-34) นอกจากนี้ เวปา (Vepa, 1976:147-148) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีด่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อย มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471-472) ก็ได้กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใดๆ จะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และ กล่าวด้วยว่าการสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กรินเดิล (Merilee S.Grindle, 1980:3-34 อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:31) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของความคิดเห็นว่า ควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะส่งผลประโชชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจ ของมีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472) ซึ่งได้ตั้งคำถาม ดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร
- ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร
- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

แมซมานีเยนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:30-31) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

(1) ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Mazmanian and Sabatier, 1983:27 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:32)

(2) ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีการสนับสนุนอันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards, 1987:303-304)

(3) ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด ชาร์คานสกี (Edwards and Sharkansky, 1987:303-304) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับ

หน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้าน หากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็นนี้ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472-474) ได้ย้ำว่า ความเข้าใจของ ผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของ นโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็น นโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง แมซมานเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:28) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ เพรสแมน และ วิลดาวสกี (Pressman and Wildavsky, 1979:147) ที่มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุที่ย่อมจะต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

(4) การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไป โอกาสที่จะประสบความสำเร็จย่อมมีมาก (Pressman and Wildavsky, 1979:142)

วีปา (Vepa, 1976:146-147 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:33) กล่าวว่า เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่างๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะต้องนำมาถ่วงน้ำหนักให้ดีเสียก่อน เพราะว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

แมซมานเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:27 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:33) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ

(Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพ และวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับ โครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้นโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ นั้นยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็มีความซับซ้อนเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471)

ได้สรุป คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

- จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานย่อย

ต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
 - ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่อ
- อย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น
- สัมพันธภาพที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่

รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กรินเดิล (Grindle, 1986:3-34 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:34) ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุน ให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ กรินเดิล (Grindle) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

จากตัวอย่างกรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นว่าในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีอาจจะใช้ตัวแบบหรือกรอบแนวความคิด มากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม และสภาพกรณีที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดหรือถูกต้องมากที่สุด ปัจจุบันตัวแบบที่นิยมใช้ศึกษากระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ มี 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทร, 2527:535-553) ได้แก่

1) ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ ๆ ประกอบกัน คือ ส่วนแรกนโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงาน นั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างของ องค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสำคัญเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการสนใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ

4) ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย และไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรที่ดี บุคลากรในองค์กรที่ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญ ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เล่น (Players) ในบทบาทการ คัดกรองชักจูงให้ฝ่ายต่างๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช่วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย คือ ตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริง อำนาจขององค์กรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มิใช่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจ ใช้วิจารณญาณของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย 2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กรกับระดับการยอมรับ และปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมือง สนวกกับตัวแบบด้านองค์กรเป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมหลายๆด้านด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

2.3.4 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (วรเดช จันทรศร, 2529:195-200)

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้น เกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะไม่ให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแก่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มี ความหมายเลย หากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่อยอมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับ แนวทางที่สามนั้น มีขอบข่ายที่กว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการได้นั่นเอง

2.3.5 แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วอลเตอร์ วิลเลียม (William อังในมัทวาท สุวรรณเรือง 2536 : 13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทัศนะของวิลเลียม ก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง และความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

ลินเดอร์และปีเตอร์ (Linder and Peter, 1987:456-457 อ้างใน สว่างศรี สว่างไพร, 2539 : 6) ได้พยายามเสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้าง ๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวทางการศึกษาที่มุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังรายละเอียดโดยสังเขป คือ

แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ภายหลังจากทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการ เช่น ไซมอน (Simon , 1947) เรื่อง “The Proverbs of Administration” หรือ ผลงานของคริส ฮูด เรื่อง “The Limits of Administration” (Hood , 1976 อ้างในสว่างศรี สว่างไพร, 2539:6) เป็นต้น หลังจากนั้นจึงสรุปว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติวิธีการแก้ไขกระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมปฏิบัติงานของข้าราชการในกรณีที่เห็นสมควร และมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่า การแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์ทิส เฮลมอร์ แสมเบิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้ว จำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอกที่เชื่อเฉพาะว่า top down approach

(2) แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นที่เป็นสำคัญ

(3) แนวทางที่เน้นความสำคัญของการเมือง ที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบายกับข้าราชการ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสำคัญ สภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backwork mapping กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลง และความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

(4) แนวทางที่สี่ จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกแนวทางนี้ว่า from the bottom down

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพชรสมนและวิไลดาวสกี ได้ศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานในชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนคร โอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลว ของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ คือ

1. จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม

หากมีหน่วยงานที่เข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องต้องกันเป้าหมายนโยบาย แต่ก็อาจจะมี ความขัดแย้งในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพวัตถุประสงค์หลักและความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน

2. ความชัดเจนของโครงการ

ซึ่งได้แก่ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarity of goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ต่างๆ หากปัจจัยเหล่านี้มีความคลุมเครือ จะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มประโยชน์มีโอกากระทำการให้ดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกเขา

3. ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key actors)

มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลสำคัญเป็นผู้เข้าใจในภาพรวม และกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง

จ่านง เณิมฉัตร (2536:6-8) ได้ทำการศึกษาปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ โดยศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า

1. สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเข้ามาในจังหวัดระนองเป็นจำนวนมากนั้น เกิดจากทั้งปัจจัยผลัก (Push) และปัจจัยดึง (Pull) กล่าวคือ ในด้านปัจจัยผลักที่เกิดจากประเทศสหภาพพม่าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) สภาพเศรษฐกิจตกต่ำในสหภาพพม่า (2) สหภาพพม่าไม่มีมาตรฐานการควบคุมราษฎรออกนอกประเทศ ส่วนในด้านปัจจัยดึงที่เกิดจากประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดระนอง ได้แก่ (1) มีอาชีพบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ (2) ญาติพี่น้องซึ่งเข้ามาอยู่ในจังหวัดระนองชักจูงเข้ามา (3) การเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่าย และ (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง

2. นโยบายและมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่กำหนดโดยรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยนั้น ไม่สามารถจะนำไปใช้ได้ผลสมบูรณ์ ในกรณีของจังหวัดระนอง ทั้งนี้เพราะปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนอง มีความสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงในจังหวัดระนอง และมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดระนองเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ซึ่งจะเป็นปัญหาที่เน้นหนักไปทางด้านความมั่นคงของชาติ

3. การที่ทางราชการกำหนดผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ก่อนหลังตามลำดับ โดยให้จ้างผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ก่อน ถ้าไม่มีจึงให้จ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าซึ่งเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยนั้น ในทางปฏิบัติไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนองได้ ทั้งนี้ เพราะในจังหวัดระนองนั้น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าส่วนใหญ่

มีการประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีหลักแหล่งถาวร มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในพื้นที่ ดังนั้น แม้ว่าสถานประกอบการต่างๆ จะได้จ้างแรงงานพม่าไปตามหลักเกณฑ์ ดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นอีกเหมือนเดิม และในข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าสถานประกอบการต่าง ๆ ก็ได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหางานทำเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนมาก และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าประเภทหลังนี้เองที่เป็นปัญหาโดยเฉพาะของจังหวัดระนอง จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการจะต้องกำหนดให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันเพิ่มขึ้น โดยให้สามารถจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ได้ด้วย แม้จะไม่มีหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย

4. มาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เดินทางเข้ามาหางานทำเป็นครั้งคราวตามข้อ 3 นั้น จะต้องเริ่มด้วยการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปทั้งหมดในจังหวัดระนอง ดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เสร็จแล้วนำตัวควบคุมไว้ในศูนย์ควบคุม จากนั้นก็เปิดโอกาสให้เจ้าของสถานประกอบการในจังหวัดสามารถรับตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าไปทำงานในสถานประกอบการได้ โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย การประกันตัวตามมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามแนวทางระเบียบกระทรวงมหาดไทย และการยื่นขอใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12 (2) แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นอกจากนี้ ทั้งทางราชการและเจ้าของสถานประกอบการต่างๆ จะต้องร่วมมือประสานงานกันในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อไม่ให้แรงงานพม่าเหล่านี้หลบหนีไปจากเขตพื้นที่ควบคุมที่อนุญาตให้รับจ้างทำงานได้

5. การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปเข้ามาหางานทำได้เป็นการชั่วคราวนั้น เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้นแล้ว มีผลดีมากกว่าผลเสียด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเมือง การปกครอง ก็ปรากฏว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าส่วนมากที่เข้ามาหางานทำในจังหวัดระนองเป็นชาวพม่าที่มาจากอำเภอชายแดนในภาคตะนาวศรีของพม่า ซึ่งเป็นชาวพม่าแท้ที่มุ่งจะหางานทำเพื่อความอยู่รอดมากกว่าที่จะเข้ามาเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง นอกจากนั้น จุดที่ตั้ง

ของจังหวัดระนองก็ไม่อยู่ในเขตแทรกแซงหรืออิทธิพลหรือฐานกำลังของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า

(2) เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ปรากฏว่าการเข้ามารับจ้างทำงานเป็นกรรมกรที่ใช้แรงงานทั่วไป ไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการแย่งอาชีพคนไทย เพราะในจังหวัดระนองขาดแคลนแรงงานประเภทนี้เป็นจำนวนมาก และคนไทยในจังหวัดระนอง และต่างจังหวัดก็ไม่นิยมไปทำงานประเภทนี้

(3) เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยา ก็ปรากฏว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเพียงส่วนน้อยที่เข้ามาสร้างปัญหาสังคมให้กับจังหวัดระนอง เช่น การลักเล็กขโมยน้อย การพนัน ค้ายาเสพติด และการประกอบอาชีพเป็นหญิงโสเภณีบางส่วน ซึ่งถ้าได้มีการดำเนินการตามมาตรการปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อ 4 แล้ว ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยาก็จะลดน้อยลงมากและสามารถควบคุมได้

เจตน ธนวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการน่านโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุลำดับประสงคฺ์ของนโยบายเนื่องจาก (1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/วัสดุไม่เพียงพอการมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า (6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย (7) สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ คณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

สว่างศรี สว่างไพโร (2539) ได้ทำการศึกษาการน่านโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่าปัญหาอุปสรรคขององค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) การขาดการประสานงาน (2) การขาดความต่อเนื่อง

ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

สุภาวศ์ จันทวานิช และ Gasy Risser (2539 : 91) พิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงให้มีการอพยพระหว่างประเทศ PIORE วิเคราะห์ว่าตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีงานตำแหน่งดี ๆ มีนํ้าคง ค่าจ้างสูงและสภาพการทำงานดี และตลาดระดับล่างที่ให้งานที่ไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศผู้รับแรงงานต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดระดับล่างนี้ เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้นการอพยพแรงงาน ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานในระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป ในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยดึงให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง คือ ภูมิหลังการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงานและเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน ที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกัน อยู่กันเป็นกลุ่ม

สุมาลี กาญจพิศ (2538:ง-จ) ได้ทำการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายกับความมั่นคงของไทย (กรณีศึกษาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า) การศึกษาวิจัยได้ทราบว่า การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในไทยเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก มาตรการระยะสั้นจะเน้นที่มาตรการด้านความมั่นคงการควบคุมบริเวณชายแดน ด้านกฎหมายต้องชัดเจน และปฏิบัติได้ การส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศเดิม การแลกเปลี่ยนข้อมูล การผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติโดยถูกต้องกฎหมายเพื่อเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และไม่มีคนไทยต้องการทำงานประเภทที่จะจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว สำหรับในขั้นตอนที่สอง มาตรการระยะยาว ได้แก่ การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และครอบคลุมยิ่งขึ้นและการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในภูมิภาคต่อไป

บทที่ 3

นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการจ้างงาน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ ได้มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น จนมีการดึงกำลังแรงงานจากภาคเกษตรบางส่วนมาใช้ ซึ่งเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ส่งผลให้ในภาคเกษตรเกิดความขาดแคลนแรงงานตามไปด้วย และนอกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้ว ปัญหากับธรรมชาติที่เกิดขึ้น ได้แก่ การประสบอุทกภัยจากพายุเญ์ เมื่อปี 2536 ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานไทยไม่นิยมทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงทะเล ทำให้ปัญหการขาดแคลนแรงงานทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว ได้รับการแก้ไขโดยการใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานแทน และผลจากการใช้แรงงานต่างชาติซึ่งมีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าแรงงานไทย มีความอดทน สู้งาน ทำให้การขยายตัวของใช้แรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายขยายวงกว้างออกไป ซึ่งเป็นปัจจัยดิ่งให้เกิดการลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยมากขึ้น กลุ่มผู้ประกอบการและสมาคมผู้ประกอบการอาชีพต่างๆ จึงได้เรียกร้องให้รัฐอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ เข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จนกลายเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งหาทางแก้ไข ซึ่งมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหการใช้แรงงานต่างชาติที่รัฐบาลได้ดำเนินการจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่

3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะในบางพื้นที่ โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ดังนี้

1. ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย - พม่าในเขตพม่า

1.1 การแจ้งเตือน แจ้งเตือนทั้งในรูปแบบปฏิบัติการจิตวิทยา และการประชาสัมพันธ์ ให้ราษฎรพม่า และชนกลุ่มน้อยในดินแดนพม่าทราบว่าการหลบหนีเข้ามาในเขตไทย มีความผิดตามกฎหมายไทย จะต้องถูกจับกุม ส่งฟ้องศาลเพื่อลงโทษสถานหนัก และจะถูกส่งตัวกลับพม่าทุกราย

1.2 การสกัดกั้นและผลักดัน สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดน ตั้งแต่ในโอกาสแรก โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดชุดตรวจ ของ ตชด. ทหารพราน และ อส. ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองมาเป็นประจำ และพื้นที่อื่นที่เห็นว่าจำเป็น

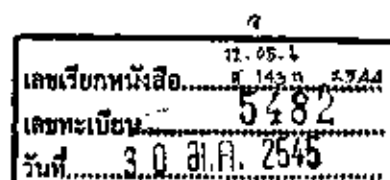
2. ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว

2.1 การผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข ผ่อนผันให้ราษฎรจากพม่าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภคที่จำเป็นในพื้นที่ชายแดนไทย ที่กำหนดได้ ในระยะเวลาที่จำกัด โดยจะต้องมีการจัดทำประวัติ มีชื่อ รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ที่เดินทางเข้ามาเก็บไว้เป็นหลักฐาน

2.2 การควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง การเดินทางเข้ามาจะต้องเข้าออกตามช่องทางที่กำหนด และจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดไว้ การเดินทางเข้าออกนอกช่องทางที่กำหนด หรือออกนอกพื้นที่ควบคุม จะมีการจับกุมลงโทษตามกฎหมายคนเข้าเมือง โดยเคร่งครัด

3. ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่กำหนด และผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด

3.1 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้มีการสกัดกั้นอย่างจริงจัง ต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดแล้วหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น และกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย - พม่า ทั้ง 9 จังหวัด เป็นพื้นที่ควบคุม มีการจัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่ โดยใช้กำลังของตำรวจตระเวนชายแดน อาสาสมัคร เข้ามาทำหน้าที่ ส่วนการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น อาจกระทำโดยการขยายอัตราหรือโยกย้ายมาจากที่อื่นๆ โดยเน้นการตรวจตามเส้นทางอำเภอชายแดนไปยังตัวจังหวัด



3.2 การเพิ่มโทษ ให้มีการส่งฟ้องในความผิดฐานหนักต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ที่เคยถูกจับกุม และศาลพิจารณาให้ส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบกลับเข้ามาอีกตาม.92 ของประมวลกฎหมายอาญา

3.3 ติดตามและตรวจสอบ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ติดตาม และตรวจสอบการมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ไปอยู่อาศัยในพื้นที่รับผิดชอบ หากพบการกระทำความผิดให้ทำการจับกุม และส่งฟ้องศาลทุกกรณี

4. ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

4.1 ใช้อำนาจของกฎหมายให้มีการกำหนดระเบียบฯว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว และประกาศเรื่องการกำหนดเขตควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า เป็นการเฉพาะ โดยให้มีกฎหมายรองรับ คือ อาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มอบอำนาจให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศดังกล่าว

4.2 ทำทะเบียนควบคุม ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมบัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริงตามห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวนและตรวจสอบบุคคล เป็นการป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

4.3 ให้อยู่เป็นการชั่วคราว ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวร ในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระยะข้อยกเว้นที่ทางราชการกำหนดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

5. ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

5.1 ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

5.2 กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง ให้มีการจับกุมและลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รับจ้างทำงานโดยไม่ถูกต้อง และนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6. ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง

6.1 ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พักอาศัยและความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวดตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษเนรเทศไปแล้วให้ฟ้องในลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

6.2 การยึดของกลาง ให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้นานกว่าคดีจะถึงที่สุด

3.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ให้จ้างแรงงานต่างชาติ (ไม่ระบุสัญชาติ) ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ขาดแคลนแรงงานประมงในจังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล จำนวน 22 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ระนอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และตราด

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติทุกสัญชาติที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและรอการส่งกลับทำงานในกิจการประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดที่มีการประกอบธุรกิจประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถอนุญาตให้ทำงานได้เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 (ในขณะนั้น) ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขต่อไป และในความเป็นจริงก็มีการลักลอบการใช้แรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก

การดำเนินการเพื่อรองรับมาตรการตามที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ปี 2535 และ 2536 ดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการดังนี้

กระทรวงมหาดไทย

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องในการผ่อนผันให้ผู้หลบหนี เข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็น ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศ เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 มีสาระสำคัญดังนี้

1. การกำหนดเขตควบคุม

1.1 ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้แล้ว จำนวน 100,356 คน พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ภายในเขตอำเภอท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัว ดังนี้

- 1) จังหวัดเชียงราย ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สรวย และกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง
- 2) จังหวัดตาก ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด
- 3) จังหวัดกาญจนบุรี ในพื้นที่อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอสังขละบุรี อำเภอไทรโยค และอำเภอทองผาภูมิ
- 4) จังหวัดระนอง ในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง อำเภอกะเปอร์ อำเภอละอุ่น อำเภอกระบุรี และกิ่งอำเภอสุขสำราญ
- 5) จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่อำเภอแม่อาว อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแหง
- 6) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอสบเมย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอแม่สะเรียงและกิ่งอำเภอปางมะผ้า
- 7) จังหวัดราชบุรี ในพื้นที่อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอโพธาราม และอำเภอสวนผึ้ง
- 8) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อำเภอทับสะแก อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย

9) จังหวัดชุมพร ในพื้นที่อำเภอท่าแซะ

1.2 ผู้หลบหนีฯ ตามข้อ 1.1 จะย้ายถิ่นที่อยู่หรือเดินทางออกจากเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัวไม่ได้ยกเว้นกรณีเจ็บป่วยหนัก โดยมีหลักเกณฑ์การผ่อนผันดังนี้

1) ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเดินทางออกนอกเขตได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน คือ เจ็บป่วยหนัก ซึ่งสถานพยาบาลในพื้นที่ไม่สามารถให้การรักษาได้เท่านั้น โดยผ่อนผันให้มีผู้ติดตามไม่เกิน 2 คน

2) ให้ออกนอกเขตได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เช่น การรักษาพยาบาลตามข้อ 1) ซึ่งต้องใช้เวลานานกว่า 7 วัน โดยต้องมีหลักฐานใบรับรองแพทย์มาแสดง

3) การขออนุญาตออกนอกเขตอำเภอ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งอำเภอปลายทาง และรายงานให้จังหวัดทราบ

4) การขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งจังหวัดปลายทางและรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

2. การผ่อนผันให้ทำงาน

ผ่อนผันให้สามารถทำงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ในเขตพื้นที่ควบคุม โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้

2.1 พื้นที่ดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงาน

ในระยะแรกให้ดำเนินการตามมาตรการการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เฉพาะในพื้นที่ควบคุม 4 จังหวัดก่อน คือ จังหวัดเชียงราย ดาก กาญจนบุรี และระนอง และเมื่อได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วจะมีการติดตามประเมินผล และดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลืออีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร โดยกระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งกำหนดการดำเนินการให้จังหวัดทราบต่อไป ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลือ

อีก 5 จังหวัด ไม่ได้รับการขยายให้มีการจ้างแรงงาน ต่างชาติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 แต่อย่างไร

2.2 คุณสมบัติ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่เดินทางเข้าประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519
- 2) เป็นผู้ที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไว้แล้ว (บัตรสีส้มและบัตรสีม่วง)
- 3) ให้ผู้หลบหนีฯ สามารถทำงานได้เฉพาะในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรของตนเท่านั้น

2.3 ขั้นตอนการขอจ้างแรงงาน

การขอจ้างแรงงานให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

- 1) ขั้นตอนการประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อออกไปอนุญาตทำงาน
 - ผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้างนำตัวผู้หลบหนีฯ ที่มีบัตรประจำตัวไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ที่ทำการด่านตรวจคนเข้าเมือง ในพื้นที่
 - ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดอีก โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตม. รับตัวกักไว้รอการส่งกลับตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยแจ้งคำสั่งส่งกลับ (คม. 35) ให้ผู้หลบหนีฯ รับทราบ และจัดทำประวัติไว้ตามระเบียบฯ
 - ผู้ประกอบการหรือนายจ้างยื่นขอประกันตัว และทำสัญญาประกันตัวคนต่างด้าวผู้หลบหนีฯ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตม. โดยนำหลักทรัพย์เงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (ไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญา) ในวงเงิน 5,000 บาท ออกรแสตมป์ 10 บาท ต่อคน บัตรประจำตัวและหลักฐานทะเบียนการค้า
 - เมื่อพนักงาน ตม. ใ้ค้อนุญาตให้ประกันแล้ว จะออกเอกสารการรายงานตัว ดิครูบถ่ายให้คนต่างด้าวถือประจำตัวไว้เป็นหลักฐาน และนัดให้ไปรายงานตัวตามกำหนดเวลา

- รายละเอียดในการประกันตัวให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่งหรือประกาศ
ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนด

2) ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน

- นายจ้างแจ้งชื่อลูกจ้างที่ได้รับการประกันตัวแล้ว ตามข้อ 1)
ให้จังหวัด โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดทราบ และยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายในกำหนด
(จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมการจัดหางาน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521)

- สำหรับรายละเอียดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนดหรือประกาศ
ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางาน ได้ดำเนินการ
ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยออกประกาศกรมการจัดหางาน
เรื่อง ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับแจ้งการขอรับใบอนุญาต
ทำงาน ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2538 กำหนดให้คนต่างด้าวผู้มีบัตรประจำตัวผู้หลบหนี
เข้าเมืองแล้ว และประสงค์จะทำงานในพื้นที่จังหวัดระนอง กาญจนบุรี ตากและเชียงราย
ดำเนินการดังนี้

1. การยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ต้องแสดงหลักฐาน คือ

- (1) บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่กรมการปกครองออกให้
- (2) หนังสือรับรองการจ้างโดยนายจ้างที่จะว่าจ้างเป็นผู้รับรอง
- (3) ใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 ซึ่งรับรองว่าผู้ยื่นขอไม่เป็นโรค
ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 11(2) ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว
พ.ศ.2521 ซึ่งได้แก่โรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการ
โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง
- (4) รูปถ่ายครึ่งตัวหน้าตรง ไม่สวมหมวก ขนาด 5 x 6 เซนติเมตร
ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกินหกเดือน จำนวน สามรูป
- (5) หลักฐานการประกันคนต่างด้าวของนายจ้างที่ว่าจ้างคนต่างด้าว
ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (มาตรา 54)

2. ให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมนิยมนำใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว
3. คนต่างด้าวดังกล่าวไม่มีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างจนกว่าจะครบกำหนด 1 ปี หรือตามกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน
4. ให้คนต่างด้าวอื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการที่จะว่าจ้างคนต่างด้าวทำงาน ภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศ

ซึ่งในระยะต่อมาได้มีประกาศกรมการจัดหางาน ลงวันที่ 15 กันยายน 2538 ขยายระยะเวลาการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานของผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับออกไปถึงวันที่ 30 กันยายน 2538 ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามประกาศฉบับลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2538

3.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เห็นชอบนโยบายระบบควบคุมกำกับดูแลและมาตรการเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว ดังนี้

1. นโยบาย

จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายป้องกัน และสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ให้แรงงานจ้างราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

2. มาตรการดำเนินการ

ผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้น มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. รายละเอียดการผ่อนปรน ประกอบด้วยสาระต่าง ๆ ดังนี้

(1) จำนวนผ่อนปรน ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาอนุญาตโดยพิจารณาจากความขาดแคลน ตามมาตรการ 2 ประการ คือ

- พิจารณาจากพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ถือเป็นพื้นที่ที่มีความขาดแคลนแรงงานและแรงงานต่างชาติต้องทำงานอยู่ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 และงานที่ทำจะต้องไม่กระทบต่อแรงงานไทย

- ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณา อาศัยข้อมูลจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่างๆ ปัญหาจึงอยู่ที่ข้อมูลนำมาจากกลุ่มผู้ประกอบการ ซึ่งหากได้มีการนำข้อมูลจากฝ่ายลูกจ้าง ข้อมูลจากองค์กรที่เป็นกลาง เช่น สถาบันการศึกษา นักวิชาการ มาประกอบการพิจารณาด้วย ก็จะทำให้ข้อมูลเป็นกลางมากขึ้น

(2) อาชีพ/ประเภทกิจการ กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ต่อเนื่องจาก ประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง ขนถ่ายสินค้าและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ตามที่ขาดแคลนแรงงานและไม่กระทบต่อแรงงานไทย

(3) พื้นที่ 39 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ดังกล่าว ดังนี้

- เป็นจังหวัดชายแดน ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการลักลอบทำงานของแรงงานต่างชาติดอย่างกว้างขวาง รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานได้บางประเภทไว้แล้วเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์

- เป็นจังหวัดชายทะเล ที่มีการประกอบกิจการประมง ซึ่งเป็นกิจการที่ไม่สามารถหาลูกจ้างคนไทยมาทำงานเป็นลูกเรือประมงได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขวิกฤติการณ์ธุรกิจประมงไว้แล้วเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536 จำนวน 19 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระนอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และตราด

- เป็นจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างรุนแรง โดยใช้หลักเกณฑ์ความต้องการแรงงานตั้งแต่ 10,000 คน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประมาณการจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหาม จำนวน 11 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก อุทัยธานี และขอนแก่น

(4) สัญชาติแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันต้องเป็นบุคคลสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา

(5) สภาพการจ้างและค่าจ้าง ให้เป็นไปโดยเหมาะสม ไม่เกิดผลกระทบและข้อโต้แย้งและโจมตีทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(6) เงินประกัน 1,000 บาท

(7) ขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ให้ดำเนินการในลักษณะการรวมการลด และปรับขั้นตอนพิธีการ และรูปแบบที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อความสะดวกรวดเร็ว สามารถปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกฎหมายภายในประเทศ

(8) ระยะเวลาผ่อนปรน ไม่เกิน 2 ปี เพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องเป็นการถาวร โดยให้นายจ้างนำผู้ใช้แรงงานมรายงานตัวในระยะเวลาประมาณ 6 เดือน และขออนุญาตต่ออายุการทำงานกับกระทรวงแรงงานฯ เมื่อครบ 1 ปี

(9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือไม่มีผู้ประกอบการขอประกันตัว ระยะต่อไปให้มีการตรวจสอบโดยชัดเจนและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

4. ระบบการควบคุมและกำกับดูแล

ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม รับผิดชอบ ดังนี้

4.1 จัดทำทะเบียนประวัติบุคคล ทะเบียนอนุญาตทำงาน บัตรอนุญาตทำงาน

4.2 สกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4.3 ใช้มาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายต่อนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

4.4 ยกเลิกการจ้างแก่นายจ้าง เมื่อไม่ทำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้นายจ้าง รายงานตัวผู้ให้แรงงาน และรายงานผลการดำเนินการตามเวลาที่กำหนด

4.5 ลงโทษให้เป็นแบบอย่างต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุม และการลงโทษการดำเนินการในลักษณะขบวนการ

5. มาตรการระยะต่อไปและระยะยาว

5.1 มาตรการระยะต่อไป ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมปรับ มาตรการในระยะต่อไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาทิ การเพิ่มหรือลดอาชีพและสัญชาติที่ผ่อนปรน ให้ทำงาน การวางมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้าง การสวัสดิการ และการประกันสังคม ให้เหมาะสม เพื่อมิให้ส่งผลกระทบทางการเมืองทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งให้กระทรวง การต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อผลในการแก้ไขปัญหา อาทิเรื่อง การรับรอง สถานะและการส่งกลับ

5.2 มาตรการระยะยาว ให้มีการศึกษาข้อเท็จจริงและผลกระทบในการจ้าง แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม และ สัญชาติบุคคล โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดำเนินการโดยประสานกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย (TDRI) และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อผลในการบริหารจัดการ แรงงานแห่งชาติระยะยาวที่เหมาะสม เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อความ มั่นคงทุกด้าน

3.4 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2539

ด้วยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เรื่อง การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยเห็นชอบนโยบาย มาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุม กำกับดูแล และมาตรการระยะต่อไปและระยะยาว เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติของสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบโดยด่วน กับทั้งให้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำรวจสภาพการขาดแคลนแรงงานในจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจาก 39 จังหวัด ที่ได้กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราวด้วย หากจังหวัดใดมีความ ขาดแคลน จำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างชาติ โดยไม่มีผลกระทบต่อแรงงานไทย ก็ให้

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรวบรวม และเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไปนั้น โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานและจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างชาติสมควรได้รับการพิจารณาผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย เพิ่มจากที่กำหนดไว้เดิม 39 จังหวัด จึงมีมติอนุมัติกำหนดให้จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีความขาดแคลนและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด

3.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

เป็นมติที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจ้างงาน ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้เสนอ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ดังนี้

1. สัญชาติ ของแรงงานต่างชาติที่ผ่อนผัน คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยจะต้องเป็นผู้ที่ถูกลอบทำงานอยู่แล้วก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว
2. งานที่จะผ่อนผันให้ทำได้ คือ งานกรรมกรไร้ฝีมือ เท่านั้น
3. ประเภทกิจการ “ขนส่ง ขนถ่ายสินค้า” กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะการขนส่งและขนถ่ายสินค้าทางน้ำเท่านั้น ส่วนกิจการ “อุตสาหกรรม” กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น โดยกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติทั้งสองกิจการนี้ไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น
4. ก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครคนงานไทย เพื่อบรรจุงานเสียก่อน โดยประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือขอให้กรมการจัดหางานดำเนินการให้ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน ก่อน

3.6 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติทำงานกรรมกรในกิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล กิจการก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน กิจการขนส่งขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และกิจการอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่ 43 จังหวัด นั้น

ทำให้ศูนย์ประสานงานสภาองค์กรลูกจ้างและสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้ขุมนุมคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติให้ทำงานในกิจการขนส่งและกิจการอุตสาหกรรม เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกระเทือนต่อการจ้างแรงงานไทย ซึ่งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2539 เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้เชิญอธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกลุ่มแกนนำผู้คัดค้านเข้าร่วมหารือ ณ ทำเนียบรัฐบาล ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ รวม 9 ประการ และเมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ตามข้อยุติ 9 ประการดังกล่าว และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ ให้เพิ่มกิจการการผลิตตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอเพิ่มเติมด้วย

ข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539

1. ผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรเท่านั้น
2. กำหนดประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ คือ
 - 2.1 กิจการภาคเกษตรกรรม
 - 2.2 กิจการประมงทะเล
 - 2.3 กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลตา คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล
 - 2.4 กิจการก่อสร้าง
 - 2.5 กิจการเหมืองแร่
 - 2.6 กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
 - 2.7 กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงไม้หิน โรงสีข้าว
 - 2.8 งานรับใช้ในบ้าน
 - 2.9 กิจการการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้นั้น ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

3. นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติ ตามกฎหมายแรงงานไทย

4. กำหนดพื้นที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติไว้แล้ว 43 จังหวัดนั้น สำหรับ จังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้ว ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงของชาติและมีผลกระทบต่อการทำงานไทยให้น้อยที่สุด

5. แรงงานต่างชาติที่จะได้รับการผ่อนผันการจ้าง จะต้องเป็นแรงงานต่างชาติ ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

6. ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาค โดยให้มีองค์ประกอบคือ ประธานคณะอนุกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่าย นายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่าๆ กัน

ให้คณะอนุกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็น ต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

6.1 พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงาน ต่างชาติ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีนี้

6.2 พิจารณาจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มี มติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

6.3 กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตรา และบังคับใช้กฎหมาย แก่นายจ้าง และแรงงานต่างชาติ เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

6.4 ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

7. สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยข้อเท็จจริงนายจ้างจะไม่จ้างไว้เป็น การประจำ จะจ้างเป็นครั้งคราวเป็นรายวันเท่านั้น ลักษณะงานจะไม่ทำงานประจำกับนายจ้าง เพียงรายเดียว จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ขยันขอประกันตัว และการออกใบอนุญาตทำงาน ฉะนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุม จึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจ

และอธิบดีกรมการจัดหางาน กำหนดระเบียบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

8. ให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตนก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีไปรายงานตัว ประกันตัว และขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาการประกันตัว และการขอใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 90 วัน

9. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 เฉพาะเรื่องต่อไปนี้

9.1 การกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการขนส่ง ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และกิจการอุตสาหกรรมการผลิต ไว้ไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น

9.2 การประกาศรับสมัครงานคนไทยเพื่อบรรจุงานก่อน

ทั้งนี้ที่ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทั้งสองประการ เหตุเพราะมีเงื่อนไขกำหนดไว้แล้วว่าจะต้องเป็นแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

สำหรับ ประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติในกิจการการผลิตตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอเพิ่มเติม ได้แก่ การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาต้ม ปลาหวาน การทำปลาแผ่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก การทำนาเกลือ โรงงานทำไอ้ และโรงงานทำอิฐ

3.7 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม วันที่ 9 มิถุนายน และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 วันที่ 9 มิถุนายน และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 มีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบาย การจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา ในเขตจังหวัดชายแดนไทยที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล และจังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อสามารถจ้างแรงงานไทยได้ในกิจการสวนยางพารา ไร่อ้อย เลี้ยงหมู โรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

2. มาตรการดำเนินการ

2.1 ม่อนผัน ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับและกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยให้มีการทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว การประกันตัวโดยนายจ้าง การตรวจสุขภาพ และออกไปอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม

2.2 รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและให้ทำงานได้ในระหว่างรอการส่งกลับ

(1) สัญชาติ/พื้นที่

ก. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัด ชายแดนไทย-พม่า จำนวน 7 จังหวัด คือ กาญจนบุรี เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ระนอง เชียงใหม่ และราชบุรี

ข. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-ลาว จำนวน 2 จังหวัด คือ นครพนม และมุกดาหาร

ค. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติกัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา จำนวน 4 จังหวัด คือ จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์

ง. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลที่มีกิจการประมง จำนวน 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล

จ. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้รวม 5 กิจการ คือ

● กิจการสวนยางพารา จำนวน 13 จังหวัด คือ ตราด สระแก้ว กระบี่ ประจวบคีรีขันธ์ นครพนม ชลบุรี ชุมพร พังงา ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี สตูล และสงขลา

- กิจการไร่ไถ่ย จำนวน 5 จังหวัด คือ อุทัยธานี สระแก้ว

กาญจนบุรี ราชบุรี และกำแพงเพชร

- กิจการเลี้ยงหมู จำนวน 11 จังหวัด คือ นครปฐม อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี พิจิตร ลำพูน ขอนแก่น และนครราชสีมา

- กิจการโรงสีข้าว จำนวน 34 จังหวัด คือ ชัยนาท นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี ลพบุรี สิงห์บุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ สระบุรี อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี กำแพงเพชร ชลบุรี เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ พะเยา พิจิตร พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย นครพนม นครราชสีมา สุรินทร์ สตูล สงขลา และกรุงเทพมหานคร

- กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร

(2) ลักษณะของการเข้ามาทำงาน

ก. ผู้ที่รอการส่งกลับ เป็นผู้ที่ถูกปล่อยเข้าเมืองมาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนที่จะมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย และได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในจังหวัดชายแดน จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล หรือ จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้

ข. ผู้เข้ามาทำงานแบบมาเข้าเียนกลับ ซึ่งเป็นการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ไม่ใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือ ผู้เดินทางผ่าน และอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนที่มีด่านตรวจคนเข้าเมืองถาวร ที่สามารถเดินทางเข้าออกได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(3) อาชีพ/ประเภทกิจการ

ก. อาชีพ/กิจการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด จะทำงานได้เฉพาะงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

ข. อาชีพ/กิจการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายใน จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 22 จังหวัด จะทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรในกิจการประมง ทะเล และกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับแพปลา แพกุ้ง ถักเลือกแยก ประเภททำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล

ค. อาชีพ/กิจการที่คนต่างด้าวจะทำงานในลักษณะมาเช่า กลับเป็นอยู่ในดุลพินิจของผู้ที่อธิบดีกรมการจัดหางานมอบหมาย แต่ต้องไม่ใช่งานที่ห้าม คนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

ง. อาชีพ/กิจการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายใน จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้ จะทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรในกิจการสวนยางพารา กิจการไร่อ้อย กิจการเลี้ยงหมู กิจการโรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

(4) จำนวนที่อนุญาต

ตามสัดส่วนการจ้างแรงงานไทยต่อคนต่างด้าวโดยคำนึงถึง ความขาดแคลนแรงงานไทย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการทำงาน ของคนต่างด้าว

(5) สภาพการจ้างและค่าจ้าง

ให้นายจ้างจัดสภาพการจ้างและค่าจ้างให้กับแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายแรงงานไทย

(6) เงินประกัน

1,000 บาท ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน

(7) ขั้นตอนและวิธีการดำเนิน

คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ ให้จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงาน ต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ เสนอรายละเอียดวิธีการดำเนินการต่อคณะ อนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เป็นผู้อนุมัติภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(8) ระยะเวลาผ่อนผัน

ไม่เกิน 1 ปี

(9) แผนปฏิบัติการ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เสนอหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้ทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนาในจังหวัดชายแดน จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล และจังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้

(10) ระบบการควบคุมและกำกับดูแล

ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้กำกับดูแลให้จังหวัดดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนการติดตามประเมินผลและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่อคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

(11) มาตรการระยะต่อไปและระยะยาว

นโยบายแรงงานต่างด้าว เห็นชอบให้มีการส่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.8 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม และ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2542

ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายปี 2542 สืบเนื่องจาก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้นำมติคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษะรังสี) เป็นประธาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เป็นประธาน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

1.1 ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เข้มงวด และต่อเนื่อง โดยเอาผิดตามกฎหมาย ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

1.2 เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนและจัดคนไทยเข้าไปทำงาน

1.3 กิจการใดที่ยังไม่สามารถจัดคนไทยเข้าไปทำงานได้ในทันที และยังมี ความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่ง ต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงานอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 จัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่เคยใช้แรงงานเข้มข้น (LABOUR INTENSIVE) มาเป็นการใช้ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น (SKILL COMPOSITION)

1.5 ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง และจริงจังให้เห็นผลกระทบต่อสภาพ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายและเหตุผลความ จำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล

2. แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว

2.1 มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้จังหวัดดำเนินการตาม กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กล่าวคือ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัด แจ้งให้คนต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายมารายงานตัว และผู้บังคับการตำรวจจังหวัด จัดทำทะเบียนประวัติ ออกคำสั่ง ส่งกลับออกไป นอกราชอาณาจักร (ตม.35) ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้อนุญาตให้ ประกันตัวเพื่อขออยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับ ตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ตม.69)

2) จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามงาน กิจการ พื้นที่และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกาศกำหนด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีเงื่อนไขการ พิจารณาอนุญาต ดังนี้

- เป็นงานกรรมกรเท่านั้น
- เป็นประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานเพราะคนไทยไม่ทำ

อย่างแท้จริงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

- จังหวัดพิจารณาตามความจำเป็นของพื้นที่แล้วเห็นว่าควรอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวได้ โดยไม่เป็นการแย่งอาชีพคนไทย และต้องเปิดโอกาสให้แรงงานไทยเข้าทำงานได้เสียก่อน

- จังหวัดจะต้องกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าวในท้องที่จังหวัดของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ สถานอุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัดเป็นผู้ร่วมควบคุม ดูแล และรับผิดชอบ มิให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่จะกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของชาติ อันสืบเนื่องมาจากการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น

2.2 สัญชาติ กิจการ พื้นที่ และจำนวน ที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้ชั่วคราวตามความจำเป็น คือ สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ใน 18 กิจการ 37 จังหวัด จำนวนไม่เกิน 86,895 คน ดังนี้

กิจการ 18 กิจการ ได้แก่ (1) ประมงทะเล (2) ต่อเนื่องประมงทะเล (3) สวนยางพารา (4) สวนผักผลไม้ (5) พืชไร่ สวนกาแฟ (6) ไร่อ้อย (7) สวนปาล์ม (8) เลี้ยงกุ้ง (9) เลี้ยงหมู (10) เหมืองแร่และเหมืองหิน (11) โรงสีข้าว (12) โรงงานทำอิฐ (13) โรงงานปลาป่น (14) โรงงานทำโอ่ง เครื่องเคลือบดินเผา (15) คานเรือ (16) ก่อสร้าง (17) ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และ (18) เก็บสินค้าในโกดัง

จังหวัด 37 จังหวัด ได้แก่ (1) กรุงเทพมหานคร (2) ชัยนาท (3) นครปฐม (4) ปทุมธานี (5) สมุทรปราการ (6) สมุทรสงคราม (7) สมุทรสาคร (8) สระบุรี (9) จันทบุรี (10) ฉะเชิงเทรา (11) ชลบุรี (12) ตรัง (13) ระยอง (14) กาญจนบุรี (15) ประจวบคีรีขันธ์ (16) เพชรบุรี (17) ราชบุรี (18) สุพรรณบุรี (19) กำแพงเพชร (20) เชียงราย (21) เชียงใหม่ (22) ตาก (23) นครสวรรค์ (24) แม่ฮ่องสอน (25) ลำพูน (26) นครพนม (27) กระบี่ (28) ชุมพร (29) ตรัง (30) นครศรีธรรมราช (31) ปัตตานี (32) พังงา (33)ภูเก็ต (34) ระนอง (35) สงขลา (36) สตูล (37) สุราษฎร์ธานี

2.3 ระยะเวลาการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงาน ให้สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 31 สิงหาคม 2543

2.4 เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการประกันตัว ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และเพื่อจูงใจให้นายจ้างนำคนต่างด้าวเข้าสู่ระบบการควบคุม จึงให้มีการวางเงินประกันตัวตามข้อ 2.1 ในอัตรา 1,000 บาท ต่อคนต่างด้าว 1 คน แทนการวางเงินประกันตัวคนละ 50,000 บาท ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี บทที่ 5 ว่าด้วยการประกัน

3. อนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ เป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2541 ซึ่งจะสิ้นสุดการผ่อนผันในวันที่ 14 สิงหาคม 2542 มารายงานตัว ประกันตัว และขอรับใบอนุญาตทำงานตามข้อ 2 ได้

4. ระยะเวลาดำเนินการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามแนวทางในข้อ 2 ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2542 แล้วรายงานผลการดำเนินการพร้อมปัญหา อุปสรรค และข้อพิจารณาให้คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวทราบโดยไม่ชักช้า

5. เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามข้อ 4 แล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะจับกุม

ดำเนินคดีและส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกไปนอกราชอาณาจักร จับกุมดำเนินคดีกับขบวนการค้าแรงงานเถื่อน นายจ้าง ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ให้ที่พักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใดๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้น อย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง แล้วรายงานผลต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

6. จัดระบบข้อมูลคนต่างด้าวเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร

โดยไม่ได้รับอนุญาตและคนต่างด้าวที่ถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อใช้ติดตามและเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสานงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงมหาดไทย

7. งบประมาณ

เพื่อดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการดังกล่าว ให้ความสำคัญลงกับสำนักงานงบประมาณเป็นกรณีไป

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการด้วย ดังนี้

1) แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เบาบางลง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรพิจารณากำหนดกิจการบางประเภท บางอาชีพที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่เป็นผลเสียต่อประเทศและแรงงานไทย

2) พื้นที่ดำเนินการซึ่งกำหนดจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยพิจารณาข้อมูลตัวเลขที่มีการแจ้งในทะเบียนประวัตินั้น เพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในการประกอบอาชีพหลักของจังหวัดนั้นๆ ประกอบการพิจารณาอีกทางหนึ่งด้วย

3) การกำหนดจำนวนคนที่ได้รับการผ่อนผันไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนในแต่ละจังหวัด และแต่ละกิจการในบัญชี อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ควรให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม แล้วเสนอตามขั้นตอนให้คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

สืบเนื่องจากข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว คณะอนุกรรมการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อสังเกต และให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ประสานทุกจังหวัดให้ทบทวนข้อมูลการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจังหวัดได้แจ้งข้อมูลเพื่อขอจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรวมทั้งสิ้น 46 จังหวัด 64 กิจการ จำนวนรวม 212,842 คน (ประกอบด้วยพื้นที่และกิจการเดิม 163,098 คน เพิ่มกิจการในพื้นที่เดิม 10,053 คน นอกพื้นที่เดิม 39,691 คน) และ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542 จังหวัดได้แจ้งจำนวนการมารายงานตัวและประกันตัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแล้วรวมทั้งสิ้น 106,684 คน คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้พิจารณาเห็นว่าควรยึดหลักการเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 คือ ไม่เพิ่มพื้นที่การอนุญาตแต่ให้เพิ่มได้เฉพาะกิจการและจำนวน แต่เนื่องจากจำนวนความต้องการที่จังหวัดแจ้งขอจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เดิมกับจำนวนผู้มารายงานตัว และประกันตัวไม่ตรงกัน คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวจึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรี

เป็นผู้พิจารณาว่าควรอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวน 171,151 คน (พื้นที่ และกิจการเดิม 163,098 คน และเพิ่มกิจการในพื้นที่เดิม 10,053 คน) หรือ จำนวน 106,684 คนซึ่งเป็นจำนวนการมารายงานตัวและประกันตัว ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542 ในกรณี คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2542 ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการเดิม จำนวน 106,684 คน ตามจำนวนที่มารายงานตัวและประกันตัว ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542
2. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกระทรวงฯ เพิ่มจำนวนและกิจการให้สอดคล้องกับข้อ 1 และให้แต่ละจังหวัดดำเนินการตรวจสอบภาพ และออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ประกันตัวแล้ว ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542
3. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ไม่ได้รับการประกันตัว และส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โดยเอาผิดทั้งถูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ให้ที่พักอาศัย ช้อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้นอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง

3.9 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม และ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543

ประธานคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว (นายกร ทักษะรังสี รองนายก รัฐมนตรี) ได้เสนอมติคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวในการกำหนดแนวทางแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปี 2543 เพื่อขอความเห็นชอบต่อประธานคณะกรรมการ นโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ (นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี) ก่อนเสนอ คณะรัฐมนตรีรับทราบ และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและอนุมัติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้ดำเนินการตามมติคณะอนุกรรมการ แก้ไขแรงงานต่างด้าว โดยมีรายละเอียดดังนี้ ดังนี้

1. ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในพื้นที่ กิจการ และจำนวนเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 โดยใช้ อำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวน รวม 106,684 คน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ ดังนี้

1.1 ให้จังหวัดใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนรวม 106,684 คนได้ 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในพื้นที่ กิจการ และจำนวนเดิมตามมติ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 โดยมีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

1.2 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัด แจ้งให้คนต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัว และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติ ออกคำสั่งส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (ตม.35) ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้ อนุญาตให้ประกันตัวเพื่อขออยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับ ตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ตม.69)

1.3 ให้จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงาน ต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามงาน กิจการ พื้นที่ และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกาศกำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาต ดังนี้

- (1) ให้ทำงานเฉพาะงานกรรมกร
- (2) ให้ทำงานในประเภทกิจการและจำนวนที่แต่ละจังหวัด ได้รับอนุญาตตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2542 ทั้งนี้ให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรจำนวนคนต่างด้าว ในแต่ละประเภทกิจการได้โดยให้สิทธินายจ้างเดิมก่อน
- (3) อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ 1 ปีโดยสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ 31 สิงหาคม 2544
- (4) แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานนั้นต้องไม่มีสมาชิกใน ครอบครัวติดตามมาด้วย หากเป็นหญิงถ้ามีการตั้งครรภ์จะต้องส่งตัวกลับ

1.4 มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ 1 ปี สิ้นสุดการอนุญาตวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในอาชีพกรรมกร ท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนรวม 108,684 คน

1.5 เมื่อพ้นระยะเวลาดำเนินการในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 แล้ว มอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการประกันตัวและรับใบอนุญาตทำงานส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตรวจสอบสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการสนับสนุน การดำเนินการกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. ในการแก้ไขปัญหาค้นต่างด้าวระยะยาวให้นำนโยบายรัฐมนตรีจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลปัญหาค้นต่างด้าวทั้งระบบอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีสำนักงานถาวร เพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่จะประสานภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาค้นต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้รายละเอียดต่างๆ ในเรื่องนี้ได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดสัมมนาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งภาครัฐ เอกชน อย่างกว้างขวางโดยเร่งด่วน เพื่อรับฟังปัญหา ข้อเสนอแนะ เมื่อได้ข้อมูลแล้วจึงนำเสนอสื่อฯ นายกรัฐมนตรี ต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2543

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2543 นายกรัฐมนตรีได้ขอให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายกร ทัพพะรังสี) ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว รายงานสภาพปัญหาค้นต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและแรงงานต่างด้าวให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้วได้มีมติดังนี้

1. รับทราบสภาพปัญหาค้นต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและแรงงานต่างด้าว
2. อนุมัติหลักการตามที่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(พลตำรวจเอก สันต์ ศรีตานนท์) เสนอ โดย

2.1 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้เงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานที่กรมการจัดหางานจัดเก็บจากแรงงานต่างด้าวในปี 2543 เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีค่าใช้จ่ายรายละประมาณ 350 บาท โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังต่อไป

2.2 ให้อนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวฝ่ายตำรวจ เบิกค่าใช้จ่ายตาม
ข้อ 2.1 จากกรมการจัดหางานได้โดยตรง

2.3 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติติดตามประเมินผลการดำเนินการ และ
รายงานคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในครั้งนี้เป็นการศึกษานโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ซึ่งได้กำหนดหลักการที่สำคัญ คือ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้มาแสดงตัวและจดทะเบียนกับทางราชการ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงจำนวนและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดยการศึกษาวิเคราะห์ เป็นการศึกษาก่อนนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่ผ่านมาและปัจจุบัน แล้วนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ ถึงการกำหนดนโยบายปี 2544 ซึ่งผลการศึกษามีดังนี้

4.1 นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544

สืบเนื่องจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในฐานะที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้กำกับ ดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำการสำรวจจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศว่ามีจำนวนเท่าใด กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้เสนอแผนการดำเนินการต่อสภาพความมั่นคงแห่งชาติและสภาพความมั่นคงแห่งชาติเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 แล้วมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและแผนปฏิบัติที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดยกำหนดแนวทางเพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียน และขอรับใบอนุญาตทำงานกับทางราชการ พอสรุปได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย เป็นการมุ่งเน้นให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศได้มาแสดงตนต่อทางราชการ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในระยะต่อไป ซึ่งจากประมาณการเบื้องต้นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คาดว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมากกว่าหนึ่งล้านคน (หนังสือสำนักบริหารกลุ่มงานกลาง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0114/ตร3/14552 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2544)

2) การออกประกาศกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมติของคณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีสถานะเป็น ผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันที่ 28 ตุลาคม 2544 หรือสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยยกเว้นการปฏิบัติตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกำหนดให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามที่อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมมอบหมาย (ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 กันยายน 2544 เรื่อง การผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว)

3) การออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับทำงานใช้แรงงานได้ในประเภทกิจการและภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

ประเภทกิจการ ให้ทำงานใช้แรงงานได้ 10 ประเภทกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทกิจการที่ 1 ประกอบด้วย สวนผัก ผลไม้ ไร่ อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่ สวนกาแฟ

(2) ประเภทกิจการที่ 2 ประกอบด้วย เหมืองแร่และเหมืองหิน

(3) ประเภทกิจการที่ 3 ประกอบด้วย โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่ง เครื่องเคลือบดินเผา

(4) ประเภทกิจการที่ 4 ประกอบด้วย ก่อสร้าง คานเรือ

(5) ประเภทกิจการที่ 5 ประกอบด้วย โรงสีข้าว

(6) ประเภทกิจการที่ 6 ประกอบด้วย เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น

(7) ประเภทกิจการที่ 7 ประกอบด้วย ประมงทะเล กิจกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล โรงงานปลาป่น

(8) ประเภทกิจการที่ 8 ประกอบด้วย การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้า
ในโกดัง หรือที่เก็บสินค้า

(9) ประเภทกิจการที่ 9 ประกอบด้วย ผู้รับใช้ในบ้าน

(10) ประเภทกิจการพิเศษ (พ)

พ 1 ประกอบด้วยกิจการอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน (1)–(9) กรณีมีนายจ้าง

พ 2 ประกอบด้วยกิจการอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน (1)–(9) กรณีไม่มีนายจ้าง

เงื่อนไขการทำงาน กำหนดให้ทำงานได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(1) มาแสดงตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทันทีนับตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวง
แรงงานและสวัสดิการสังคมมีผลใช้บังคับ หรือมอบให้นายจ้าง (ถ้ามี) ดำเนินการแทน
โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดวันเวลาให้คนต่างด้าวมาจดทะเบียนประวัติ และรับ
ใบอนุญาตทำงาน ภายในวันที่ 13 ตุลาคม 2544 (ต่อมาปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ขยาย
ระยะเวลา ถึงวันที่ 25 ตุลาคม 2544)

(2) ชำระเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนและทำงานหกเดือนแรก
จำนวน 2,350 บาท (เมื่อรวมค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานอีก 900 บาท เป็นเงินต้องชำระ
ครั้งแรก 3,250 บาท) คือ

ก. ค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข

ข. ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 1,000 บาท

ค. ค่าบัตรอนุญาตทำงาน 150 บาท

(3) ชำระเงินค่าตรวจร่างกาย 300 บาท ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข
เมื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน (เมื่อรวมค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานอีก 900 บาท
เป็นเงินต้องชำระเมื่อต่ออายุใบอนุญาต 1,200 บาท)

(4) เมื่อได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว ห้ามมิให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่
หรือสถานที่ทำงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

(5) การทำงานในกิจการประมงทะเลให้เคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่จังหวัด
ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่เพื่อไปทำงานตามที่ได้รับอนุญาตยังท้องที่ที่มีท่าเรือทำการประมงทะเลได้

4) งบประมาณในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี 2544 ในระยะเริ่มแรกเบิกจ่ายจากเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในปีต่อไป กระทรวงการคลังได้อนุญาตให้กรมการจัดหางาน หักเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ในอัตราร้อยละ 50 ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) และให้ใช้จ่ายได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องใช้จ่ายได้จากเงินงบประมาณรายจ่ายตามประเภทรายจ่าย (ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2544 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงานแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 5 กันยายน 2544) ดังต่อไปนี้

(1) ค่าจ้าง ให้จ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็น โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ตามอัตราค่าจ้างและวุฒิการศึกษาตามระเบียบของทางราชการ โดยอนุโลม

(2) ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

(3) ค่าสาธารณูปโภค

(4) ค่าครุภัณฑ์

5) การจัดตั้งสำนักงานขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรียกชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” เรียกโดยย่อว่า “สปร.” เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพในการบริหารที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวก และประสานการปฏิบัติแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ.2544 ลงวันที่ 25 กันยายน 2544)

6) การสกัดกัน ปราบปราม และจับกุม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบประสานกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องแผนสกัดกัน ป้องกันการเข้ามาใหม่ ตลอดจนแผนปราบปราม จับกุมหลังสิ้นสุดการผ่อนผันการจดทะเบียน และรายงานตัวให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับไปพิจารณาระบบทะเบียนประวัติอาชญากรรม เพื่อให้สามารถรองรับทะเบียนประวัติของผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ

4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมามีประสพผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 เป็นการพัฒนามาจากนโยบายในปีก่อนๆ ซึ่งการกำหนดแนวทางปฏิบัติในหลายประการ เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามูลฐานที่ทำให้การดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมามีประสพผลสำเร็จ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการที่ผ่านมานี้เนื่องจาก

(1) ขาดความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะระดับนโยบายส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเกิดความไม่แน่ใจ และจะยึดถือตามนโยบายที่เห็นว่าเป็นประโยชน์กับตน ทำให้ขาดความร่วมมือและขาดการประสานงานในการปฏิบัติตามนโยบาย

(2) ขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานของนโยบาย อาทิเช่น การที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าแรงงานต่างชาติที่มามีรายงานตัวเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองก่อนวันที่อนุญาตครั้งใหม่จริงหรือไม่ เพราะแรงงานเหล่านี้ไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดให้ตรวจสอบ เป็นช่องทางให้เกิดขบวนการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใหม่เพิ่มขึ้น

(3) ความไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ของหลักเกณฑ์ในการกำหนดประเภทกิจการ และอาชีพ อาทิ การกำหนดอาชีพกรรมกรแต่ในข้อเท็จจริงยังมีอาชีพกรรมกรในหลายกิจการที่ไม่ได้รับการผ่อนผันแต่มีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ หรือการกำหนดประเภทกิจการที่ไม่ครอบคลุมกับข้อเท็จจริงที่มีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ ทำให้แรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่

ในประเภทกิจการนั้น ไม่สามารถมารายงานตัวและเข้าสู่ระบบเพื่อให้ทางราชการควบคุมตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(4) ขาดความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการบางรายมุ่งแต่ผลประโยชน์ของตนที่จะได้รับจากการใช้แรงงานต่างชาติ และจากช่องว่างของนโยบาย ไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แต่กลับนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใหม่ หรือนำแรงงานต่างชาติที่มีใช้สัญชาติที่อนุญาตมารายงาน ทำให้เกิดปัญหาในการผลักดันหรือการส่งกลับประเทศเดิม ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้คำนึงถึงผลกระทบหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อไป ทำหน้าที่เฉพาะเท่าที่ได้รับมอบหมาย ไม่มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะมาตรการการป้องกันและสกัดกั้นทำให้แรงงานต่างชาติสามารถหลบหนีเข้ามาได้มากขึ้น

(5) ขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในด้านนโยบายของผู้ปฏิบัติ เพราะระยะเวลาที่กำหนดให้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้ศึกษาให้เข้าใจอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความลังเลในการปฏิบัติ ขาดความพร้อมในการรับรายงานตัว ทำประกันตัว และออกใบอนุญาตทำงาน

(6) ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ไม่มีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ และงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ ทำให้การดำเนินงานในลักษณะของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารายงานตัวทำให้เกิดปัญหาความเบี่ยงเบนในการรอคอย และในที่สุดก็นำแรงงานต่างชาติกลับไปโดยไม่มารายงานตัวอีก หรือไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน นอกจากนี้ระเบียบและวิธีการปฏิบัติที่ขาดความยืดหยุ่นก็เป็นปัญหาต่อการนำแรงงานต่างชาติมารายงานตัวและยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานเช่นกัน

(7) การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึงและไม่ชัดเจน ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง จึงไม่ให้ความร่วมมือในการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัว อีกทั้งทำให้มีการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาใหม่แล้วนำมารายงานตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถตรวจสอบคุณสมบัติได้

4.3 ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544

การศึกษวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์โดยพิจารณาจากนโยบายแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ข้อเสนอของทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และเอกสารการวิจัย ผลของการจดทะเบียนตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการเปรียบเทียบแนวนโยบาย ที่ผ่านมากับแนวนโยบายในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า

(1) มีความแตกต่างในวัตถุประสงค์หลักของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กล่าวคือ นโยบายปี 2544 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มาแสดงตนต่อทางราชการมากที่สุดเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในระยะต่อไป แต่วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นเพื่อการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ ความแตกต่างด้านวัตถุประสงค์ดังกล่าวส่งผลให้การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายปี 2544 มีความยืดหยุ่นมากกว่าในปีที่ผ่านมา

(2) เงื่อนไขการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับและการทำงานครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกประเภทกิจการ เงื่อนไขการดำเนินการตามนโยบายปี 2544 อนุญาตให้ดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ ทุกประเภทกิจการ ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานในประเทศไทยทุกคนมีสิทธิที่จะมาจดทะเบียนและขออนุญาตทำงานได้ตรงตามที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นทำงานอยู่จริง เป็นการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานอยู่ในทุกพื้นที่ ทุกประเภทกิจการ แต่ที่ผ่านมา มีการกำหนดพื้นที่ ประเภทกิจการ และบางครั้งมีการกำหนดจำนวนที่จะอนุญาตด้วย ทำให้เป็นข้อจำกัดในการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้การกำหนดเงื่อนไขแบบเปิดกว้างช่วยลดปัญหาการตีความของนโยบาย ทำให้ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจได้ในเวลาอันสั้น

(3) ระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ในปี 2544 กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ สามารถอยู่ในราชอาณาจักร ได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันที่ 28 ตุลาคม 2544 หรือสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาต ทำงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แทนที่จะกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการ แน่นนอน เช่น ในปี 2539 ได้กำหนดระยะเวลาไว้ 2 ปี และในปี 2541, 2542 และ 2543 กำหนดระยะเวลาไว้ 1 ปี ซึ่งทำให้นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายรายปี เมื่อใกล้ระยะเวลา สิ้นสุดต้องมีการพิจารณากันใหม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ของนโยบายทุกปี นโยบาย ขาดความต่อเนื่องและขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้นการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาต ทำงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ย่อมทำให้เกิดความยืดหยุ่น ต่อการพิจารณาวางแผนในระยะยาว โดยเฉพาะการจ้างแรงงานต่างด้าวในบางประเภทกิจการ ที่แรงงานไทยปฏิเสธการเข้าไปทำงาน เช่น กิจการประมงทะเล หรือกิจการภาคเกษตร เป็นต้น โดยที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถพิจารณา ต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ตามความจำเป็น ในระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา

(4) ความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยการลดขั้นตอน เอกสาร และระยะเวลาที่ใช้ ในขั้นตอนการดำเนินการ การดำเนินการจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานในปี 2544 นั้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกำหนดให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรายงานตัวต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ ตามที่อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย ทำให้เกิดความสะดวกแก่แรงงานต่างด้าวและนายจ้างที่จะมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาต ทำงาน เพราะสามารถติดต่อเพื่อดำเนินการทุกขั้นตอนได้กับหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวคือ หน่วยงานของกรมการจัดหางาน ซึ่งในปีที่ผ่านมานั้น ได้แบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การรายงานตัวและจดทะเบียนต้องติดต่อเพื่อดำเนินการกับ หน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จ่ายเงินค่าประกันสุขภาพกับหน่วยงานของ กระทรวงสาธารณสุข และขอรับใบอนุญาตทำงานกับหน่วยงานของกรมการจัดหางาน ซึ่งทำให้แรงงานต่างด้าวที่จะจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานต้องผ่านการดำเนินการ

หลายขั้นตอน หลายหน่วยงาน ทำให้เสียเวลา และไม่สะดวก แต่ในปี 2544 ได้กำหนดแนวทางให้กรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ทั้งรับรายงานตัว จดทะเบียน รับเงินค่าประกันสุขภาพและค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ รวมถึงการอนุญาตให้ทำงาน ทำให้สามารถบริการครบทุกขั้นตอนได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 วัน

นอกจากนี้ ได้ลดการใช้เอกสารหลักฐานประกอบการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำขอ การรายงานตัว การประกันตัว การซื้อบัตรประกันสุขภาพ และการอนุญาตทำงาน โดยได้มีการกำหนดให้ใช้แบบคำขอเพียงแบบเดียวทั้งการรายงานตัว จดทะเบียน ประกันสุขภาพ และการอนุญาตทำงาน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทำให้ไม่ต้องใช้แบบรายงานตัว คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับ (ตม. 69) และหนังสือแจ้งคำสั่งให้คนต่างด้าวเข้าเมืองทราบ (ตม. 35) และในการพิมพ์ลายนิ้วมือได้ลดระยะเวลาโดยการพิมพ์เฉพาะหัวแม่มือซ้ายขวาเท่านั้น

(5) ความคล่องตัวด้านงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการ การดำเนินการ จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ในระยะแรกรัฐบาลได้อนุมัติให้เบิกจ่าย งบประมาณประจำปี 2544 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นค่าจ้างลูกจ้างช่วยปฏิบัติงาน รวม 500 อัตรา ค่าประชาสัมพันธ์ และค่าดำเนินการอื่นๆ นอกจากนี้ในการดำเนินการระยะต่อไป กระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้หักค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตทำงานร้อยละ 50 ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) ซึ่งจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดข้อจำกัดด้าน งบประมาณและบุคลากรที่จะใช้ในการบริหารจัดการกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองในระยะต่อไป

(6) การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคเอกชน ในการปฏิบัติงานตาม แนวทางที่กำหนดของนโยบายปี 2544 ได้มอบหมายให้ภาคเอกชนเป็นผู้เข้าร่วมดำเนินการ จัดทำใบอนุญาตทำงาน การบันทึกประวัติและถ่ายภาพเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อประโยชน์ของการตรวจสอบประวัติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มา จดทะเบียน เป็นการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์และบุคลากร เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบว่าบุคคลที่มีภาพถ่ายบนใบอนุญาตทำงานเป็นบุคคลเดียวกับ

ผู้ที่มาจดทะเบียน เนื่องจากการถ่ายภาพแรงงานต่างด้าวลงในใบอนุญาตทำงานในวันที่ มาจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน และยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่นายจ้าง และแรงงานต่างด้าวเพราะไม่ต้องไปถ่ายรูปมาก่อนเหมือนเช่นที่ผ่านมา ที่กำหนดให้แรงงาน ต่างด้าวไปถ่ายภาพแล้วนำรูปถ่ายมาปะติดกับใบอนุญาตทำงานก่อนเคลือบบัตร ซึ่งไม่สามารถ ตรวจสอบได้อย่างชัดเจนว่ารูปถ่ายนั้นเป็นคนต่างด้าวคนเดียวกับที่มาจดทะเบียนหรือไม่

(7) การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบโดยตรง ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองในปีที่ผ่านมา นั้น พบว่าไม่มีองค์กรรับผิดชอบโดยตรง แต่จะมอบหมายให้รับผิดชอบ เป็นรายปี เช่น ในปี 2535 กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ต่อมาปี 2539 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และปี 2541 ได้แบ่งหน่วยงาน รับผิดชอบหลักตามนโยบายแต่ละข้อ และในปี 2542, 2543 ได้มอบให้กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งการที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงทำให้ ขาดการศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ต่อเนื่อง ชัดเจน สอดคล้องกับสภาพและ ความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการเมื่อใกล้ สิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันในแต่ละปี ทำให้ต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบ ขาดความรอบคอบ รัศุม ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปในรูปแบบของการลองผิดลองถูก ดังนั้นการกำหนดนโยบายแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปี 2544 โดยระบุให้มีการจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการ บริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานกลาง ในการดำเนินการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ จึงถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น ที่สำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในอนาคต

4.4 ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544

1) ผลการดำเนินงาน

การจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ซึ่งเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2544 – วันที่ 25 ตุลาคม 2544 มีแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น 562,527 คน เมื่อเปรียบเทียบกับกรจดทะเบียนในปีที่ผ่านมา ๆ มา พบว่าเพิ่มขึ้นจากการจดทะเบียนปี 2539 ซึ่งมีจำนวนการจดทะเบียนที่ผ่านมาสูงสุด (จำนวน 293,652 คน) เกือบ 1 เท่า คือเพิ่มขึ้น 268,875 คน (ตารางที่ 4.1) โดยจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

(1) **สัญชาติ** แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาจดทะเบียนเกินกว่าครึ่งเป็นสัญชาติพม่า คือ 448,988 คน (ร้อยละ 79.82) รองลงมาเป็นสัญชาติลาว จำนวน 58,411 คน (ร้อยละ 10.38) และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 55,128 คน (ร้อยละ 9.80) ตารางที่ 4.2

(2) **เพศ** การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อพิจารณาจำแนกตามเพศ พบว่า สัญชาติพม่าและกัมพูชา เพศชายมาจดทะเบียนมากกว่าเพศหญิง ส่วนสัญชาติลาว เพศหญิงมาจดทะเบียนมากกว่าเพศชาย โดยภาพรวมแยกเป็นเพศชาย จำนวนรวม 320,790 คน (ร้อยละ 57.03) และเพศหญิง จำนวน 241,737 คน (ร้อยละ 42.97) ตารางที่ 4.2

(3) **ประเภทกิจการ** ในการพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำแนกตามประเภทกิจการ พบว่า กิจการพิเศษที่มีนายจ้างมีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนมากที่สุด คือ 151,068 คน (ร้อยละ 26.86) รองลงมา คือ กิจการพืชไร่ ทำสวน จำนวน 103,124 คน (ร้อยละ 18.33) และกิจการที่มีการมาจดทะเบียนน้อยที่สุด คือ กิจการเหมืองแร่ เหมืองหิน จำนวน 1,403 คน (ร้อยละ 0.25) ตารางที่ 4.3

(4) **พื้นที่** รายจังหวัด พบว่า พื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนมากที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร จำนวน 109,099 คน (ร้อยละ 19.39) รองลงมา คือ จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 49,145 คน (ร้อยละ 8.74) จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนน้อยที่สุด คือ จังหวัดพัทลุง จำนวน 52 คน (ร้อยละ 0.01) ตารางที่ 4.4 และ 4.5

รายการ พบว่า พื้นที่ภาคกลาง มีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนสูงสุด คือ 124,130 คน (ร้อยละ 22.07) รองลงมา คือ ภาคใต้ จำนวน 115,898 คน (ร้อยละ 20.60) ส่วนภาคที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนน้อยที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12,118 คน (ร้อยละ 2.15) ตารางที่ 4.6

(5) **ค่าธรรมเนียม** ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบาย ปี 2544 เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมได้รวมทั้งสิ้น 1,828,212,750 บาท (หนึ่งพันแปดร้อยยี่สิบแปดล้านสองแสนหนึ่งหมื่นสองพันเจ็ดร้อยห้าสิบบาทถ้วน) จำแนกเป็น (ตารางที่ 4.7)

- ค่าประกันสุขภาพ	จำนวน	675,032,400 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน	จำนวน	506,274,300 บาท
- ค่าทำบัตร	จำนวน	84,379,050 บาท
- ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ	จำนวน	562,527,000 บาท

ตารางที่ 4.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนจำนวนรายปี

สัญชาติ	ปี 2539		ปี 2541		ปี 2542		ปี 2543		ปี 2544	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
พม่า	256,492	87.35	79,057	86.96	89,318	89.34	90,724	91.04	448,988	79.82
ลาว	11,594	3.95	1,261	1.39	9,492	9.49	1,011	1.01	58,411	10.38
กัมพูชา	25,566	8.71	10,593	11.65	1,164	1.16	7,921	7.95	55,128	9.80
รวม	293,652	100.00	90,911	100.00	99,974	100.00	99,656	100.00	562,527	100.00

ตารางที่ 4.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนปี 2544 จำนวนตามสัญชาติและเพศ

สัญชาติ	เพศ				รวม	
	ชาย		หญิง			
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
พม่า	255,123 (79.53)	56.82	193,865 (80.20)	43.18	448,988 (79.82)	100.00
ลาว	24,860 (7.75)	42.56	33,551 (13.88)	57.44	58,411 (10.38)	100.00
กัมพูชา	40,807 (12.72)	74.02	14,321 (5.92)	25.98	55,128 (9.80)	100.00
รวม	320,790 (100.00)	57.03	241,737 (100.00)	42.97	562,527 (100.00)	100.00

ตารางที่ 4.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 จำแนกตามประเภทกิจการ

ลำดับที่	ประเภทกิจการ	จำนวน	ร้อยละ
1	ประเภทกิจการพิเศษ	177,375	31.54
1.1	มีนายจ้าง (พ1)	151,068	26.86
1.2	ไม่มีนายจ้าง (พ2)	26,307	4.68
2	พืชไร่ ทำสวน	103,124	18.33
3	ประมงทะเล กิจการต่อเนื่อง	99,578	17.70
4	ผู้รับใช้ในบ้าน	81,045	14.41
5	ก่อสร้าง คานเรือ	47,756	8.49
6	เลี้ยงสัตว์	29,675	5.28
7	เคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง	12,761	2.27
8	โรงสีข้าว	6,215	1.10
9	เครื่องเคลือบดินเผา	3,595	0.64
10	เหมืองแร่ เหมืองหิน	1,403	0.25
	รวม	562,527	100.00

ตารางที่ 4.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 ในจังหวัด 10 อันดับแรก

ที่	ภาค/จังหวัด	สปก./นายจ้าง	จำนวน	ร้อยละ
1	กรุงเทพมหานคร	51,039	109,099	19.39
2	สมุทรสาคร	4,395	49,145	8.74
3	ตาก	7,026	47,489	8.44
4	เชียงใหม่	7,375	28,676	5.10
5	ระนอง	5,268	25,280	4.49
6	สมุทรปราการ	5,512	22,591	4.02
7	สุราษฎร์ธานี	4,599	21,368	3.80
8	ภูเก็ต	2,492	18,238	3.24
9	ชลบุรี	3,295	18,204	3.24
10	นครปฐม	3,964	15,683	2.79

ตารางที่ 4.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 ในจังหวัด 10 อันดับสุดท้าย

ที่	ภาค/จังหวัด	สปก./นายจ้าง	จำนวน	ร้อยละ
1	แพร่	127	215	0.04
2	มหาสารคาม	89	193	0.03
3	กาฬสินธุ์	172	191	0.03
4	ชัยภูมิ	135	189	0.03
5	ยโสธร	111	158	0.03
6	หนองบัวลำภู	120	120	0.02
7	สกลนคร	85	117	0.02
8	อำนาจเจริญ	98	109	0.02
9	น่าน	58	102	0.02
10	พัทลุง	23	52	0.01

ตารางที่ 4.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 จำแนกรายภาค

ที่	ภาค/จังหวัด	สปก./นายจ้าง	จำนวน	ร้อยละ
	รวม	153,851	562,527	100.00
1	ภาคกลาง	24,733	124,130	22.07
2	ภาคใต้	24,024	115,898	20.60
3	กรุงเทพมหานคร	51,039	109,099	19.39
4	ภาคเหนือ	24,755	101,771	18.09
5	ภาคตะวันออก	14,143	62,018	11.02
6	ภาคตะวันตก	8,529	37,493	6.67
7	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6,628	12,118	2.15

ตารางที่ 4.7 จำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544

ที่	ประเภทค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บ	อัตรา ต่อคน	จำนวน ผู้จดทะเบียน	จำนวนเงิน ที่จัดเก็บ
1	ค่าประกันสุขภาพ	1,200	562,527	675,032,400
2	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน	900	562,527	506,274,300
	2.1 รายได้แผ่นดิน	450	562,527	253,137,150
	2.2 ค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงาน	450	562,527	253,137,150
	ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง			
3	ค่าทำบัตร	150	562,527	84,379,050
4	ค่าใช้จ่ายการส่งกลับ	1,000	562,527	562,527,000
	รวม	3,250	562,527	1,828,212,750

2) ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

ในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 แม้ว่าในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติจะมีการนำปัญหาอุปสรรคในอดีตมาประกอบการพิจารณาเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากปีที่ผ่านมาหลายประการแล้วก็ตาม แต่เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง จากการสำรวจปัญหาอุปสรรคจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติ คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไขหรือนำไปพิจารณาในการกำหนดแนวทางดำเนินการในระยะต่อไป ได้แก่

(1) ด้านความชัดเจนของนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติให้ความเห็นว่ามีความชัดเจนในระดับนโยบาย แต่ขาดการประสานงานที่ชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงาน อาทิ เช่น แนวทางการคืนเงินประกันเมื่อแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนเดินทางออกนอกประเทศ หรือการอนุญาตทำงานในบางประเภทกิจการซึ่งต้องเคลื่อนย้ายไปในหลายจังหวัดเช่นเดียวกับกิจการประมงทะเล ได้แก่ กิจการขนส่งทางบก กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ กิจการเลี้ยงสัตว์ (เลี้ยงเป็ด) แต่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ออกนอกเขตพื้นที่ที่ชัดเจนเหมือนเช่นกิจการประมงทะเล

(2) **ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบาย** ทั้งทางด้านผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติเห็นว่าผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากในการจดทะเบียนจำเป็นต้องมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าประกันสุขภาพ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ค่าบัตร และค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ทำให้มีนายจ้างบางส่วนไม่มีเงินเพียงพอ หรือเกิดความลังเลในการที่จะนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน เพราะข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากนี้ยังคงมีนายจ้างบางรายได้นำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาหลังวันที่ 28 สิงหาคม 2544 มาจดทะเบียนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายและข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(3) **ความเข้าใจในนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้อง** เนื่องจากช่วงเวลาที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายกับระยะเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความกระชั้นชิดมาก ประกอบกับไม่มีการอบรมบุคลากร หรือการซักซ้อมความเข้าใจก่อนปฏิบัติจริง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจในนโยบายและแนวทางอย่างชัดเจน อีกทั้ง เจ้าของสถานประกอบการ หรือนายจ้างบางส่วนขาดความเข้าใจที่ชัดเจนเช่นกัน ในระยะแรกของการดำเนินการจึงมีความฉงนสับสนในการให้บริการ แต่อย่างไรก็ตามการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มอบหมายให้ผู้บริหารของกระทรวงฯ เดินทางไปกำกับ ดูแลในแต่ละจังหวัดอย่างใกล้ชิด ทำให้ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้การขาดการประสานงานที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาล ไม่เข้าใจในนโยบาย ไม่รับรักษาผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่อย่างไรก็ตาม สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาดังกล่าวเมื่อมีการสั่งการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค

(4) **ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน** ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่าขาดการประสานงานที่ชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงาน ประกอบกับไม่มีการอบรมบุคลากร หรือซักซ้อมความเข้าใจก่อนปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวและเจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชนที่จ้างมาให้เขียนคำร้อง บันทึกข้อมูล ถ่ายรูปและทำบัตร ทำให้เป็นปัญหาด้านความคล่องตัวของบุคลากร นอกจากนี้การที่ภาคเอกชนเข้ามารับดำเนินการทำบัตรบันทึกทะเบียนประวัติในระบบคอมพิวเตอร์โดยที่ไม่มีความพร้อมทั้งทางด้านเครื่องมือ

อุปกรณ์ และบุคลากรที่มีความสามารถ ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า เป็นปัญหาในการประมวลผลข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ การออกบัตรอนุญาตทำงานไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่แจ้งไว้กับแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนหรือเจ้าของสถานประกอบการหรือนายจ้าง

(5) การประชาสัมพันธ์ ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่าระยะเวลาในการประชาสัมพันธ์น้อยและกระชั้นชิดกับเวลาดำเนินการมากเกินไป รวมทั้งงบประมาณด้านประชาสัมพันธ์ส่งไปให้จังหวัดล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ มาจากบุคคลหลายคนและข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ไม่ค่อยตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงใกล้สิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการ ข้อมูลเกี่ยวกับการขยายเวลาดำเนินการค่อนข้างสับสนในรายละเอียด ทำให้ผู้รับข้อมูลไม่ว่าจะเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงาน นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เกิดความสับสนและไม่สามารถดำเนินการได้ทันทั่วถึง

4.5 ข้อดี – ข้อเสียของนโยบายปี 2544

1) ข้อดี

(1) สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในการดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหามลพิษจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ซึ่งเป็นการรับขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในทุกประเภทกิจการทุกพื้นที่ และมีการกำหนดประเภทอาชีพที่กว้างกว่าที่ผ่านมา คือ จากกรรมกร เป็นผู้ทำงานใช้แรงงาน ทำให้การดำเนินการสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(2) ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากขึ้น การดำเนินการตามนโยบายปี 2544 ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ข้อมูลการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามที่เป็นอยู่จริงในประเทศไทย ซึ่งในการดำเนินการปี 2544 ทางเราได้ข้อมูลที่มากกว่าปีที่ผ่านมา และหากเปรียบเทียบกับปี 2539 ซึ่งเป็นปีที่มีข้อมูลการจดทะเบียนที่ผ่านมาสูงสุด พบว่า ในปี 2544 มีข้อมูลเพิ่มขึ้นเกือบ 1 เท่าของปี 2539 คือ ในปี 2539 มาจดทะเบียนจำนวน 293,652 คน แต่ในปี 2544 มาจดทะเบียน จำนวน 562,527 คน ทำงานในสถานประกอบการหรือนายจ้างจำนวน 153,851 แห่ง และหากพิจารณาเปรียบเทียบในประเภทกิจการเดียวกันที่มีการจดทะเบียนทั้งในปีที่ผ่านมาและปีปัจจุบัน พบว่า ในปี 2544 มีการจดทะเบียนเพิ่มขึ้น เช่น

กิจการประมงทะเลและต่อเนื่องจากประมงทะเล จดทะเบียนในปี 2539 จำนวน 48,305 คน ในปี 2541 จดทะเบียน 43,390 คน และเพิ่มเป็น 99,578 คน ในปี 2544

(3) แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทกิจการ จากข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศไทยมีงานหลายประเภทที่คนไทยปฏิเสธการเข้าไปทำงาน ซึ่งได้ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะประเภทงานที่มีสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรก เช่น กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล กิจการภาคเกษตร สวนยางพารา เลี้ยงหมู เป็นต้น เมื่อมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและอนุญาตให้ทำงานได้ จึงเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ในระดับหนึ่ง

(4) ลดภาระความรับผิดชอบของภาครัฐในการรักษาพยาบาล และเป็นสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปี 2544 ได้กำหนดเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องจ่ายเงินค่าประกันสุขภาพในอัตราคนละ 1,200 บาท ทำให้รัฐบาลมีเงินทุนเพื่อการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 675,032,400 บาท เป็นการช่วยลดภาระของรัฐบาลในการที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณมาใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เจ็บป่วย อีกทั้งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเองก็มีหลักประกันในการรักษาพยาบาล ซึ่งหากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยก็จะได้รับสิทธิในการเข้ารับการรักษาพยาบาลได้ เช่นเดียวกับคนไทย

(5) ลดข้อกล่าวอ้างของเจ้าของสถานประกอบการหรือนายจ้างเมื่อดำเนินนโยบายการจับกุม ในการจับกุนายจ้างหรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบายที่ผ่านมา มักจะได้รับข้อกล่าวอ้างจากสถานประกอบการหรือนายจ้างว่ามีการขาดแคลนแรงงานไทย หากมีการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศจะกระทบต่อการผลิตหรือการส่งออก และส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ซึ่งในกิจการที่ไม่มีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานก็จะอ้างเสมอว่ามีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่เป็นกิจการหรือพื้นที่ที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ทางการให้จดทะเบียนจึงไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ดังนั้นจากนโยบายปี 2544 ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ทุกประเภทกิจการ ในทุกพื้นที่ นำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนได้ หากนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการใดไม่นำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและยังคงลักลอบ

จ้างแรงงานดังกล่าว ก็จะไม่สามารถยกมาเป็นข้ออ้างและร้องขอให้ยกเว้นการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนอกนอกราชอาณาจักรได้อีก

(6) อดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งกลับของภาครัฐ เนื่องจากในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ได้กำหนดเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนจะต้องชำระเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 1,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งเดิมในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศนั้น แม้กฎหมายจะบัญญัติให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะให้ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะ หรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร หรือผู้ที่ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้นหรือช่วยด้วยประการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม เป็นผู้เสียก็ตาม แต่การที่ทางราชการได้อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเมื่อครบกำหนดต้องส่งกลับนั้น รัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ส่วนการเรียกเก็บเงินประกันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ตามนโยบายที่ผ่านมานั้น ต้องคืนให้แก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเมื่อนำแรงงานต่างด้าวที่ประกันตัวมาคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากมีการรับเงินประกันกรณีไม่คืนตัวแรงงานต่างด้าวที่ประกันก็จะต้องนำเงินประกันส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้นนโยบายในปี 2544 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีผลให้ไม่ต้องการเรียกเก็บค่าประกันตัว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกประกาศเป็นเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับคนละ 1,000 บาท โดยสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการส่งกลับได้เป็นเงิน 562,527,000 บาท ซึ่งเงินส่วนนี้จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งรัฐบาลไทยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กล่าวคือ เป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน และเป็นหลักประกันแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองว่าเมื่อถึงเวลาที่จะต้องเดินทางกลับออกนอกราชอาณาจักรจะได้รับการอำนวยความสะดวกในการส่งกลับโดยหน่วยปฏิบัติสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้จากเงินจำนวนดังกล่าว

(7) เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานต่างด้าว และนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการ ในการจดทะเบียนและอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ เป็นประโยชน์ต่อสถานประกอบการในการวางแผนกำลังการผลิต เพราะสามารถลดปัญหาด้านบุคลากรได้ กล่าวคือ สถานประกอบการ นายจ้างทราบระยะเวลาที่แน่ชัดในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานในช่วงของการอนุญาต นายจ้าง สถานประกอบการสามารถวางแผนการผลิตได้โดยไม่ต้องประสบกับปัญหาความไม่แน่นอนด้านกำลังคน เพราะการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เสี่ยงต่อการถูกจับกุมและขาดแคลนกำลังคนในการผลิตหากแรงงานต่างด้าวถูกจับกุมและส่งกลับประเทศ ส่วนแรงงานต่างด้าวก็จะมีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้นเนื่องจากไม่ต้องกังวลกับการถูกจับกุม หรือถูกส่งกลับประเทศ สามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและอื่น ๆ รองรับให้ด้วย

2) ข้อเสนอ

(1) แยกอาชีพคนไทยในบางประเภทกิจการ การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานในทุกพื้นที่ ทุกประเภทกิจการ ทำให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ บางรายฉวยโอกาสจากนโยบายดังกล่าวจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแทนการจ้างแรงงานไทยทั้งที่งานนั้นแรงงานไทยทำได้ อาทิ กิจการด้านการผลิต และการประกอบกิจการส่วนตัวซึ่งมาจดทะเบียนประเภทกิจการพิเศษ ไม่นายจ้าง จำนวน 26,307 คน หรือประเภทกิจการพิเศษ มีนายจ้าง จำนวน 151,068 คน ซึ่งในประเภทกิจการพิเศษถือเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างบางรายฉวยโอกาสจ้างแรงงานต่างด้าวแทนแรงงานไทย ทำให้การแก้ไขปัญหาการว่างงานของประเทศทำได้ยากลำบากขึ้น

(2) งานบางประเภทไม่ควรให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำ การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ในทุกประเภทกิจการนั้นเป็นผลดีที่จะได้ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและประเภทกิจการ รวมทั้งพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน แต่งานบางประเภทเมื่ออนุญาตไปแล้วหากขาดการควบคุมอย่างใกล้ชิด อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคมได้ เช่น การเป็นพนักงานขับรถบรรทุก การปฏิบัติงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริโภค เช่น การบรรจุน้ำดื่ม เป็นต้น

ซึ่งประเภทงานเหล่านี้หากมีการกระทำโดยขาดความรับผิดชอบหรือการสื่อสารไม่ชัดเจนจะก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนในวงกว้างได้

(3) ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยอาจทวีความรุนแรงขึ้น หากปล่อยให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ในจำนวนที่มากเกินไป ระยะเวลา นานเกินไป อาจจะทำให้เกิดปัญหาเด็กไร้สัญชาติ และทำให้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะขณะนี้ยังไม่มีกำหนดนโยบายไว้ว่าจะทำอย่างไรกับ “เด็ก” ที่เป็นลูกหลานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคน โดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง สาธารณสุขและสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้เริ่มดำเนินนโยบายแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาตั้งแต่ปี 2524 / โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดี ระหว่างประเทศไทย-พม่า และความมั่นคงของชาติควบคู่กันไป และตั้งแต่ปี 2535 ได้มีการ พัฒนานโยบาย มาสู่การจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศ เพื่อให้ ทางราชการ สามารถดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายได้ และเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบ เข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป แต่ผลของการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะมีหลายปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงาน กล่าวคือ (1) ขาดความ เป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย (2) ขาดความชัดเจนใน วัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบาย (3) ความไม่สอดคล้อง กับข้อเท็จจริง ของหลักเกณฑ์ในการกำหนดประเภทกิจการและอาชีพ (4) ขาดความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง กับการปฏิบัติตามนโยบาย (5) ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจนโยบายอย่างชัดเจน (6) ความไม่คล่องตัว ในการปฏิบัติงาน และ (7) การประชาสัมพันธ์ไม่ชัดเจนและไม่ทั่วถึง

จากแนวนโยบายและปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์แตกต่างจากอดีตที่ผ่านมา โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อจذبและเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นมาแสดงตนต่อทางราชการมากที่สุดเพื่อประโยชน์ ในการบริหารจัดการในระยะต่อไป ซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางในการปฏิบัติ ตามนโยบายปี 2544 มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และแตกต่างจากนโยบายในปีที่ผ่านมา ใน หลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) นโยบายแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเป็นนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เป็นนโยบายซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันที่ 28 ตุลาคม 2544 หรือสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในทุกพื้นที่ไปจดทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่อธิบดีกรมการจัดหางานมอบหมาย ภายในวันที่ 25 ตุลาคม 2544 สำหรับเงื่อนไขการอนุญาต เป็นการอนุญาตให้อยู่และทำงานได้ในทุกประเภทกิจการ ทั้งที่มีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้างก็ตาม ระยะเวลาการอนุญาตครั้งละ 6 เดือน ค่าใช้จ่ายหกเดือนแรก 3,250 บาท หกเดือนหลัง 1,200 บาท และให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกระทรวงการคลังอนุมัติให้หักค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานร้อยละ 50 ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา)

2) ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 พบว่า

(1) มีความแตกต่างในวัตถุประสงค์หลักของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ปี 2544 มีความยืดหยุ่นมากกว่าอดีตที่ผ่านมา

(2) เงื่อนไขการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับ และการทำงานครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกประเภทกิจการ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงเป็นการลดปัญหาการตีความตามนโยบาย ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง และไม่มีปัญหาการร้องขอเพิ่มเติมพื้นที่และประเภทกิจการจากนายจ้างหรือสถานประกอบการเหมือนที่ผ่านมา

(3) ระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้ลดข้อจำกัดในการวางแผนระยะยาว เพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวในบางประเภทกิจการที่แรงงานไทยปฏิเสธการเข้าไปทำงานในขณะที่นโยบายการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่สามารถดำเนินการได้

(4) ความคล่องตัวในการดำเนินการโดยการลดขั้นตอนเอกสารและระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนการดำเนินการ ทำให้เกิดความสะดวกแก่แรงงานต่างด้าวและนายจ้างที่มาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน

(5) ความคล่องตัวด้านงบประมาณ โดยกระทรวงการคลังเห็นชอบให้หักค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานร้อยละ 50 ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำให้การบริหารจัดการคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น

(6) ความคล่องตัวด้านบุคลากร โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 500 คน เพื่อปฏิบัติงานในระยะรับรายงานตัว ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกระทรวงการคลังให้มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 500 คนต่อไป โดยใช้เงินจากร้อยละ 50 ของค่าธรรมเนียมที่หักไว้เป็นงบบริหาร ทำให้ลดภาระงบประมาณของรัฐบาล และไม่ทำให้การทำงานเกิดความชะงักงัน

(7) การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคเอกชน เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์และบุคลากรในการจัดทำใบอนุญาตทำงาน การบันทึกประวัติและถ่ายภาพเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะใช้เป็นหลักฐานในการจัดระบบในระยะต่อไป

(8) การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ที่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และจะนำไปสู่การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในอนาคต

3) ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ระหว่างวันที่ 24 กันยายน 2544 – 25 ตุลาคม 2544 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น 562,527 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงที่สุดตั้งแต่ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ดังนี้

- **สัญญาติ** ประกอบด้วย สัญชาติพม่า ร้อยละ 79.82 ลาว ร้อยละ 10.38 และกัมพูชา ร้อยละ 9.80 จำแนกตามเพศ เพศชาย ร้อยละ 57.03 เพศหญิง ร้อยละ 42.97

- **ประเภทกิจการ** กิจการที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอยู่มากที่สุดคือ กิจการพิเศษที่มีนายจ้าง ร้อยละ 26.86 กิจการที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่น้อยที่สุดคือ กิจการเหมืองแร่เหมืองหิน ร้อยละ 0.25

- **พื้นที่** พื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอยู่มากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 19.39 รองลงมาคือ จังหวัดสมุทรสาคร ร้อยละ 8.74 และจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานน้อยที่สุดคือ จังหวัดพัทลุง ร้อยละ 0.01

- **ค่าธรรมเนียมน** รัฐบาลสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนได้รวมทั้งสิ้น 1,828.21 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าประกันสุขภาพ 675.03 ล้านบาท ค่าธรรมเนียมนใบอนุญาตทำงาน 506.27 ล้านบาท ค่าทำบัตร 84.38 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 562.53 ล้านบาท

จากการดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานปี 2544 ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายมาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่

(1) **ด้านความชัดเจนของนโยบาย** มีความชัดเจนในระดับนโยบาย แต่ขาดการประสานงานที่ชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(2) **ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบาย** ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่มีบางส่วนที่มีข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่าย เกิดความลังเล และอาศัยช่องว่างของกฎหมายนำแรงงานใหม่มาจดทะเบียน

(3) **ความเข้าใจในนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้อง** เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในตัวนโยบาย แต่ขาดความเข้าใจอย่างชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีโอกาสอบรมหรือซักซ้อมความเข้าใจให้แก่บุคลากร (ลูกจ้างชั่วคราว) ผู้ปฏิบัติงานก่อนการปฏิบัติงาน รวมทั้งไม่มี ผู้ประสานงานหลักเพื่อชี้แจงเมื่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที่

(4) ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจของบุคลากร และความไม่พร้อมของทรัพยากรบุคคลที่เข้าร่วมดำเนินการทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ เกิดการล่าช้าและเกิดปัญหาในการประมวลผลการรายงานผล

(5) การประชาสัมพันธ์ ระยะเวลาการประชาสัมพันธ์น้อยและกระชั้นชิด รวมทั้งงบประมาณส่งไปล่าช้าทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และข้อมูลที่เผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ มาจากหลายบุคคลและไม่ค่อยตรงกันทำให้เกิดความสับสน

4) ข้อดี – ข้อเสียของนโยบายปี 2544

จากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายปี 2544 ผู้ศึกษาเห็นว่าทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ

ข้อดี

- (1) สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- (2) ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงมากขึ้น
- (3) แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทกิจการ
- (4) ลดภาระความรับผิดชอบของภาครัฐในการรักษาพยาบาลและเป็นสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- (5) ลดข้อกล่าวอ้างและข้อเรียกร้องของเจ้าของสถานประกอบการหรือนายจ้างเมื่อดำเนินนโยบายการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้จดทะเบียน
- (6) ลดภาระของรัฐบาลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทาง
- (7) เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานต่างด้าวและนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ

ข้อเสีย

- (1) แย่งอาชีพคนไทยในบางประเภทกิจการ
- (2) งานบางประเภทไม่ควรให้แรงงานต่างด้าวทำเพราะอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้
- (3) ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยอาจทวีความรุนแรงขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่างๆ ในหลายประการที่ช่วยลดข้อจำกัดของการดำเนินการ และมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนสูงกว่าอดีตที่ผ่านมา โดยมีจำนวนผู้จดทะเบียน 562,527 คน ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างรัดกุม รอบคอบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาลงกล่าวสอดคล้องและไม่ส่งผลกระทบทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ และเพื่อประโยชน์ของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผู้ศึกษาจึงใคร่ขอเสนอแนะการแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไว้ ดังนี้

การดำเนินการในระยะต่อไป

1) การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาจดทะเบียน เพื่อให้ทราบถึงประเภทกิจการที่แรงงานต่างด้าวทำงาน โดยเฉพาะประเภทกิจการพิเศษ ทั้งที่มีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้าง และข้อมูลอื่นๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดประเภทกิจการ พื้นที่ จำนวน ที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานในระยะต่อไปหรือการจัดหาแรงงานไทยเข้าไปทำงาน

2) การกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะในช่วงของการต่ออายุ 6 เดือนหลัง ให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโดยไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทยหรือระบบอื่นๆ ของสังคมไทย ซึ่งอาจจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญคือ

- ความจำเป็นของการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในแต่ละประเภท
กิจการหรือพื้นที่ โดยเฉพาะกิจการหรือลักษณะงานที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสังคมหรือ
ประชาชนในวงกว้าง เช่น กิจการผลิตน้ำดื่มซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริโภคของประชาชน กิจการ
ขายเร่ หรือการขนส่งทางบกซึ่งเป็นกิจการที่ไม่สามารถจำกัดหรือควบคุมการปฏิบัติงานของ
แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ให้อยู่ในพื้นที่ที่จำกัดได้ จะต้องมีการพิจารณาอย่างรัดกุมและ
รอบคอบยิ่งขึ้น

- ระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย การอนุญาตให้แรงงาน
ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาดัดต่อกันยาวนาน อาจจะทำให้เกิด
ปัญหาสังคมอื่นๆตามมา อาทิ ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งหากปล่อยปละละเลย
ไม่มีการควบคุมหรือกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมอาจจะทำให้ปัญหาต่างๆ มีความยุ่งยาก
สลับซับซ้อนจนยากต่อการแก้ไข เหมือนเช่นปัญหาชนกลุ่มน้อยที่วัดถ้ำกระบอก เป็นต้น

- การแก้ไขปัญหการว่างงานของประเทศ ในการแก้ไขปัญหาแรงงาน
ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานเป็นการชั่วคราว
นั้น จำเป็นจะต้องนำสภาพข้อเท็จจริงที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา
การว่างงานของประเทศ มาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การกำหนดเงื่อนไขหรือ
หลักเกณฑ์ไม่กระทบต่อภาวะการจ้างหรือการทำงานของแรงงานไทย

- การสร้างแรงจูงใจสำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานไทย
ในกรณีที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขให้
นายจ้างหรือสถานประกอบการต้องรับภาระในผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมไทย หรือการ
สูญเสียโอกาสการทำงานของแรงงานไทย และสร้างแรงจูงใจสำหรับนายจ้างหรือ
สถานประกอบการที่จ้างแรงงานไทย เช่น การนำมาตรการด้านภาษีที่แตกต่างมาบังคับใช้กับ
นายจ้าง ที่จ้าง หรือไม่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การเก็บ Levy Tax จากนายจ้างที่
จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการยกเว้นภาษีหรือลดภาษีสำหรับนายจ้างที่
จ้างแรงงานไทย เป็นต้น

3) การดำเนินมาตรการที่เข้มงวด จริงจัง และต่อเนื่อง ในการจับกุม ผลักดัน
แรงงานต่างด้าวที่ไม่จดทะเบียน โดยจะต้องเตรียมมาตรการรองรับทันทีที่สิ้นสุดระยะเวลา
การจดทะเบียนและดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรม มีการลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งผู้ที่มี
ส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือผู้สนับสนุนให้เกิดการกระทำความผิด ซึ่งในโอกาสนี้ นายจ้าง

หรือสถานประกอบการ และคนต่างด้าวที่ไม่จดทะเบียนตามนโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ไม่สามารถจะนำเหตุผลใดมากล่าวอ้างหรือเรียกร้องไม่ให้มีการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวได้อีก จึงเป็นการลดแรงกดดันจากการดำเนินมาตรการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนออกนอกประเทศ

4) การดำเนินการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวลักลอบทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวลักลอบทำงานในประเทศไทยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมการจ้างแรงงานต่างด้าวในลักษณะมาเข้า – กลับเย็นด้วย

5) การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 เป็นการรับจดทะเบียนเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา แต่ในข้อเท็จจริงพบว่าในประเทศไทยยังมีคนต่างด้าว อีกหลายสัญชาติที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ รวมถึงชนกลุ่มน้อยที่ลักลอบทำงานด้วย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาลักลอบทำงานของแรงงาน ต่างด้าวให้ครอบคลุมกลุ่มอื่นด้วย

การดำเนินการในระยะยาว

การดำเนินการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผู้ศึกษาเห็นว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้การบริหารจัดการในระยะยาว ซึ่งได้แก่การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการในระยะยาวมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาวิจัยความต้องการแรงงานของประเทศไทยที่ถูกต้อง ชัดเจน และเชื่อถือได้ แล้วนำมาวิเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง ทั้งประเภทกิจการ อาชีพ พื้นที่ และเงื่อนไขประกอบอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการทยอยนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือการแปลงสภาพจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อทำงานในประเภทกิจการ อาชีพ พื้นที่และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมั่นใจว่าได้จัดวางระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งส่วนที่ยังเป็นแรงงานต่างด้าว

หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายไว้อย่างเหมาะสมแล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานมากขึ้น อันเกิดจาก ข้อบกพร่องที่ทางการไม่สามารถบริหารจัดการให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและเอกสารทางราชการ

- กรมการจัดหางาน. การจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
ตามมติคณะรัฐมนตรี 2544. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2544
- ✓ กรมการจัดหางาน. สถิติการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (เอกสาร โรเนียว), 2544
- กฎกระทรวง กำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงานและการออก
ใบอนุญาตทำงาน สำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเฉพาะสัญชาติพม่า
ลาว และกัมพูชา พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 25 กันยายน 2544
- กฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 25 กันยายน 2544
- ข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน
ในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2544, 2544
- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงวันที่ 21 กันยายน 2544 เรื่อง กำหนดงาน
ที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 8)
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 กันยายน 2544 เรื่อง การผ่อนผันให้คนต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว
- ประกาศกรมการจัดหางาน ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2539 เรื่อง การขอรับใบอนุญาตทำงานของ
แรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงานแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 5 กันยายน 2544

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544
ลงวันที่ 25 กันยายน 2544

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ค่วนที่สุด นร 0205/9232 ลงวันที่ 4 กันยายน 2544
เรื่อง มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ (การดำเนินการแก้ไขปัญหแรงงานต่างด้าว
ผิดกฎหมาย)

เอกสารการศึกษาและวิจัย

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุย. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538

✓ อำนาจ เณลินัตร์. ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ : ศึกษา
เฉพาะกิจ กรณี จังหวัดระนอง. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร, 2536

เจดน์ ธนวัฒน์. ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง.
วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539

ทศพร สิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์
24 , 4 (ตุลาคม 2527)

วรเดช จันทรศรและลิขิต ชีรเวทิน. การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมงปี พ.ศ.2530. , 2530

มัทนาพร สุวรรณเรือง. ประสิทธิผลของการนำนโยบายป้องกันปราบปรามทุจริตเลือกตั้งของ
โครงการ ท.ม.ก. ไปปฏิบัติ : กรณีวิจัยปฏิบัติการ เขตเลือกตั้ง ก. จังหวัด
นครราชสีมา. วิทยานิพนธ์ วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร
มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 , 2536

ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533

สว่างศรี สว่างไพโร. การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง
โดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒน บริหารศาสตร
มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
ศาสตร์, 2539

สุภางค์ จันทวานิช และ Mr. Gray Risser. การย้ายถิ่นข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
และเอเชียตะวันออก : สถานการณ์ทั่วไปและผลกระทบต่อแรงงานข้าม
ชาติและแรงงานไทย. วารสารจัดหางานปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3
(กรกฎาคม 2539)

สุมาลี กาญจพิศ. แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายกับความมั่นคงของไทย : ศึกษากรณีแรงงาน
ต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า, 2538

วิชาดา ไตรรัตน์. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงาน
ของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ. ภาคนิพนธ์ปริญญาโท
พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, 2540

อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, 2520

เอมอร ไชยบัวแดง. ประสิทธิผลของการปฏิบัติตามนโยบายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ :
ด้านสังคม. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนา
สังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539

ภาษาอังกฤษ

- Alexander, Ernest R.** From Idea to Action : Notes For a Contingency Theory of Policy Implementation Process. Administration & Society 16, 4 (February 1985)
- Edward III, George C. and Shakansky, Ira.** The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy. San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1978
- In - Joung Whang,** Implementation of The National Family Planning Program of Korea. : 1962-1971, Paper Presented to the General Assembly of Europa at Tokyo in October, 1973 cited in Gabriel U glesias, Implementation : The Problem of Achieving Results. Manila : Europa, 1976
- Jones, Charles O.** An Introduction to the study of public policy. California : Wadsworth Publishing Co. Inc, 1970
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aron.** Implementation. 2 nd ed. California : University of California Press, 1973
- Van Horn, Carl E.** Policy Implementation in Federal System, National Goals and Local Implementors. Lexington, Massachusetts : D.C. Heath and Company, 1979
- Van Meter, Donal S. and Van Horn, Carl E.** The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework. Administration and Society 6, 4 (February, 1975)