

ชนกลุ่มน้อย ที่กรรมการปกครองจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว

จำนวน 450,945 คน

1. บุคคลพื้นที่สูงในพื้นที่ 20 จังหวัด	จำนวน 235,100 คน
2. อดีตทหารจีนคณะชาติ(ปี 2497) และจีนฮ่ออพยพ(ปี 2493-2504)	จำนวน 13,908 คน
3. จีนฮ่ออิสระ(ปี 2505-2532)	จำนวน 13,616 คน
4. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า(ปี 2519)	จำนวน 16,602 คน
5. ผู้หลบหนีเข้ามาจากพม่า(ปี 2519) (มีถิ่นที่อยู่ถาวร)	จำนวน 13,650 คน
6. ผู้หนีเข้ามาจากพม่า(ปี 2519) (ผู้มาใช้แรงงาน)	จำนวน 106,937 คน
7. ญวนอพยพ(ปี2488-2489)	จำนวน 12,743 คน
8. ลาวอพยพ(ปี 2517)	จำนวน 8,640 คน
9. เนปาลอพยพ	จำนวน 993 คน
10. อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา(ปี 2530)	จำนวน 122 คน
11. ไทยลื้อ	จำนวน 5,082 คน
12. บุคคลพื้นที่สูง(เผ่าตองเหลือง)	จำนวน 93 คน
13. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา	จำนวน 1,337 คน
14. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา(ปี 2517)	จำนวน 6,578 คน
15. ผู้พลัดถิ่นพม่าเชื้อสายไทย	จำนวน 8,241 คน
16. ชุมชนพื้นที่สูง(ตาก 5 อำเภอ)	จำนวน 7,303 คน

การลักลอบมาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ปัญหาทางเศรษฐกิจคือ การเข้ามาแย่งงานของแรงงานไทยระดับเดียวกัน และเป็นการดึงมาตรฐานด้านค่าจ้างและสวัสดิการของคนงานไทยให้ตกต่ำตามไปด้วย ในด้านปัญหาสังคมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ อาจนำโรคติดต่ออันตรายที่สูญหายจากประเทศไทยไปนานแล้วกลับเข้ามาอีก เช่น กาฬโรค หรือโรคที่ประเทศไทยสามารถควบคุมได้แล้วมาระบาดอีก เช่น โรคเท้าช้าง มาลาเรีย โปลิโอ วัณโรค และโรคคอติด ทำให้ประเทศไทยต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลคนต่างด้าว และวัคซีนป้องกันโรค การที่แรงงานต่างด้าวนำครอบครัวเข้ามาหรือแต่งงานกับคนไทยและมีบุตร จะเป็นปัญหาเรื่องสัญชาติและ

การส่งกลับในอนาคต รวมทั้งหากมีการใช้แรงงานผิดกฎหมายในกระบวนการผลิตมากและแพร่หลายยิ่งขึ้น โดยจ่ายค่าจ้างค่าและเอาไรด์เอาเปรียบ ต่างประเทศอาจจะใช้เป็นข้ออ้างเพื่อต่อต้านการซื้อสินค้าจากประเทศไทยได้ ส่วนปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนายจ้างและสังคม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้มีการก่อคดีอาชญากรรมและคดีลักทรัพย์ ซึ่งปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ยิ่งกว่านั้นในบางจังหวัดที่มีแรงงานเหล่านี้อยู่รวมกันมาก ๆ จนกลายเป็นชุมชน เช่นที่ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ก็ได้เกิดแก๊งของคนกลุ่มนี้เพื่อหาประโยชน์จากแรงงานพวกเดียวกันขึ้นมา ในอนาคตคงจะมีแก๊งเช่นนี้เกิดมากขึ้นแน่นอน

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รัฐบาลได้เริ่มมีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ตั้งแต่ปี 2535 เรื่อยมา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าสามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวในพื้นที่ 9 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ใน 27 ประเภทกิจการ ครั้งที่สองในปี 2539 รัฐบาลได้มีมติผ่อนผันแก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานใน 7 ประเภทกิจการ ได้เป็นเวลา 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด ครั้งที่ 3 ในปี 2541 รัฐบาลได้มีมติผ่อนผันแก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี ใน 47 ประเภทกิจการ ในพื้นที่ 54 จังหวัด ครั้งที่ 4 ในปี 2542 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 ผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จำนวน 106,684 คน ทำงานได้ใน 18 ประเภทกิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด และครั้งที่ 5 ซึ่งเป็นครั้งล่าสุด รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในกำหนดไม่เกิน 1 ปี ในพื้นที่ ประเภทกิจการ และจำนวนตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2542 แต่ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่มีทีท่าว่าจะลดลง แต่กลับสร้างปัญหาด้านสังคมและความมั่นคงในภาพรวมเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังจะเห็นได้จาก

1. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ผ่านมายังมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นคราว ๆ ไป และไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งในแง่การควบคุมดูแลและการสกัดกั้น จับกุม ดังจะพบว่าได้มีการผ่อนผันให้จ้างงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งพื้นที่และประเภทงาน แต่กลับปรากฏว่า มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่ออยู่ในระบบการผ่อนผันน้อยลง และอยู่นอกระบบมากขึ้นทุกที สำหรับการสกัดกั้น และจับกุมก็กระทำในระดับหนึ่ง ในขณะที่การหลั่งไหลเข้ามาทดแทนก็ยังมิอยู่และที่สำคัญคือทางการทราบเฉพาะจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับและส่งออกไปนอกประเทศ แต่ไม่สามารถทราบ

จำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้ามาเพิ่มเติม ดังนั้น มาตรการผ่อนผันการแก้ไขปัญหาเป็นตราจ ๑ เช่นที่ผ่านมาก็ยังไม่อาจเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาที่เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในระยะยาวได้

## 2. ในขณะที่มีการแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง ในทางตรงข้ามผลกระทบ

ต่อความมั่นคงของชาติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันประเทศ จากปัญหาดังกล่าวกลับรุนแรงชัดเจนขึ้น และมองเห็นแนวโน้มได้ว่าจะเป็นอันตรายมากขึ้นในอนาคต ทั้งในเรื่องอาชญากรรม ยาเสพติด แหล่งเลื่อมโทรม ชุมชนแออัด ปัญหาสาธารณสุข และการแพร่กระจายของโรคติดต่อร้ายแรงต่าง ๆ เช่น วัณโรค ไข้ซ้าง เป็นต้น และแนวโน้มในระยะยาวจะมีปัญหาเพิ่มขึ้นเรื่องชุมชนคนต่างด้าว การเรียกร้องเรื่องสิทธิและสถานะต่าง ๆ รวมทั้งแทรกแซงในทางที่จะเป็นผลร้ายต่อประเทศมากขึ้นจากองค์กรต่าง ๆ

## 3. การแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าเป็นตราจ ๑ ไป ดังที่เป็นมาไม่สามารถแก้ไข

ปัญหาได้ และยังเวลาผ่านไป ผลกระทบก็ยิ่งมากขึ้นและแก้ไขปัญหาดูยากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องวางแนวทางการแก้ไขปัญหาในลักษณะเป็นยุทธศาสตร์ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดูได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งระบบในระยะยาว ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น นอกจากจะอยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการแล้ว จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการเมืองงานทำของแรงงานไทย ไม่สร้างการพึ่งพาแรงงานราคาถูกจนกระทบต่อแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวที่จะต้องยกระดับการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น รวมทั้งไม่ก่อจุดอ่อนขึ้นในทางความมั่นคงของชาติด้วย

เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายที่ดำเนินการในระยะสั้น และเฉพาะหน้าเท่านั้น โดยที่ยังไม่ได้คำนึงถึงสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และภาวะการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาลแรงงานเหล่านั้นได้ผลสมบูรณ์ นอกจากนั้นปัญหาลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวยังคงมีต่อเนื่องอีกมากมายที่จะต้องทำการแก้ไขหรือจัดการดูแล เช่น การนำส่งแรงงานต่างด้าวกลับเมื่อครบกำหนดการผ่อนผัน การสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวมืดกฎหมายลักลอบเข้ามาใหม่ และการจัดการกับแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่มลายางานตัว เป็นต้น ตลอดจนยังมีแรงงานต่างด้าวมืดกฎหมายสัญชาติอื่น ๆ เช่น บังกลาเทศ อินเดียและปากีสถาน ก็มีแนวโน้มลักลอบเข้ามามากยิ่งขึ้นด้วย ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบ และปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมืดกฎหมายไปปฏิบัติ เพื่อพิจารณาทบทวนและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมืดกฎหมายในระยะยาวที่สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และเชื่อมโยงต่อเนื่องกับมาตรการเฉพาะหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลกระทบและปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ
2. เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงมาตรการและวิธีการปฏิบัติในระยะต่อไป ให้เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

## 3. ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาผลกระทบและปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนับตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่ปี 2535-2543

## 4. นิยามศัพท์

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยทางบกหรือทางเรือตามแนวชายแดน ระหว่างไทย พม่า ลาว และกัมพูชา และลักลอบทำงานอยู่ในกิจการต่าง ๆ โดยไม่มีเอกสารการเข้าเมืองโดยถูกต้อง และไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

กิจการเกษตรกรรม หมายถึง กิจกรรมซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ และการบริการทางการเกษตร แยกเป็น

- การเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่ว มันสำปะหลัง ฝ้าย ปอ ยาสูบ และอ้อย การเพาะพันธุ์เมล็ดพันธุ์พืช ดอกไม้
- การทำสวนผักผลไม้ กาแฟ และชา
- การทำสวนยางพารา รวมทั้งการกรีดยาง
- การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงโค กระบือ สุกร สัตว์ปีก น้า ตู๊กแก จระเข้ แกะ สุนัข นก ตั๊กแตน และรังไหม
- การบริการ ได้แก่ ค้ารถไครด การพ่นยา พ่นแมลง การเก็บเกี่ยว และบรรจุ การกระเพาะเปลือกเมล็ดพืชไร่

**กิจการประมงทะเล** หมายถึง กิจการซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการทำประมงในมหาสมุทร ตามชายฝั่งทะเล นอกฝั่งทะเล และบริเวณปากน้ำ รวมทั้งการจับปลา กุ้ง ปู การเก็บสาหร่ายทะเล และสัตว์น้ำอื่น ๆ การเก็บและงมหอย การเลี้ยงหอย หอยมุก การเพาะพันธุ์ลูกปลา กุ้ง และเต่า เป็นต้น

**กิจการก่อสร้าง** หมายถึง งานก่อสร้างใหม่ งานต่อเติม งานดัดแปลงและงานซ่อม อันประกอบด้วย การก่อสร้าง อาคารที่อยู่อาศัย อาคารอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สิ่งปลูกสร้างในฟาร์ม งานสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ ท่าเรือ สะพานเทียบเรือ ซึ่งแยกออกเป็น งานก่อสร้างเฉพาะงานได้ เช่น งานก่ออิฐ ก่อหิน ฉาบปูน ปูกระเบื้อง งานไม้ งานวางท่อ งานคอนกรีต งานมุงหลังคา งานซุดและวางรากฐานสิ่งก่อสร้าง และงานทาสีตกแต่งอาคาร เป็นต้น

**กิจการเหมืองแร่เหมืองหิน** หมายถึง กิจการที่ดำเนินเกี่ยวกับการขุดแร่ และแต่งแร่ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น ถ่านหิน ลิกไนต์ แร่เหล็ก ดีบุก หังสะเตน แมงกานีส ตะกั่ว พลวง สังกะสี ทองแดง หินปูน ยิปซัม แร่ใยหิน น้ำมันปิโตรเลียม กิจการที่เกี่ยวกับการแต่งแร่ จะประกอบด้วย การย่อย การร่อน การล้าง การทำความสะอาด การคัดขนาด การบด การลอยแร่ การถลุง การทำให้เป็นก้อน หรือการแยกของเหลวออกจากกากเพื่อเตรียมจำหน่าย

**กิจการขนส่งสินค้าทางน้ำ** หมายถึง การขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากเรือเดินทะเล ซึ่งรวมถึงการขนสินค้าเข้าและออกจากโกดัง และการขนถ่ายสินค้าจากเรือเดินทะเลลงเรือลำเลียง หรือจากเรือลำเลียงขึ้นเรือเดินทะเล

**กรรมกร** หมายถึง ผู้ที่ใช้กำลังกายในการทำงานมากกว่ากำลังความคิดและฝีมือ โดยมีลักษณะการทำงานที่สำคัญคือ

- ทำงาน โดยใช้มือ หรือกำลังกายเป็นหลัก
- เป็นคนงานประเภทไม่มีฝีมือ หรือแม้จะมีฝีมือหรือมีความรู้ก็ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงาน

- ไม่มีผู้บังคับบัญชา

**คนรับใช้ในบ้าน** หมายถึง คนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคลปรุงอาหาร และเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่น ๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล

**ความเป็นเอกภาพ** ชัดเจน แน่นนอนของนโยบาย หมายถึง ความเป็นเอกภาพ ชัดเจน แน่นนอนของการกำหนดนโยบาย และการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่ปี 2535-2543

**ความสอดคล้องกับข้อเท็จจริง** หมายถึง ความถูกต้องเหมาะสมในการกำหนดนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภทกิจการ ประเภทอาชีพ ลักษณะการจ้างงาน

**ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย** หมายถึง ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการที่จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และกลุ่มคนหรือประชาชนในพื้นที่ที่มีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานหรือให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

**ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน** หมายถึง ความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งในด้านบุคลากร วัสดุ-อุปกรณ์ และงบประมาณ

**ความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ** หมายถึง ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ วัตถุประสงค์ และมาตรการที่กำหนดไว้ในนโยบาย ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติและนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามนโยบาย

**การประชาสัมพันธ์** หมายถึง การชี้แจง ประชาสัมพันธ์ ที่เกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งในส่วนของระยะเวลาสื่อที่ใช้ และงบประมาณเพื่อการชี้แจง ประชาสัมพันธ์

**ผลกระทบ** หมายถึง ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ที่เกิดขึ้นจากการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

## 5. วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลต่าง ๆ จากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ รายงานผลการดำเนินงาน และเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ สิ่งตีพิมพ์และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในครั้งนี้ ผลที่ได้รับคาดว่าจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปประกอบการตัดสินใจในการกำหนดแนวทาง

มาตรการ หรือปรับปรุงมาตรการตามนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันจะช่วยให้สามารถแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และเกิดประสิทธิ ภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศ

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นนโยบายเพื่อจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชน ในพื้นที่ที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบ ความหมายของนโยบายสาธารณะ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

#### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบ

ผลกระทบ โดยทั่วไป หมายถึง ผลของการเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้ (เอก มงคล, 2538, น.23)

1.1 ผลกระทบด้านบวก เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ ที่จะกระทำ

1.2 ผลกระทบด้านลบ เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางตรงข้ามกับผลกระทบด้านบวก หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดปัญหา

1.3 ผลกระทบทางตรง เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเรื่องหนึ่งไปอีกรื่องหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุการณ์หรือตัวกลางในการเชื่อมต่อ เช่น หากมีการกระทำกรณีใด ๆ กับเรื่อง “ก” ทำให้เรื่อง “ข” เปลี่ยนแปลง เรียกว่า “ข” ได้รับผลกระทบโดยตรง

1.4 ผลกระทบทางอ้อม เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการกระทำที่เกิดผลกระทบทางตรง

นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบในระยะสั้น ระยะยาวและจิตวิสัย ภาวะวิสัยแต่สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ จะนำแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเพื่อศึกษาในด้านบวก และด้านลบ เท่านั้น



## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นนโยบายเพื่อจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชน ในพื้นที่ที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบ ความหมายของนโยบายสาธารณะ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

#### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบ

ผลกระทบโดยทั่วไป หมายถึง ผลของการเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้ (เอก มงคล, 2538, น.23)

1.1 ผลกระทบด้านบวก เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ ที่จะกระทำ

1.2 ผลกระทบด้านลบ เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางตรงข้ามกับผลกระทบด้านบวก หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดปัญหา

1.3 ผลกระทบทางตรง เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเรื่องหนึ่ง ไปอีกเรื่องหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุการณ์หรือตัวกลางในการเชื่อมต่อ เช่น หากมีการกระทำกรณีใด ๆ กับเรื่อง “ก” ทำให้เรื่อง “ข” เปลี่ยนแปลง เรียกว่า “ข” ได้รับผลกระทบโดยตรง

1.4 ผลกระทบทางอ้อม เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการกระทำที่เกิดผลกระทบทางตรง

นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบในระยะสั้น ระยะยาวและจิตวิสัย ภาวะวิสัยแต่สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ จะนำแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเพื่อศึกษาในด้านบวก และด้านลบ เท่านั้น

## 2. แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

### 2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ไอริว ชาร์คานสกี (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น.11) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

โทมัส ดาย (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น.11) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

อมร รักษาสิทธิ์ (2520, น. 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่าหมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

### 2.2 ขั้นตอนนโยบาย

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ จากจุดเริ่มต้นหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ (สุภชัย ยาวะประภาส, 2533, น. 34-35)

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบายการรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

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

### 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถจะกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด” (วรเดช จันทรศร, 2527, น. 535)

โจนส์ (อ้างถึงใน มัชวาท สุวรรณเรือง, 2536, น. 13) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงานบรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรก ได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง คือ องค์กรการ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์กรและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

เฮ็ดเวิร์ด และชาร์ลันสกี (อ้างถึงใน เจดน์ ธนวัฒน์, 2539, น. 25) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์กร

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (อ้างถึงใน เจดน์ ธนวัฒน์, 2539, น. 25) ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียม (อ้างถึงใน มัชวาท สุวรรณเรือง, 2536, น.13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์กรไปปฏิบัติ ในทัศนะของวิลเลียมก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์กร และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอานัตติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกต และตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

## 2.4 แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบใดเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ อย่างไรก็ตาม มาโจนและวิลดาวสกี (อ้างถึงใน มัชวาท สุวรรณเรือง, 2536, น. 14) ได้สรุปแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแยกออกจาก การกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้แล้ว ไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งมาโจน และวิลดาวสกี เรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า "Implementation as Control or Rational Model or Classical Model" แนวทางการศึกษานี้จะประกอบด้วย

1. การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่าง ๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขตของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
3. การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่เรื่องของการเมืองและจะเป็นเรื่องทางเทคนิค
4. เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
5. การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จกข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top Down) ตามลำดับขั้นตอนของการจัดโครงสร้างขององค์กร

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเป้าหมายและวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านี้ ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

2. การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)
3. การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด
4. วิธีการ-เป้าหมาย (Means-Ends) และเป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิได้แยกจากกัน
5. การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย
6. ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ )

แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evaluation) เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมายและวิธีการต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้ คือ

1. นโยบายเป็นสมมติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้
3. รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้และการค้นพบสิ่งใหม่
4. เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มืออยู่อย่างจำกัด
5. ผู้นำอนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่น ๆ

## 2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5.1 ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของสาระของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่ ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ และ วัตถุประสงค์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### (1) ลักษณะของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (1975, p. 445-448) เสนอว่า ความ

สำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดคือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

แมชเมเนียน และซาบาเทียร์ (อ้างถึงใน เอมอร์ ไชยบัวแดง, 2539, น. 21) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไวนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- วัตถุประสงค์ชัดเจน และแน่นอนและจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน

ปฏิบัติ

- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
  - การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
  - การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น
- เมริที กรินเคิล (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539, น. 29) มีความเห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ
- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
  - นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ
  - นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ
  - นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาวอาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น

- ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความ  
ยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิตดาวสกี (อ้างถึงใน วิชาควา ไตรรัตน์, 2540,  
น.20) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอคแลนด์  
มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษา  
วิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้นโยบายดัง  
กล่าวล้มเหลว และได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของ  
ทฤษฎีที่เหมาะสม เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนด  
ของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความ  
รุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

## (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (1975, p.464-465) ซึ่งให้เห็นว่า  
วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า  
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการ  
ประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น  
กรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของ  
นโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมริลี กรินเดิน (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539, น. 29) เห็นว่า  
วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น  
เดียวกับแมชเมเนียน และซาบาเทียร์ (อ้างถึงใน เอมอร ไชยบัวแดง, 2539, น. 22) ซึ่งเห็นว่า  
การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความ  
ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้อง  
กระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

แรม วีปา (อ้างถึงใน เอมอร ไชยบัวแดง, 2539, น. 23) เป็นอีกผู้  
หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียใน  
ช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนด  
วัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้  
เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติ  
งาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

อิน จุง วัง (อ้างถึงในวิชาดา ไครรัตน์, 2540, น.17) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับ แรม วีปา ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชากร ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อย ง่ายต่อการติดตามประเมินผล หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบค่อนข้างน้อยแค่ไหน วิทยงโค

2.5.2 ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสามารถของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### (1) การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และชาร์คานสกี (1978, p. 297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่ง ก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอย่างไร จะสั่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ค่องมือและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างโยนแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

#### (2) การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่าย เมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากการรวบรวมผลงานวิจัยของแมชเมเนียน และซาบาเทียร์ (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวิวัฒน์, 2539, น. 31) นอกจากนี้ วีปา (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวิวัฒน์, 2539, น. 31) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีค่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ



สำเร็จจะมีน้อย มีเตอร์ และฮอร์น (1975, p.471-472) ก็ได้กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากธรรมชาติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และกล่าวด้วยว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

### (3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กรินเดิล (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539, น. 31) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของ การตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอย่างไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายคนใดได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจของ มีเตอร์ และฮอร์น (1975, p. 472) ซึ่งได้ตั้งคำถามดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่
- สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่
- มติมหาชนมีลักษณะอย่างไร
- ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร
- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

แมฆเนเนียน (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น.19) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

### (4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

- ประเภทของหน่วยงาน
- นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบ

หมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539, น.32)

- ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์สนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards, 1987, p.303-304)

- ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด ชาร์ลตันสกี (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540,

น.20) กล่าวว่า ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกครอบงำด้วยความคิดว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้ในนโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็นนี้ มิเตอร์ และฮอร์น (1975, p.472-474) ได้ย้ำว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมถึงผลถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง แมซเมเนียน และซาบาเทียร์ (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น.20) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ เพรสแมน และวิลคาวสกี (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น.20) มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้นจึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

- การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องตั้งอยู่

บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจะยิ่งมีน้อย (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น. 20)

วีปา (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539, น. 33) กล่าวว่า

เทคโนโลยีจะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาต่างประเทศจะต้องนำมาถ่วงน้ำหนักให้ดีเสียก่อน เพราะข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

แมชมาเนียน และซาบาเทียร์ (อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์,

2539, น. 33) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยิ่งมากเท่าใดปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกัน และก่อความล่าช้าก็มีมากขึ้นเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (1975, p. 471) ได้สรุปคุณ

สมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

- จำนวนบุคลากร และความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น
- สัมพันธภาพที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กรีนเดิล (อ้างถึงใน เจดน์

ธนวัฒน์, 2539, น. 34) ได้สรุปไว้ค่อนข้างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติเองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ กรีนเดิล ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ ควรทำอย่างไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม จึงขึ้นอยู่กับสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จำนง เถลิมนัตถ (2536, น. 6-8) ได้ทำการศึกษาปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ โดยศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า

1. สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเข้ามาในจังหวัดระนองเป็นจำนวนมากนั้น เกิดจากทั้งปัจจัยหลัก และปัจจัยตั้ง กล่าวคือ ในด้านปัจจัยหลักที่เกิดจากประเทศสหภาพพม่า ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) สภาพเศรษฐกิจตกต่ำในสหภาพพม่า (2) สหภาพพม่าไม่มีมาตรฐานการควบคุมราษฎรออกนอกประเทศ ส่วนในด้านปัจจัยตั้งที่เกิดจากประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดระนอง ได้แก่ (1) มีอาชีพบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ (2) ญาติพี่น้องซึ่งเข้ามาอยู่ในจังหวัดระนองชักจูงเข้ามา (3) การเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่าย และ (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง

2. นโยบายและมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่กำหนดโดยรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยนั้น ไม่สามารถจะนำไปใช้ได้ผลสมบูรณ์ ในกรณีของจังหวัดระนองทั้งนี้เพราะปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนอง มีความสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงในจังหวัดระนอง และมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดระนองเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ซึ่งเป็นปัญหาที่เน้นหนักไปทางด้านความมั่นคงของชาติ

3. การที่ทางราชการกำหนดผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ก่อนหลังตามลำดับ

นั้น โดยให้จ้างผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ซึ่งเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ก่อน ถ้าไม่มีจึงให้จ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าซึ่งเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยนั้น ในทางปฏิบัติไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนองได้ ทั้งนี้เพราะ ในจังหวัดระนองนั้น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าส่วนใหญ่มีการประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีหลักแหล่งถาวรมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในพื้นที่ ดังนั้น แม้ว่าสถานประกอบการต่าง ๆ จะได้จ้างแรงงานพม่าไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นอีกเหมือนเดิม และในข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า สถานประกอบการต่าง ๆ ก็ได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหางานทำเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนมาก และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าประเภทหลังนี้เองที่เป็นปัญหาโดยเฉพาะของจังหวัดระนอง จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการจะต้องกำหนดให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันเพิ่มขึ้น โดยให้สามารถจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ได้ด้วย แม้จะไม่มีหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย

4. มาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เดินทางเข้ามาหางานทำเป็นครั้งคราวตามข้อ 3 นั้น จะต้องเริ่มด้วยการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปทั้งหมดในจังหวัดระนอง ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เสร็จแล้วนำตัวควบคุมไว้ในศูนย์ควบคุม จากนั้นก็เปิดโอกาสให้เจ้าของสถานประกอบการในจังหวัดสามารถรับตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าไปทำงานในสถานประกอบการได้ โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยการประกันตัวตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามแนวทางระเบียบกระทรวงมหาดไทย และการยื่นขอใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นอกจากนี้ ทั้งทางราชการและเจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ จะต้องร่วมมือประสานงานกันในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อไม่ให้แรงงานพม่าเหล่านี้หลบหนีไปจากเขตพื้นที่ควบคุมที่อนุญาตให้รับจ้างทำงานได้

5. การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปเข้ามาหางานทำได้เป็นการชั่วคราวนั้น เมื่อพิจารณาผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้นแล้ว มีผลดีมากกว่าผลเสียด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

5.1 เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง การปกครอง ก็

ปรากฏว่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าส่วนมากที่เข้ามาหางานทำในจังหวัดระนอง เป็นชาวพม่าที่มาจากอำเภอชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นชาวพม่าแท้ที่มุ่งจะหางานทำเพื่อความอยู่รอดมากกว่าที่จะเข้ามาเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง นอกจากนี้ จุดที่ตั้งของจังหวัดระนองก็ไม่อยู่ในเขตแทรกแซงหรืออิทธิพลหรือฐานกำลังของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า

5.2 เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ปรากฏว่าการเข้ามารับจ้างทำงานเป็นกรรมกรที่ใช้แรงงานทั่วไป ไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการแข่งขันคนไทย เพราะในจังหวัดระนองขาดแคลนแรงงานประเภทนี้เป็นจำนวนมาก และคนไทยในจังหวัดระนองและต่างจังหวัดก็ไม่นิยมไปทำงานประเภทนี้

5.3 เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยา ก็ปรากฏว่า มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเพียงส่วนน้อยที่เข้ามาสร้างปัญหาสังคมให้กับจังหวัดระนอง เช่น การลักเล็กขโมยน้อย การพนัน คีฬาสุรา ยาเสพติด และการประกอบอาชีพเป็นหญิงโสเภณีบางส่วน ซึ่งถ้าได้มีการดำเนินการตามมาตรการปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อ 4 แล้ว ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยาก็จะลดน้อยลงมากและสามารถควบคุมได้

เจตนีย์ ธนวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก (1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลังยานพาหนะ/วัสดุ ไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า (6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย (7) สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

เจริญ อุปราคม (2526, น. 16-17) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินการตามโครงการการสร้างงานในชนบท พบว่า โครงการสร้างงานในชนบทปี 2525 มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานคือ

## 1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำและคัดเลือกโครงการ

1.1 โครงการสร้างงานในชนบทปี 2525 ได้กำหนดให้คัดเลือกจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ที่ได้จัดทำและปรับปรุงไว้แล้ว เพื่อให้โครงการที่นำมาดำเนินการมีประโยชน์สำหรับประชาชนอย่างแท้จริง แต่ถ้าวิจารณาถึงเรื่องแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ที่ได้จัดทำมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ในทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่า ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก โดยเฉพาะนอกจากกรมการพัฒนาชุมชนแล้ว ยังมีได้เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีกิจกรรมอยู่ในระดับตำบล ลักษณะของแผนพัฒนาตำบล 5 ปี จึงทำอยู่ในขอบเขตจำกัด และเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนซึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำก็มีส่วนรอบงำและชี้นำความคิดของสภาตำบลเอง ก็อยู่ในวงจำกัด มักได้รับอิทธิพลทางด้านความคิดจากเลขานุการสภาตำบลหรือกำนันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งขาดการวิเคราะห์และมองปัญหา รวมทั้งความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริงในการกำหนดโครงการ ทำให้โครงการที่ได้รับการเสนอไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ในตำบล

1.2 การพิจารณาโครงการในระดับ กสข. กล่าวคือ การตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของโครงการนั้น ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเพียงว่าไม่ขัดกับระเบียบ ก็อนุมัติให้ดำเนินการได้ เพราะการกำหนดโครงการเป็นอำนาจของสภาตำบล และระยะเวลาที่มีจำกัดทำให้ กสข. ไม่สามารถพิจารณาได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน

1.3 โครงการของสภาตำบล มักไม่ได้กำหนดวิธีการบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างตามโครงการนี้ไว้ ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่แล้วก็แล้วกันไป ทำให้สิ่งก่อสร้างพังหรือชำรุดอย่างรวดเร็ว

## 2. ปัญหาในการปฏิบัติตามโครงการ

2.1 ผู้จำหน่ายหรือผู้ผลิตวัสดุก่อสร้าง ไม่อาจจำหน่ายหรือผลิตวัสดุก่อสร้างได้ทันกับความต้องการ ประกอบกับในช่วงเวลานั้นมีหลายอำเภอ ต้องการวัสดุก่อสร้างชนิดเดียวกันพร้อม ๆ กัน ทำให้งาน กสข. ดำเนินไปด้วยความล่าช้า

2.2 นโยบายของ กสข. ในปี 2525 ได้เน้นในเรื่องของความมั่นคงถาวรอีกจุดหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหารั่วโครงการ กสข. มักมีความคงทนถาวรน้อย ในปีนี้จึงได้เน้นที่จะให้ความรู้ทางด้านช่าง ซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญของหน่วยงานดำเนินการ โดยได้จัดทำคู่มือด้านช่างและฝึกอบรมความรู้ทางด้านช่างให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่มาก เพราะการฝึกอบรมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ ช่างท้องถิ่นยังไม่สามารถนำความรู้ไปดำเนินการโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 หลักการในการพัฒนาจิตใจ เป็นวัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งของโครงการ กสช. ในปีนี้ โดยเฉพาะหลักการที่ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เห็นความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลักการของ กสช. ที่มุ่งกระจายรายได้โดยจ้างแรงงานประชาชน ทำให้วัตถุประสงค์ที่วางไว้เป็นไปได้ยาก กลับก่อให้เกิดความแตกแยกและมองผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ

การควบคุมงาน และติดตามงานในระดับอำเภอ ยังไม่สม่ำเสมอและจริงจังเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการขาดและสิ้นเปลืองเวลาเป็นจำนวนมากที่จะไปติดตามรายละเอียด และควบคุมการดำเนินงานตามโครงการได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ในการติดตาม และประเมินผลส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ประจำของคนอยู่แล้ว ยิ่งในบางอำเภอมีอาณาเขตกว้างขวาง มีประชาชนมากทำให้ต้องรับผิดชอบงานในภาระหน้าที่ในปริมาณสูง การติดตามดูแลโครงการ กสช. ก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่ นอกจากนั้นการปฏิบัติตามโครงการ มีเอกสารสิ่งประกอบต่าง ๆ ที่ต้องใช้เวลาในการวิเคราะห์และความคิดหลายอย่างเป็นเรื่องซึ่งขาดได้ยาก ดังนั้นข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการดำเนินการจึงยังคงมีอยู่บ้าง

วเรช จันทรร และลิขิต ธีรเวคิน (2530) ได้ทำการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ปี พ.ศ. 2530 โดยการศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาค ในการนำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบปัญหา 4 ประการในการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ

1. หน่วยงานขององค์กร และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นขาดความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลาง
2. หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ
3. ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ
4. ขาดการประสานความร่วมมือในระหว่างหน่วยงาน

สว่างศรี สว่างไพโร (2539) ได้ทำการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีชาวหม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่าปัญหาอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) การขาดการประสานงาน 2) การขาดความต่อเนื่องของการนำ



นโยบายไปปฏิบัติ 3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

สุมาลี กาญจนพิศ (อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, น.35) ได้ทำการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติดังกล่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของไทย (กรณีศึกษาแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากประเทศพม่า) การศึกษาวิจัยได้ทราบว่า การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในไทย เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่แรก มาตรการระยะสั้น จะเน้นที่มาตรการด้านความมั่นคง การควบคุมบริเวณชายแดน ด้านกฎหมายต้องชัดเจนและปฏิบัติได้ การส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศเดิม การแลกเปลี่ยนข้อมูล การผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติโดยถูกกฎหมายเพื่อเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และไม่มีคนไทยต้องการทำงานประเภทที่จะจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว สำหรับในขั้นตอนที่สอง มาตรการระยะยาว ได้แก่การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และครอบคลุมยิ่งขึ้นและการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในภูมิภาคต่อไป

ธัญพร พันธุ์อริย์ (2539, น. (2)-(3)) ได้ศึกษาผลกระทบการนำนโยบายผ่อนผันการให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอเมือง จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านเศรษฐกิจ การใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าส่งผลดี คือ ในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว และแทนที่ธุรกิจภาคเอกชนหลาย ๆ ด้านจะต้องหยุดชะงักเนื่องจากขาดแคลนแรงงาน การผ่อนผันให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าเข้ามาทดแทนแรงงานในส่วนที่ขาด ทำให้ระบบเศรษฐกิจของจังหวัดดีขึ้นมาได้อย่างสิ้นเชิง

2. ด้านสังคม แรงงานอพยพสัญชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระนองส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อสังคมในภาพรวมไม่มากนักส่วนที่ไม่ดีได้แก่การเอาเปรียบแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงาน โดยแรงงานพม่าไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ด้านสวัสดิการ และอื่น ๆ ส่วนในเรื่องอื่น ๆ เช่น เรื่องลักขโมย ช่อกสุมเล่นการพนัน การเกิดชุมชนแออัด การแย่งงานแรงงานไทย การประกอบอาชีพโสเภณี ตลอดจนเกิดการระบาดของโรคเท้าช้าง ไข้มาลาเรีย และเอดส์ โดยรวมส่งผลกระทบต่อไม่มากนัก

3. ด้านความมั่นคง แรงงานอพยพสัญชาติพม่า ที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระนอง

ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านลบมากนัก เพราะมิได้เข้ามาเพื่อช่องสุญญากาศ เพื่อต่อต้านสงครามในประเทศพม่า อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านลบ แต่แรงงานพม่าเข้ามาเพื่อทำงานหารายได้ยังชีพตัวองเท่านั้น เนื่องจากค่าแรงงานในประเทศไทยสูงกว่าในประเทศพม่า

4. สำหรับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายผ่อนผันให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่า ไปปฏิบัติในจังหวัดระนองนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่าการเข้ามาของแรงงานพม่าก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เพราะจังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานไม่มีฝีมือและกึ่งฝีมืออันเป็นสาเหตุให้เศรษฐกิจชะงักได้ อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าควรจำกัดขอบเขตให้แรงงานพม่าทำงานได้ในบางอาชีพ ควบคุมขั้นตอน และค่าธรรมเนียมในการอนุญาตให้แรงงานพม่าทำงาน และควรให้แรงงานพม่าได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง

วิชาดา ไตรรัตน์ (2540, น. (1)-(2)) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าวไปปฏิบัติในระหว่างปี 2539-2540 ผลการศึกษาพบว่าในช่วงระยะเวลาที่ได้มีการผ่อนผันให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนำแรงงานต่างชาติมารายงาน ทำประกันตัวและขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จในช่วงเวลาดังแต่วันที่ 1 กันยายน 2539- 29 พฤศจิกายน 2539 นั้น มีผู้มารายงานตัว ทำประกันตัวและรับใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น 293,652 คน คิดเป็นร้อยละ 40.58 ของประมาณการแรงงานต่างชาติในพื้นที่จังหวัด 43 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ผ่อนผันซึ่งประมาณการไว้ 723,571 คน ผลการดำเนินการดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ในระดับหนึ่ง แต่ก็ได้ส่งผลให้มีแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น กล่าวคือ จากการประมาณไว้เดิมมีแรงงานต่างชาติดังกล่าวทั้งหมดจำนวน 733,660 คน แต่หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันแล้วประมาณการแรงงานต่างชาติทั่วประเทศมีจำนวนถึง 945,528 คน ทั้งนี้เพราะเกิดจากปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

1. ขาดความชัดเจน และความมีเอกภาพของนโยบาย ที่ทำให้นโยบายไม่น่าเชื่อถือ
2. ความไม่สอดคล้องของนโยบายกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะความไม่ครอบคลุมในส่วนของประเภทอาชีพ และประเภทกิจการที่มีแรงงานต่างชาติดังกล่าวทำงาน
3. ขาดความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งผู้ที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ทำให้การดำเนินการตามนโยบายมีข้อบกพร่องในหลายประการ

4. ขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ
5. ความไม่กระตือรือร้นในนโยบายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนี้ก่อให้เกิดความลังกั้นในการปฏิบัติตามนโยบาย
6. การประชาสัมพันธ์ ไม่กว้างขวางและครอบคลุมเพียงพอ ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง

### บทที่ 3

## นโยบายและมาตรการในการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่มีมาช้านาน จนกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่ง และมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทั้งในแง่จำนวนการเข้ามาและการกระจายออกไปอาศัยและลักลอบทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทั้งในด้านความสงบเรียบร้อย ด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกวาดล้างเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อการหลบเลี่ยง ยากต่อการเข้าไปจับกุมทั้งยังมีกลุ่มบุคคล ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์จากการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงานในประเทศ ประกอบกับผลจากการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าแรงงานไทย มีความอดทน สู้งาน ทำให้การขยายตัวของการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายขยายกว้างขวางออกไป ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งให้เกิดการลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยมากขึ้น กลุ่มผู้ประกอบการและสมาคมผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ จึงได้เรียกร้องให้รัฐอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายจนกลายเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องเร่งหาทางแก้ไข ซึ่งมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลได้ดำเนินการจากอดีตถึงปัจจุบัน มีดังนี้

#### 1. นโยบายปี 2535 และ 2536

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ดังนี้

### 1.1 ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าในเขตพม่า

(1) การแจ้งเตือน แจ้งเตือนทั้งในรูปแบบวิธีการจิตวิทยา และการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรพม่าและชนกลุ่มน้อยในดินแดนพม่าทราบว่า การหลบหนีเข้ามาในเขตไทย มีความผิดตามกฎหมายไทยจะต้องถูกจับกุม ส่งฟ้องศาลเพื่อลงโทษสถานหนัก และจะถูกส่งตัวกลับพม่าทุกราย

(2) การสกัดกั้นและผลักดัน สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่ในโอกาสแรก โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดชุดตรวจของตำรวจตระเวนชายแดน ทหารพราน และอาสาสมัคร ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองเป็นประจำ และพื้นที่อื่นที่เห็นว่าจำเป็น

### 1.2 ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว

(1) ส่งคนค้นให้เข้ามาในเขตไทยบางจุด โดยมีเงื่อนไข ส่งคนค้นให้ราษฎรจากพม่าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในพื้นที่ชายแดนไทยที่กำหนดได้ในระยะเวลาที่จำกัด โดยจะต้องมีการจัดทำประวัติ มีชื่อ รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ที่เดินทางเข้ามาเก็บไว้เป็นหลักฐาน

(2) ควบคุมให้เข้าออกตามช่องทางการเดินทางเข้ามาจะต้องเข้าออกตามช่องทางที่กำหนดและจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดไว้ การเดินทางเข้าออกนอกช่องทางที่กำหนดหรือออกนอกพื้นที่ควบคุม จะมีการจับกุมลงโทษตามกฎหมายคนเข้าเมืองโดยเคร่งครัด

### 1.3 ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่กำหนด และผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด

(1) การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้มีการสกัดกั้นอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดแล้วหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น และกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 9 จังหวัด เป็นพื้นที่ควบคุม มีการจัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่ โดยใช้กำลังของตำรวจตระเวนชายแดน อาสาสมัคร เข้ามาทำหน้าที่ ส่วนการเพิ่มอัตราผู้ตั้งเจ้าหน้าที่เหล่านี้เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น อาจกระทำโดยการขยายอัตราหรือโยกย้ายมาจากพื้นที่อื่น ๆ โดยเน้นการตรวจตามเส้นทางอำเภอชายแดนไปยังตัวจังหวัด

(2) การเพิ่มโทษให้มีการส่งฟ้องในความผิดสถานหนักต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เคยถูกจับกุม และศาลพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบกลับเข้ามาอีกตาม มาตรา 92 ของประมวลกฎหมายอาญา

(3) ติดตามและตรวจสอบ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ ติดตามและตรวจสอบการมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไปอยู่อาศัยในพื้นที่รับผิดชอบ หากพบ การกระทำความคิดให้ทำการจับกุมและส่งฟ้องศาลทุกกรณี

#### 1.4 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

(1) ใช้อำนาจของกฎหมายให้มีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดทำ ทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว และประกาศเรื่องการกำหนดเขตควบคุมผู้หลบหนีเข้า เมืองจากพม่าเป็นการเฉพาะ โดยให้มีกฎหมายรองรับ คือ อาศัย มาตรา 17 แห่งพระราช บัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2521 มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ กำหนดระเบียบและประกาศดังกล่าว

(2) ทำทะเบียนควบคุม ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อม บัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริงตาม ห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวนและตรวจสอบบุคคล เป็นการป้องกันมิให้มีผู้หลบหนีเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

(3) ให้อยู่เป็นการชั่วคราว ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (ที่ เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียน ประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

#### 1.5 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

(1) ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อ บรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบกิจการที่ขาดแคลน แรงงาน และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

(2) กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง ให้มีการจับกุมและลงโทษ อย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รับจ้างทำงานโดยไม่ถูกต้องและนายทุนที่ลักลอบใช้แรง งานผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 1.6 ผู้ที่หนีพักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง

(1) ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พัก อาศัยและความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวด ตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษเนรเทศไปแล้ว ให้ฟ้อง ในลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

(2) การยึดของกลางให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้นกว่าคดีจะถึงที่สุด

การดำเนินการเพื่อรองรับมาตรการตามที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการดังนี้

### กระทรวงมหาดไทย

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องในการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยออกประกาศเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 มีสาระสำคัญดังนี้

#### 1. การกำหนดเขตควบคุม

1.1 ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่กรมการปกครอง 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 อำเภอ สบเมย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอแม่สะเรียงและกิ่งอำเภอบางมะฝ้า
- (7) จังหวัดราชบุรี ในพื้นที่อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอโพธาราม และ อำเภอสวนผึ้ง
- (8) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อำเภอทับสะแก อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย
- (9) จังหวัดชุมพร ในพื้นที่อำเภอท่าชนะ

1.2 ผู้หลบหนีตามข้อ 1.1 จะย้ายถิ่นที่อยู่หรือเดินทางออกจากเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัวไม่ได้ยกเว้นกรณีเจ็บป่วยหนัก โดยมีหลักเกณฑ์การผ่อนผันดังนี้

(1) ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเดินทางออกนอกเขตได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน คือ เจ็บป่วยหนัก ซึ่งสถานพยาบาลในพื้นที่ไม่สามารถให้การรักษาได้เท่านั้น โดยผ่อนผันให้มีผู้ติดตาม ไม่เกิน 2 คน

(2) ให้ออกนอกเขตได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เช่น การรักษาพยาบาลตามข้อ (1) ซึ่งต้องใช้เวลาเกินกว่า 7 วัน โดยต้องมีหลักฐานใบรับรองแพทย์มาแสดง

(3) การขออนุญาตออกนอกเขตอำเภอ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งอำเภอปลายทาง และรายงานให้จังหวัด ทราบ

(4) การขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ อนุญาต แล้วแจ้งจังหวัดปลายทางและรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

## 2. การผ่อนผันให้ทำงาน

ผ่อนผันให้สามารถทำงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ตามนัย มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่าง ด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ในเขตพื้นที่ควบคุม โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้

### 2.1 พื้นที่ดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงาน

ในระยะแรกให้ดำเนินการตามมาตรการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบ หนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เฉพาะในพื้นที่ควบคุม 4 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง และเมื่อได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วจะมีการติดตามประเมินผล และดำเนิน การในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลืออีก 5 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี



ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร โดยกระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งกำหนดการดำเนินการให้ จังหวัดทราบต่อไป ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลืออีก 5 จังหวัด ไม่มีการได้รับการขยายให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 แต่อย่างใด

## 2.2 คุณสมบัติ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519
- (2) เป็นผู้ที่กรมการปกครอง ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไว้แล้ว (บัตรสีส้มและบัตรสีม่วง)
- (3) ให้ผู้หลบหนีฯ สามารถทำงานได้เฉพาะในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรของคนเท่านั้น

## 2.3 ขั้นตอนการขอจ้างแรงงาน

การขอจ้างแรงงานให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

- (1) ขั้นตอนการประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อออกใบอนุญาตทำงาน
  - ผู้ประกอบการหรือนายจ้างนำตัวผู้หลบหนีฯ ที่มีบัตรประจำตัวไปรายงานต่อพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ที่ทำการด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่
  - ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีอีก โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองรับตัวกักไว้รอการส่งกลับตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยแจ้งคำสั่งส่งกลับ (ตม. 35) ให้ผู้หลบหนีฯ รับทราบและจัดทำประวัติไว้ตามระเบียบฯ
  - ผู้ประกอบการหรือนายจ้างยื่นขอประกันตัว และทำสัญญาประกันตัวคนต่างด้าวผู้หลบหนีฯ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง โดยนำหลักทรัพย์ เงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (ไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญา) ในวงเงิน 5,000 บาท อากาศสมุดปี 10 บาทต่อคน บัตรประจำตัวและหลักฐานทะเบียนการค้า

- เมื่อพนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้อนุญาตให้ประกันตัวแล้ว จะออกเอกสารการรายงานตัวติดรูปถ่ายให้คนต่างด้าวถือประจำตัวไว้เป็นหลักฐาน และนำให้ไปรายงานตัวตามกำหนดเวลา

- รายละเอียดในการประกันตัวให้เป็นไปตามระเบียบคำสั่ง หรือประกาศที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนด

(2) ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน

- นายจ้างแจ้งชื่อลูกจ้างที่ได้รับการประกันตัวแล้ว ตามข้อ (1) ให้จังหวัดโดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดทราบ และยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายในกำหนด (จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมการจัดหางานตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521)

- สำหรับรายละเอียดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนดหรือ ประกาศของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

**กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม**

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางาน ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยออกประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับแจ้งการขอรับใบอนุญาตทำงาน ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2538 กำหนดให้คนต่างด้าวมีบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองแล้ว และประสงค์จะทำงานในพื้นที่จังหวัดระนอง กาญจนบุรี ตากและเชียงราย ดำเนินการ ดังนี้

1. การยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ต้องแสดงหลักฐาน คือ

- (1) บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่กรมการปกครองออกให้
- (2) หนังสือรับรองการจ้างโดยนายจ้างที่ระบุว่าจ้างเป็นผู้รับรอง
- (3) ใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 6 ซึ่งรับรองว่าผู้ยื่นขอไม่เป็นโรค

ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 11(2) ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งได้แก่โรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการ โรคติดเชื้อเฉียบพลันให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

(4) รูปถ่ายครึ่งตัวหน้าตรง ไม่สวมหมวก ขนาด 5 x 6 เซนติเมตร ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกินหกเดือน จำนวน 3 รูป

(5) หลักฐานการประกันคนต่างด้าวของนายจ้างที่ว่าจ้างคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (มาตรา 54)

2. ให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมนิยามใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว
3. คนต่างด้าวดังกล่าวไม่มีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างจนกว่าจะครบกำหนด 1 ปี

หรือตามกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

4. ให้คนต่างด้าวยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการที่จะว่าจ้างคนต่างด้าวทำงาน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ประกาศ

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

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536 ให้จ้างแรงงานต่างชาติ (ไม่ระบุสัญชาติ) ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์การขาดแคลนแรงงานประมงในจังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล จำนวน 22 จังหวัดคือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ระยอง ระนอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และตราด

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติทุกสัญชาติที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและรอการส่งกลับ ทำงานในกิจการประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดที่มีการประกอบธุรกิจประมงทะเลจำนวน 22 จังหวัด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถอนุญาตให้ทำงานได้ เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 (ในขณะนั้น) ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขต่อไป และในความเป็นจริงก็มีการลักลอบการใช้แรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก

## 2. นโยบายปี 2539

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 วันที่ 2 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 6 สิงหาคม 2539

2.1 นโยบาย ระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน และอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย ป้อนกัน และสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง

ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชน ในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 มาตรการดำเนินการ

2.2.1 ผ่อนปรน การจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดยมีการประกันตัวโดยนายจ้างและออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2.2.2 รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และผ่อนปรนการจ้างงาน

(1) สัญชาติ แรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

(2) จำนวนการผ่อนปรน การจ้างงานตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พิจารณาตามความขาดแคลน

### (3) อาชีพ/ประเภทกิจการ

ก. งานกรรมกรในกิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพนปลา แพกุ้ง คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาด สัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล กิจการก่อสร้าง กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ กิจการผลิตกะปิ กิจการผลิตน้ำปลา กิจการอบและปรมไบยาสูบ กิจการตากมันสำปะหลัง กิจการเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล กิจการเก็บสินค้าในโกดัง กิจการแกะกึ่ง กิจการทำปลาน้ำเค็มปลาหวาน กิจการทำปลาน้ำจืด กิจการทำหมึกตากแห้ง กิจการทำหมึกถลอก กิจการทำนากลือ กิจการโรงเลื่อยไม้ กิจการโรงไม้หิน กิจการโรงสีข้าว กิจการโรงงานทำไอ้ กิจการโรงงานทำอิฐ

ข. งานรับใช้ในบ้านกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการข้างต้น ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

### (4) พื้นที่ 43 จังหวัด

กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีธรรมราช

พังงา พิชณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และ กรุงเทพมหานคร

การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเพิ่มเติมจาก 43 จังหวัด ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงมหาดไทย และสภาพความมั่นคงแห่งชาติร่วมกันพิจารณาดูตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ และไม่กระทบกระเทือนต่อการจ้างแรงงานไทย

(5) สภาพการจ้าง และค่าจ้าง ให้นายจ้างจัดสภาพการจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายแรงงานไทย

(6) เงินประกัน 1,000 บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน

(7) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ให้ดำเนินการในลักษณะรวมกัน (ONE STOP SERVICE) ลดและปรับขั้นตอนพิธีการและรูปแบบที่ไม่จำเป็นออกไปเพื่อความสะดวกรวดเร็ว สามารถปฏิบัติได้จริงและสอดคล้องกฎหมายในประเทศ

(8) ระยะเวลาผ่อนปรน ไม่เกิน 2 ปี เพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องเป็นการถาวร โดยให้นายจ้างนำผู้ใช้แรงงานมารายงานตัวในระยะเวลา 6 เดือน และขอต่ออายุการทำงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเมื่อครบ 1 ปี

(9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานหรือไม่มีผู้ประกอบการขอประกันคน ให้มีการตรวจสอบโดยชัดเจนและดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

### 2.3 คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีองค์ประกอบคือ ประธานคณะอนุกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการในสัดส่วนเท่า ๆ กัน

ให้คณะอนุกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีนี้

(2) พิจารณาจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้

มีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(3) กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

(4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างด้าวตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

#### 2.4 กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

ให้อธิบดีกรมตำรวจและอธิบดีกรมการตรวจทางน้ำกำหนดระเบียบปฏิบัติ สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำขึ้นเป็นการเฉพาะ ให้สอดคล้องกับลักษณะงานที่สามารถ ปฏิบัติได้

#### 2.5 ระยะเวลาการรายงานตัว

ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ไปรายงานตัวทำประกันตัว และขอรับใบอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 จนถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 เป็นเวลา 90 วัน หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ได้ภายในกำหนดดังกล่าว ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกไม่เกิน 90 วัน

#### 2.6 ระบบการควบคุมและกำกับดูแล

ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวง แรงงานและสวัสดิการ สังคมรับผิดชอบ ดังนี้

- (1) ทำการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล ทะเบียนอนุญาตทำงาน ใบ อนุญาต
- (2) สกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง
- (3) ใช้มาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายต่อนายจ้าง ผู้ใช้ แรงงาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างจริงจัง
- (4) ยกเลิกการอนุญาตเมื่อนายจ้างหรือแรงงานต่างด้าวไม่ทำตามหลัก เกณฑ์ที่กำหนด เช่น การรายงานตัวของแรงงานต่างด้าว การรายงานผลการดำเนินการตาม เวลาที่กำหนด ฯลฯ
- (5) ลงโทษให้เป็นแบบอย่างต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

จับกุมและการลงโทษการดำเนินการในลักษณะขบวนการ (กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับผิดชอบ)

## 2.7 การรายงานและการประเมินผล

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รายงานและประเมินผลการดำเนินการต่อสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในระดับนโยบาย

## 2.8 องค์กรรับผิดชอบ

(1) กระทรวงมหาดไทย และศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหามลพิษภัยผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการควบคุม กำกับดูแล การหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และความสงบเรียบร้อย

(2) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการและกำกับดูแลการผ่อนปรน และการกำกับดูแลการจ้างงานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด

(3) สภาพความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบในการอำนวยการประสานการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

## 2.9 มาตรการระยะต่อไปและระยะยาว

(1) มาตรการระยะต่อไป ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปรับปรุงมาตรการในระยะต่อไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาทิ การเพิ่มหรือลดอาชีพและสัญชาติที่ผ่อนปรนให้ทำงาน การวางมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้าง การสวัสดิการ และการประกันสังคมให้เหมาะสมเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อทางารเมืองทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งให้กระทรวงการต่างประเทศเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อผลในการแก้ไขปัญหามลพิษภัย อาทิ เรื่องการรับรองสถานะ และการส่งกลับ

(2) มาตรการระยะยาว ให้มีการศึกษาข้อเท็จจริงและผลกระทบในการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม และสัญชาติบุคคล โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดำเนินการ โดยประสานกับสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อผลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวระยะยาวที่เหมาะสม เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทุกด้าน

### 3 นโยบายปี 2541

#### 3.1 ที่มาของนโยบาย

ประเทศไทยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงปลายปี พ.ศ. 2539 ภาวะการส่งออกสินค้าออกไปตลาดต่างประเทศมีการชะลอตัว ทำให้นายจ้างหลายกิจการ มีการเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก ทำให้จำนวนการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานไว้ 7 มาตรการ มีองค์กรรับผิดชอบ คือ “คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนงานในภาพรวมเกี่ยวกับการบรรเทาปัญหาการว่างงาน สั่งการและปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน ติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาค้นหางาน และแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบแต่ละมาตรการ หนึ่งในเจ็ดมาตรการตามแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานคือ มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

#### 3.2 องค์กรรับผิดชอบ

มาตรการการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เป็นมาตรการเพื่อเพิ่มโอกาสการมีงานทำของคนไทยโดยการลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในโรงงานแล้วจัดให้แรงงานไทยเข้าทำงานแทน มีองค์กรรับผิดชอบคือ คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว มีรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กำกับดูแลการปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 11 หน่วยงาน ร่วมเป็นอนุกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรการและแผนงานในการสนับสนุนแรงงานไทยที่ว่างงานหรือถูกเลิกจ้างได้มีงานทำในสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนกำหนดกรอบกิจกรรมและแผนปฏิบัติการตามแผนงานและกิจการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน คือ คณะทำงานแก้ไขแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และคณะทำงานพิจารณากิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย

คณะทำงานแก้ไขแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย มีอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นประธาน รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธาน ผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง เป็นคณะทำงาน ผู้แทนกรมการจัดหางานและผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาหาแนวทาง



กำหนดมาตรการและแผนงาน กิจกรรมและแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

คณะทำงานพิจารณากิจการที่ขาดแคลนแรงงาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นรองประธาน รองปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการหอการค้าไทย เป็นคณะทำงาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดว่ากิจการใดเป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยอย่างแท้จริง ตลอดจนการเสนอแนวทางในการจัดแรงงานไทยเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าว หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว มาตรการในการควบคุมและกำกับดูแล

### 3.3 กรอบการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางานได้กำหนดกรอบเพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานที่จะเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวพิจารณา ดังนี้

- (1) ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานผิดกฎหมายสามารถทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) ให้มีการควบคุม กำกับดูแลแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายได้อย่างใกล้ชิด สามารถตรวจสอบได้ ติดตามได้
- (3) มีมาตรการ วิธีการที่จะทยอยนำแรงงานไทยเข้าไปทำงานแทนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย
- (4) มีการสำรวจ ศึกษา วิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนสามารถชี้ชัดได้ว่ากิจการใดบ้างที่ขาดแคลนแรงงานไทยอย่างแท้จริง

### 3.4 เป้าหมายการดำเนินการปี 2541

- (1) ลดการทำงานของคนต่างด้าว 300,000 คน โดยแบ่งเป็น
  - ลดการอนุญาตให้ทำงานของคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย 5,000 คน
  - ลดคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งทำงานในโรงงาน 295,000 คน
- (2) จัดแรงงานไทยเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าว 300,000 คน

### 3.5 การดำเนินการปี 2541

คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้ประชุมมาแล้วรวม 7 ครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2541 ผลการประชุมที่สำคัญคือ

#### (1) การประชุมครั้งที่ 1/2541 (วันที่ 15 มกราคม 2541)

มีมติกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไว้ 8 มาตรการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม ผลักดันและจัดหาแรงงานไทยทดแทน ทั้งนี้เพื่อให้คนไทยมีโอกาสมุ่งงานทำ มีรายละเอียดดังนี้

#### มาตรการที่ 1 ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนและผ่อนผัน

แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานอีก (กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

#### มาตรการที่ 2 ส่วนที่มีการผ่อนผันแล้ว ต้องจัดระเบียบควบคุม

และไม่ควรมีการผ่อนผันให้ทำงานในโรงงาน (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

#### มาตรการที่ 3 สกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งการเร่ง

ตรวจจับผู้ลักลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมาย โดยเอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

#### มาตรการที่ 4 ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ให้ดำเนินการส่ง

กลับประเทศ ภูมิปัญญา หากยังไม่สามารถส่งกลับได้ ให้อนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเฉพาะจังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา (สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

#### มาตรการที่ 5 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็น

หน่วยงานหลักร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ศึกษาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาลำหรับกิจการบางประเภทที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้ เช่น กิจการประมงทะเล และกิจการก่อสร้าง (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

#### มาตรการที่ 6 หากมีกิจการใดขาดแคลนแรงงาน ให้มีการสั่ง

แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

#### มาตรการที่ 7 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษาและเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

**มาตรการที่ 8 ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจังให้เห็นภัย**

อันตรายของการจ้างแรงงานต่างด้าว ความผิดและเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการ (สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก)

(2) การประชุมครั้งที่ 2-5 /2541 (วันที่ 2 มีนาคม 10 เมษายน 25

พฤษภาคม และ 15 กรกฎาคม 2541)

เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานชั่วคราว ซึ่งผลการพิจารณาสรุปได้ ดังนี้

นโยบายทั้ง 8 มาตรการ เน้นในเรื่องการผลักดันคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้ไปอยู่จังหวัดชายแดนหรือส่งกลับประเทศภูมิลำเนา แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า มีกิจการบางประเภทที่คนไทยไม่ทำแล้ว หรือจัดหาคนไทยทำไม่ได้ หรืออยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต สภาพการจ้าง สภาพการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานของคนไทย จากข้อจำกัดดังกล่าวคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว จึงได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายทั้ง 8 ประการ ดังนี้

ก. ให้มีการสกัดกั้นและผลักดันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอย่างจริงจัง เพื่อให้แรงงานเหล่านั้นกลับประเทศภูมิลำเนาหรือไปอยู่ในจังหวัดชายแดน โดยในช่วงแรกให้เน้นการผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในโรงงาน 9 ประเภทกิจการ ที่เห็นว่าเป็นกิจการที่สามารถจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานแทนได้ โดยออกประกาศคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวครั้งที่ 1/2541 วันที่ 16 มีนาคม 2541 เพื่อรณรงค์ให้นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและจัดแรงงานไทยเข้าทำงานแทน ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานจะร่วมดำเนินการตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2541 แต่ยกเว้นในจังหวัดชายแดนและกิจการประมงทะเลเนื่องจากจะผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราว

ข. ให้มีการผ่อนผันให้จังหวัดชายแดน และจังหวัดที่มี

กิจการที่ขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง หรือจังหวัดที่มีกิจการที่อยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานของคนไทย มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อีก 1 ปี แต่นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนเพื่ออนุญาตจ้างคนต่าง

ค้ำวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับให้ทำงานได้ชั่วคราว เพื่อให้มีการจัดทะเบียนประวัติให้สามารถควบคุมดูแลได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม วันที่ 9 มิถุนายน และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541

#### หลักเกณฑ์การผ่อนผัน

1) ต้องเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนมีประกาศกระทรวงมหาดไทย (ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2541)

2) สัญชาติและพื้นที่ที่อนุญาตให้อยู่เพื่อทำงาน

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า จำนวน 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ระนอง

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-ลาว จำนวน 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร นครพนม

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติกัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลที่มีกิจการประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ระนอง จันทบุรี และตราด

- ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงาน หรือกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิตรวม 5 กิจการ คือ

(1) สวนยางพารา ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกร ในพื้นที่ 13 จังหวัด คือ ตราด สระแก้ว ประจวบคีรีขันธ์ นครพนม กระบี่ ชลบุรี ชุมพร พังงา ภูเก็ต ระนอง สตูล สุราษฎร์ธานี และสงขลา

(2) ไร่อ้อย ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกร ในพื้นที่ 5 จังหวัด คือ ราชบุรี อุทัยธานี สระแก้ว กาญจนบุรี และกำแพงเพชร

(3) เลี้ยงหมู ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกร ในพื้นที่ 11 จังหวัด คือ ลำพูน พิจิตร นครปฐม อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี นครราชสีมา และขอนแก่น

## (4) โรงสีข้าว ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกร ในพื้นที่ 34

จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร ชัยนาท ชลบุรี นนทบุรี ปทุมธานี ลพบุรี สิงห์บุรี สมุทรสาคร  
สมุทรปราการ สระบุรี อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว กาญจนบุรี  
ราชบุรี สุพรรณบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ พะเยา พิษณุโลก พิจิตร  
เพชรบูรณ์ สุโขทัย นครพนม นครราชสีมา สุรินทร์ สตูล และสงขลา

(5) ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกร ใน  
พื้นที่ 1 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร

## 3) อาชีพและกิจการที่อนุญาตให้ทำงาน

- อาชีพเฉพาะ กรรมกร
- กิจการ 6 กิจการ คือ ประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเล

สวนยางพารา ไร่อ้อย เลี้ยงหมู โรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ส่วนในจังหวัดชาย  
แดน 13 จังหวัดเป็นกิจการตามที่จังหวัดพิจารณาผ่านคณะกรรมการพิจารณาการทำงาน  
ของคนต่างด้าวประจำจังหวัด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม  
พิจารณาออกประกาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ออกประกาศกำหนดงานและกิจการที่ให้คนต่างด้าวที่  
เข้าเมืองผิดกฎหมายทำได้ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2541

## 4) ระยะเวลาดำเนินการ

ให้นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการดำเนินการดำเนินการขอผ่อนผันให้  
แล้วเสร็จภายใน 60 วัน (ตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2541- 3 ตุลาคม 2541)

## 5) กำหนดการผ่อนผัน

ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ 1 ปี  
นับตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2541 – 4 สิงหาคม 2542

## (3) การประชุมครั้งที่ 6/2541 (วันที่ 30 กันยายน 2541)

จากการดำเนินการผ่อนผันมีนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการ  
บางรายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงมีการร้องขอให้เพิ่มพื้นที่ ขยาย  
ระยะเวลาดำเนินการ คณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวจึงได้มีการพิจารณาอีกครั้งตาม  
คำร้องขอ และได้มีมติไม่ให้มีการผ่อนผันเพิ่มเติมอีก และยุติการรับคำร้องเพื่อพิจารณา ทั้งนี้  
เพราะเห็นว่าหากมีการผ่อนผันอีกก็จะต้องเริ่มต้นใหม่ อีกทั้งจะกระทบต่อนโยบายการ  
ผลักดัน จับกุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพราะความไม่แน่นอนในแนวนโยบาย  
ดังกล่าว

#### (4) การประชุมครั้งที่ 7/2541 (วันที่ 23 ธันวาคม 2541)

คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวพิจารณาเห็นว่าควรมีการดำเนินการกับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแยกเป็น

**ระยะเร่งด่วน** ก่อนครบกำหนดการผ่อนผันในวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเช้า-กลับเย็น ศึกษาและเสนอรูปแบบในการดำเนินการ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายตลอดจนเสนอมาตรการในการควบคุม (ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่ามีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะนี้อยู่แล้ว)

**ระยะยาว** เป็นการดำเนินการหลังจากครบกำหนดวันผ่อนผันคือ ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวพิจารณาเห็นว่ายังไม่ควรให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ควรมีการดำเนินการให้คนไทยทำงานแทนคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งยังคงเหลืออยู่เป็นจำนวนถึง 6 แสนกว่าคนก่อน แต่หากไม่มีคนไทยประสงค์ที่จะทำงานดังกล่าว จึงจะใช้กรอบกฎหมายที่เหมาะสม ตลอดจนหาแนวทางที่รัดกุมในการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นทำงานได้ โดยต้องมีการศึกษาว่ากิจการใดมีการขาดแคลนแรงงานที่แท้จริงแล้วให้ประกาศเพื่อจัดหาแรงงานไทยเข้าไปทำงานก่อน หากจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานไม่ได้ จึงจะอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวต่อไป ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาในเรื่องกิจการที่ขาดแคลนแรงงานและคนงานไทยไม่ทำอย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขของการจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการ และสภาพการทำงานที่เหมาะสม องค์ประกอบมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะทำงาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ และได้เสนอคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติรับทราบในการประชุมเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2541 แล้ว

#### 3.6 ผลการดำเนินการปี 2541

ผลการดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม – ธันวาคม 2541 มีดังนี้

(1) การลดการทำงานของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

- ไม้อนุญาต จำนวน	1,939 ราย
- แจ้งออก สิ้นไปอนุญาตทำงาน	14,914 ราย
รวม	16,853 ราย

(2) การลดคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อทำงานในโรงงานทั่วประเทศ

- เลิกจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	305,778	คน
- ลงทะเบียนแรงงานไทย	310,034	คน
- บรรจุแรงงานไทยทดแทน	270,392	คน

(3) ผลการดำเนินงานตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว 8 มาตรการ

**มาตรการที่ 1** อนุญาตให้นำเข้าผู้มีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายทำงานอีก

**ผลการดำเนินงาน** มาตรการนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่ให้มีการต่ออายุสำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จดทะเบียนเมื่อปี 2539 อีก และได้สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันไปแล้วเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2541 จึงไม่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2539 เหลืออีก

**มาตรการที่ 2** ส่วนที่มีการผ่อนผันแล้วให้จัดระเบียบควบคุมและไม่ควรผ่อนผันให้ทำงานในโรงงาน

**ผลการดำเนินงาน** แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 ได้สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันไปแล้ว การดำเนินการตามมาตรการนี้จึงสิ้นสุด

**มาตรการที่ 3** สกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งการเร่งตรวจจับผู้ลักลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมาย โดยเอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

**ผลการดำเนินงาน**

- การสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ของคนต่างด้าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งปฏิบัติการปราบปราม สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยให้หน่วยงานตามแนวชายแดนประสานการปฏิบัติกับกองกำลังทหารตามแนวชายแดน เพื่อร่วมกันสกัดกั้นมิให้คนต่างด้าวลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักร -

- การเร่งตรวจจับผู้ลักลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมายและคนต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย ส่วนักงานตรวจคนเข้าเมืองจับกุมผู้ลักลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมาย จำนวน 204 ราย และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 73,066 คน (พม่า 45,603 คน ลาว 4,298 คน กัมพูชา 19,984 คน อื่น ๆ 3,181 คน)

**มาตรการที่ 4** ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ให้ดำเนินการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา หากยังไม่สามารถส่งกลับได้ให้อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเฉพาะจังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา

### ผลการดำเนินงาน

- การส่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับประเทศภูมิลำเนา  
สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองส่งกลับแรงงานต่างด้าว จำนวน 298,480 คน (พม่า 236,097 คน  
ลาว 10,973 คน กัมพูชา 45,278 คน อื่น ๆ 6,132 คน)

- การอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน วันที่ 6 พฤษภาคม วันที่ 9 มิถุนายน และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับทำงานกรรมกรได้ชั่วคราวเป็นเวลา 1 ปี (ตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2541 ถึงวันที่ 4 สิงหาคม 2542) ในพื้นที่ รวม 54 จังหวัด ณ เดือนธันวาคม 2541 มีผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว คือ

(1) มีนายจ้างมาแจ้งความต้องการ จำนวน 14,446 ราย มีความต้องการแรงงานจำนวน 233,346 อัตรา

(2) จากจำนวนที่แจ้งความต้องการ มีการพิจารณาตามสัดส่วนแล้ว อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ 159,902 คน

(3) ออกใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น 90,472 คน (พม่า 78,950 คน ลาว 1,233 คน และ กัมพูชา 10,289 คน)

ต่อมาคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวมีมติเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2541 ขยายระยะเวลาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลออกไปจนถึงวันที่ 31 มกราคม 2541 ทำให้มีแรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันเพิ่มขึ้น 439 คน รวมเป็น 90,911 คน (พม่า 79,057 คน ลาว 1,261 คน กัมพูชา 10,289)

- การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดชายแดน จากการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2541 คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยศึกษาและเสนอรูปแบบในการดำเนินการเพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช่า-กลับยื่นได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนเสนอมาตรการในการควบคุมด้วย

มาตรการที่ 5 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหสำหรับกิจการบางประเภทที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้



**ผลการดำเนินงาน** คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ได้มีมติเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2541 ให้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาในเรื่องกิจการที่ขาดแคลนแรงงานและคนงานไทยไม่ทำอย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขของการจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการและสภาพการทำงานที่เหมาะสม

**มาตรการที่ 6** หากมีกิจการใดขาดแคลน ให้มีการส่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

**ผลการดำเนินงาน** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันศึกษาถู ระเบียบ ตลอดจนวิธีปฏิบัติที่จะดำเนินการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายให้เป็นรูปธรรมก่อนสิ้นสุดการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในเดือนสิงหาคม 2542 แต่คณะอนุกรรมการฯ เห็นควรให้แก้ไขปัญหาคณะต่างด้าวผิดกฎหมายที่ยังคงลักลอบทำงานอยู่ก่อนจะพิจารณาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

**มาตรการที่ 7** กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษาและเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาคณะต่างด้าว

**ผลการดำเนินงาน** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่างนโยบายแรงงานต่างด้าวระยะยาวเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวในขั้นต้นแล้ว และได้เสนอรายละเอียดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

**มาตรการที่ 8** ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง ให้เห็นภัยอันตรายของการจ้างแรงงานต่างด้าว ความผิดและเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการ

**ผลการดำเนินงาน** สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาคณะต่างด้าวผิดกฎหมายขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดกรอบแผนปฏิบัติการ ตลอดจนแนวทางการประชาสัมพันธ์ เพื่อมิให้การประชาสัมพันธ์เรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะทำงานฯ ได้มีการประชุมเพื่อกำหนดกรอบการประชาสัมพันธ์เป็นระยะ ๆ และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่ร่วมเป็นคณะทำงานฯ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ตามแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง โดยประชาสัมพันธ์ทั้งทางสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ทุกสถานี

#### 4. นโยบายปี 2542

มติคณะรัฐมนตรี 3 สิงหาคม 2542 และ 2 พฤศจิกายน 2542

ปัญหาคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญของชาติ ซึ่งทุกฝ่ายทั้งภาครัฐภาคเอกชน และประชาชนจะต้องร่วมมือร่วมใจกันคิดป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ให้เร่งด่วนและต่อเนื่องก่อนที่ปัญหาดังกล่าวจะลุกลามจนไม่สามารถควบคุมและแก้ไขได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดนโยบายไว้ ดังนี้

1. ผลักดัน ขับกุ่ม และสกัดกั้นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เข้มงวด และต่อเนื่อง โดยเอาผิดตามกฎหมายทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนและจัดคนไทยเข้าไปทำงาน

3. กิจการใดที่ยังไม่สามารถจัดคนไทยเข้าไปทำงานได้ในทันที และยังมี ความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่ง ต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงานอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. จัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่เคยใช้แรงงานเข้มข้นมาเป็นการ ใช้ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น

5. ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง และจริงจังให้เห็นผลกระทบต่อสภาพ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล

การดำเนินการปี 2542

1. การประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

ในปี 2542 คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้ประชุมรวม 6 ครั้ง ผลการประชุมที่สำคัญ คือ

1.1 การประชุมครั้งที่ 1/2542 (วันพฤหัสบดีที่ 3 มิถุนายน 2542)

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ ให้มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบ ในการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดย ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบและแนวปฏิบัติ และมีมติให้จัดประชุมเพื่อรับฟังแนวทาง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน ซึ่ง ได้มีการจัดประชุม 2 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ ประกอบด้วย ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด และจัดหางานจังหวัด จัดประชุมเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2542 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 507 คน

ครั้งที่ 2 ประชุมภาคเอกชนทั่วประเทศ ประกอบด้วยผู้แทนหอการค้าจังหวัด ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2542 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ มีผู้เข้าร่วมประชุม 172 คน

แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เสนอให้ที่ประชุมร่วมกัน แสดงความเห็นโดยสรุป คือ

“โดยหลักทุกจังหวัดจะต้องผลักดัน จับกุม สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่ให้อยู่ในพื้นที่ ยกเว้นกรณีจำเป็นต้องให้อยู่เพื่อประโยชน์ด้านแรงงานและไม่ตัดโอกาสการมีงานทำของแรงงานไทย ให้ใช้อำนาจตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ แล้วใช้อำนาจตามมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวซึ่งการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานชั่วคราว จังหวัดต้องจัดระบบควบคุมให้สามารถตรวจสอบได้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการรักษาความปลอดภัยของประเทศ การจัดระบบดังกล่าวดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน โดยมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ”

ผลการประชุม พบว่าผู้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 96) เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว ส่วนที่ที่มีความเห็นแตกต่างกันเห็นว่า ควรดำเนินการผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นอย่างจริงจังโดยไม่ต้องอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก

## 1.2 การประชุมครั้งที่ 2/2542 (วันพุธที่ 14 กรกฎาคม 2542)

ที่ประชุมพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และมีมติเพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการหลัก คือ ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

(2) กำหนดมาตรการรองรับผลกระทบ คือ การจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานแทน และหากไม่สามารถจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานได้ให้จัดระบบควบคุมให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ชั่วคราว ตามความจำเป็น

การพิจารณาความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้  
พิจารณา โดย

(1) จังหวัดโดยคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว จังหวัดเป็นผู้พิจารณาข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นเบื้องต้น ซึ่งจังหวัดแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 51 จังหวัด ใน 82 กิจการ จำนวนทั้งสิ้น 355,050 คน

(2) กรมการจัดหางานร่วมกับศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (เกิดจากความเห็นของคณะทำงานพิจารณากิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย ซึ่งมีมติให้สถาบันที่เป็นกลางเป็นผู้ศึกษากิจการที่ขาดแคลนแรงงาน) พิจารณากิจการที่ขาดแคลนแรงงาน และเห็นควรให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ในพื้นที่ 46 จังหวัด 30 กิจการ จำนวนทั้งสิ้น 193,095 คน

ที่ประชุมคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวมีมติเห็นชอบตามผลการศึกษาของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น และให้เสนอคณะกรรมการนโยบายบูรณาการว่างงานแห่งชาติพิจารณา

ประธานคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้เสนอคณะกรรมการนโยบายบูรณาการว่างงานแห่งชาติ พิจารณาเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2542 และมีมติให้คณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวทบทวนกิจการ พื้นที่ และจำนวนการอนุญาตให้เหมาะสม ต้องจำกัดพื้นที่ จำนวน และกิจการ เท่าที่จำเป็น และเฉพาะที่ขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง

### 1.3 การประชุมครั้งที่ 3/2542 (วันจันทร์ที่ 26 กรกฎาคม 2542)

คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวตามมติของคณะกรรมการนโยบายบูรณาการว่างงานแห่งชาติ และมีมติให้จำกัดการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว ตามที่ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น สถาบันการเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้พิจารณาทบทวน คือ ให้จ้างได้เฉพาะงานกรรมกร ในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวน 86,895 คน และได้นำผลการพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเสนอคณะกรรมการนโยบายบูรณาการว่างงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2542 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบต่อไป

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้นำมติของคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 โดยสรุปคือ “เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามที่คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเสนอ มีสาระสำคัญคือ ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เปิดโอกาสและจัดคนไทยเข้าทำงาน กิจการใดที่ยังไม่สามารถจัดคนไทยทำได้และจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวก็ให้อ้างได้ในระยะหนึ่ง โดยอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งนี้กำหนดให้อ้างได้เฉพาะงานกรรมกร ใน 18 ประเภทกิจการ 37 จังหวัด จำนวนไม่เกิน 86,895 คน ระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี (ไม่เกิน 31 สิงหาคม 2543) รวมทั้งจัดทำแผนลดการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและประชาสัมพันธ์ถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตรวจจับแรงงานที่ไม่ได้รับการประกันตัวและส่งกลับรวมทั้งเอาผิดทั้งลูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง และผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรอย่างต่อเนื่อง

คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสังเกตให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับไปพิจารณา 3 ประการ คือ

(1) แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เบาบางลง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรพิจารณากำหนดกิจการบางประเภทที่เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่เป็นผลเสียต่อประเทศและแรงงานไทย

(2) พื้นที่ดำเนินการซึ่งกำหนดจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยพิจารณาข้อมูลตัวเลขที่มีการแจ้งในทะเบียนประวัติ นั้น เพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริงควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในการประกอบอาชีพหลักของจังหวัดนั้น ๆ ประกอบการพิจารณาอีกทางหนึ่งด้วย -

(3) การกำหนดจำนวนคนที่ได้รับการผ่อนผันไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนในแต่ละจังหวัดและแต่ละกิจการในบัญชีฯ อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ควรให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม แล้วเสนอตามขั้นตอนให้คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

#### 1.4 การประชุมครั้งที่ 4/2542 (วันพุธที่ 22 กันยายน 2542)

เป็นการพิจารณาข้อสังเกตตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 โดยมีจังหวัดเสนอขอทบทวนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวม 43 จังหวัด เพิ่มจำนวนจาก 86,895 คน เป็น 232,593 คน ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับไม่สามารถพิจารณาความจำเป็นที่แท้จริงได้จึงมอบให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการให้ทุกจังหวัดยืนยันการจ้าง หรือไม่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหากจังหวัดใดยืนยันขอจ้างแรงงานต่างด้าวให้จัดทမ်းและส่งข้อมูลเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ให้จำแนกความต้องการของนายจ้างแต่ละราย โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ตั้งประเภทกิจการ จำนวนความต้องการและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จ้างอยู่ในปัจจุบัน พร้อมเหตุผลประกอบของนายจ้างแต่ละราย

(2) ในส่วนของอำเภอแม่สอด จังหวัดตากให้จัดทำข้อมูลนายจ้างหรือโรงงานที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ใช้อยู่จริง จำแนกนายจ้างแต่ละราย ให้มีข้อมูลเกี่ยวกับ (1) ชื่อนายจ้าง หรือเจ้าของโรงงาน (โดยให้ใช้ข้อมูลที่จดทะเบียนกับหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์เป็นหลัก) (2) สถานที่ตั้ง (3) ประเภทกิจการ (4) จำนวนความต้องการและจำนวนคนต่างด้าวที่จ้างอยู่ในปัจจุบัน (5) เหตุผลประกอบ

(3) ให้จังหวัดเร่งรัดการประกันตัว โดยเฉพาะในกิจการที่อนุญาตไว้เดิมให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 4 ตุลาคม 2542

#### 1.5 การประชุมครั้งที่ 5/2542 (วันพฤหัสบดีที่ 7 ตุลาคม 2542)

ประชุมเพื่อพิจารณาข้อมูลที่จังหวัดแจ้งยืนยันการจ้าง 45 จังหวัด 62 กิจการ จำนวน 197,955 คน และ ณ วันที่ 4 ตุลาคม 2542 มีการประกันตัวทั้งสิ้น จำนวน 81,823 คน ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่จังหวัดขอเพิ่มมีจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติที่ให้จำกัดพื้นที่และจำนวนเฉพาะเท่าที่จำเป็น จึงมอบให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยศึกษาความเหมาะสมอีกครั้ง

#### 1.6 การประชุมครั้งที่ 6/2542 (วันพฤหัสบดีที่ 21 ตุลาคม 2542)

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้พิจารณาข้อมูลจังหวัด แล้วมีความเห็นว่า การกำหนด 37 จังหวัด 18 กิจการ นั้นเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายที่ต้องการจำกัดการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามความจำเป็น ส่วนจำนวนการอนุญาตควรจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการมารายตัวและประกันตัว

คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว จึงมีมติขึ้นบันการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้เฉพาะในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการเดิม ส่วนจำนวนให้เป็นไปตามจำนวนการมารายงานตัวและประกันตัวภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2542 แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่แต่ละจังหวัดเสนอมาแล้วคือ 163,098 คน

ประธานอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เสนอนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ เห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบและพิจารณา เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติให้เพิ่มจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายใน 37 จังหวัด 18 กิจการเดิม จำนวน 106,684 คน ซึ่งเป็นจำนวนการประกันตัว ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542 และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวปฏิบัติดังนี้

## 2. การจับกุม ผลักดัน และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และผู้เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีมอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ingham ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการประกันตัวและส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โดยเอาผิดทั้งลูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ให้ที่พักอาศัย ซ่อนเร้นหรือช่วยด้วยประการใด ๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้น อย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง

นโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามมาตรการจับกุม ผลักดัน แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก แต่ในส่วน of กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งต้องร่วมดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าบุคคลใดจะทำงานได้ต้องได้รับอนุญาตทำงานหากฝ่าฝืนจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้สั่งการให้หน่วยงานในสังกัดทั้งส่วนกลางและภูมิภาคดำเนินการ ดังนี้

- (1) ให้แต่ละจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการตรวจสอบและผลักดัน โดยกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจน
- (2) การดำเนินการตามกฎหมายได้มอบให้สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และสำนักงานจัดหางานจังหวัด ดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่รับผิดชอบในการตรวจสอบสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อกำชับให้ปฏิบัติให้ถูกต้องทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องสภาพการจ้าง และการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ

กฎหมายประกันสังคม กฎหมายกองทุนเงินทดแทน และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง หากพบการกระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าวให้ดำเนินการทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างจริงจัง

ผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ มกราคม 2542- ธันวาคม 2542 มีดังนี้

- (1) การส่งคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักร 185,316 คน
- (2) กรมการจัดหางานตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวผิดกฎหมายที่

ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายในสถานประกอบการ จำนวน 39,523 คน นายจ้าง จำนวน 13,446 คน

- (3) จับกุม และดำเนินคดีนายจ้าง แรงงานต่างด้าวและผู้ที่เกี่ยวข้อง

- ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521  
ดำเนินคดีนายจ้าง จำนวน 375 ราย คนต่างด้าว จำนวน 3,053

คน

- ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522  
ดำเนินคดีผู้นำพา 167 ราย ผู้ให้ที่พักพิง 100 ราย นายจ้าง 3

ราย และจับกุมแรงงานต่างด้าว 104,534 ราย

### 3. เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนและจัดคนไทยเข้าไปทำงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มอบหมายให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดสำรวจ จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานไทยที่ว่างงาน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่อยู่ การศึกษา เพศ อายุ ความต้องการทำงาน ฯลฯ เพื่อเป็นข้อมูลให้นายจ้างติดต่อเพื่อจ้างแรงงานไทย การจัดทำทะเบียนประวัติดังกล่าวเป็นการจัดเก็บโดยระบบคอมพิวเตอร์และสามารถเรียกข้อมูลทุกจังหวัดตั้งแต่ มกราคม-ธันวาคม 2542 มีการจัดทำทะเบียนแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว จำนวน 78,625 คน

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยังให้บริการจัดนัดพบแรงงานโดยนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานในกิจการใดสามารถแจ้งความต้องการเพื่อให้กรมการจัดหางานจัดบริการดังกล่าวให้ได้ จำนวน 120 ครั้ง 60 จังหวัด และจัดอบรมวินัยอุตสาหกรรมให้แก่แรงงานไทย จำนวน 51,809 คน

การจัดแรงงานไทยเพื่อเข้าไปทำงาน ขณะนี้จะประสบปัญหาที่สำคัญ คือ

- (1) ค่าจ้างไม่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานไทย อีกทั้งสวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะที่พักอาศัย นายจ้างจะต้องปรับปรุงเพื่อให้สามารถจูงใจแรงงานไทยเข้ามาทำงานกับนายจ้าง (2)



แหล่งงานที่ต้องการแรงงานไทยเข้าไปทำงานแทน ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามแนวชายแดน แต่แหล่งคนที่จะทำงานอยู่นอกพื้นที่ดังกล่าว

ในปี 2542 นับตั้งแต่เดือน มกราคม-ธันวาคม 2542 สามารถบรรจุแรงงานไทยเข้าไปทำงานได้ 26,354 คน

#### 4. การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้

ในกิจการใดที่ยังไม่สามารถจัดคนไทยเข้าไปทำงานได้ในทันทีและยังมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่ง คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้มอบให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์กิจการที่ถือว่าขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง และนำผลการศึกษาเสนอคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ โดยอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายใน 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวน 106,684 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มารายงานตัวและประกันตัวกับสำนักงานตำรวจจังหวัด ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม-31 ตุลาคม 2542 และในจำนวนดังกล่าวจังหวัดจะต้องตรวจสอบสุขภาพและออกใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542

การอนุญาตเพื่อให้คนต่างด้าวผิดกฎหมายทำงาน จะต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพเพื่อให้แพทย์รับรองว่าไม่เป็นโรคต้องห้ามตามกฎหมาย และต้องมีการประกันสุขภาพหรือการประกันสังคมเพื่อป้องกันปัญหาด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผลการตรวจสอบสุขภาพพบว่า ผลการตรวจปกติ ร้อยละ 97.62 พบโรคต้องติดตามให้การรักษา ร้อยละ 1.37 และพบโรคต้องห้ามมิให้ทำงาน ร้อยละ 0.90 ส่วนการขอรับใบอนุญาตทำงาน มีจำนวน 99,974 คน แยกเป็นพม่า 89,318 คน กัมพูชา 9,492 คน และลาว 1,164 และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานส่งเป็นรายได้แผ่นดินจำนวน 99,960,000 บาท

#### 5. จัดทำแผนผลการใช้และพึงพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่เคยใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) มาเป็นการใช้ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น (Skill Composition)

กรมการจัดหางานได้เตรียมการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการลดการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 6. ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง และจริงจังให้เห็นผลกระทบต่อสภาพ

เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายและเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เร่งรัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ เพื่อให้นายจ้างได้ตระหนักถึงภัยอันตราย ผลกระทบต่าง ๆ และโทษการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตลอดจนสร้างแรงจูงใจให้แรงงานไทยเข้ามาทำงานในกิจการที่ขาดแคลนแรงงานและรณรงค์ให้นายจ้างเลิกใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

การประชาสัมพันธ์ด้านนโยบาย ตั้งแต่เดือนมกราคม-ธันวาคม 2542 มี การดำเนินการที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

- (1) ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ จำนวน 22,295 ฉบับ
- (2) แจกเอกสารแผ่นพับและโปสเตอร์ จำนวน 656,705 ฉบับ
- (3) ประชุมชี้แจงนายจ้าง จำนวน 9,931 ราย

## 5. นโยบายปี 2543

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ลงมติรับทราบ และอนุมัติให้ดำเนินการตามมติคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษะรังสี) ประธานคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเสนอ ดังนี้

5.1 ให้จังหวัดใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนรวม 106,684 คน ได้ 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในพื้นที่ กิจการ และจำนวนเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 โดยมีระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

5.2 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัด แจ้งให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัว และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติ ออกคำสั่งส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (ตม.35) ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้อนุญาตให้ประกันตัวเพื่อขออยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ตม.69)

5.3 ให้จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามงาน กิจการ พื้นที่และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนดตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีเงื่อนไขการ พิจารณาอนุญาต ดังนี้

(1) ให้ทำงานเฉพาะงานกรรมกร

(2) ให้ทำงานในประเภทกิจการและจำนวนที่แต่ละจังหวัดได้รับอนุญาต ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2542 ทั้งนี้ให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวในแต่ละ ประเภทกิจการได้โดยให้สิทธินายจ้างเดิมก่อน

(3) อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ 1 ปี โดยสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ 31 สิงหาคม 2544

(4) แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานนั้นต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัว ติดตามาด้วย หากเป็นหญิงถ้ามีการตั้งครรภ์จะต้องส่งตัวกลับ

5.4 มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทำงานได้ 1 ปี สิ้นสุดการอนุญาตวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในอาชีพกรรมกร ท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนรวม 106,684 คน

5.5 เมื่อพ้นระยะเวลาดำเนินการในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 แล้ว มอบให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการประกัน ตัวและรับใบอนุญาตทำงานส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบอย่าง จริงจัง เพื่อเป็นการสนับสนุนดำเนินการกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

## บทที่ 4

### ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

### ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

#### ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ประคิด วิเศษพาณิชย์ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, น. 5-8) ได้วิเคราะห์ถึงสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. ด้านเศรษฐกิจ

##### 1.1 ผลกระทบที่มีต่อการปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้าง

เนื่องจากการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานเกิดปัญหาการกดค่าจ้าง จากการสอบสวนแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุมดำเนินคดี ส่วนใหญ่พบว่าแรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานไทย การถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เพราะนายจ้างยังคงอาศัยแรงงานราคาถูกต่อไป โดยไม่พยายามหันมาปรับใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้นซึ่งส่งผลให้การปรับตัวโครงสร้างค่าจ้างเป็นไปได้ยาก และยังเป็นการเพิ่มปัญหาด้านค่าจ้างมากยิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบันแรงงานไทยที่ทำงานด้านเกษตรและประมงยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานขั้นต่ำ รวมทั้งแรงงานไทยที่ทำงานในธุรกิจขนาดกลาง และขนาดเล็กก็มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นจำนวนมาก ปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคต เช่น ถ้ามีการกดค่าจ้างกันเช่นนี้ในอนาคตคนงานไทยและคนงานต่างชาติอาจจะรวมตัวกันนัดหยุดงานซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมด้วย

##### 1.2 เพิ่มปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

ในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนแรงงานเด็กอยู่ประมาณ 4-5 ล้านคน และเป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กของไทยยังมีปัญหาความไม่เป็นธรรมอยู่มาก เด็กไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างซึ่งกำลังถูกจับตามองจากนานาชาติ สำหรับแรงงานเด็กต่างชาตินั้นเพิ่งมีปรากฏการณ์ที่พบบ่อยในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมา ข้อมูลจากกองตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทยพบว่า มีเด็กต่างชาติที่ถูกจับ (ซึ่งบางคนถูกจับพร้อมกับพ่อ-แม่) ล่าสุดในปี 2538 เด็กต่างชาติที่ถูกจับเป็นพมามากที่สุด (ร้อยละ 51.8) รองลงไปคือเด็กเขมร (ร้อยละ 32.4) และเด็กลาว (ร้อยละ 15.1) ตามลำดับ และในปี 2539 พบว่าเด็กต่างชาติที่ถูกจับกุมมากที่สุด คือ เขมร (ร้อยละ 47)

พม่า (ร้อยละ 41) และลาว (ร้อยละ 9) ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่จะมีอายุ 11-15 ปี มากที่สุด รองลงมาคือ อายุ 6-10 ปี และ 0-5 ปี ตามลำดับ และเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ปัญหาการใช้แรงงานเด็กดังกล่าว ประเทศไทยก็เคยถูกหักหัวงจากนานาชาติแล้ว การที่มีแรงงานต่างชาติ หลังไหลเข้ามาอีก ซึ่งแรงงานดังกล่าวครึ่งหนึ่งแต่งงานแล้วแน่นอนก็ต้องมามีลูกในประเทศไทย แรงงานเหล่านี้มีความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจอยู่แล้ว จึงจำเป็นต้องให้ลูกของเขาทำงาน โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่ในกิจการประมงต่อเนื่อง และที่สำคัญเด็กเหล่านี้จะไม่มีโอกาสได้เรียนหนังสือแม้แต่การศึกษาภาคบังคับ ในอนาคตเด็กเหล่านี้จะเป็นเด็กที่ตกค้างอยู่กับพ่อแม่ในประเทศไทยทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในประเทศไทยให้มามากขึ้น และทำให้มีปัญหาการพึ่งพาแรงงานต่างชาติไม่มีที่สิ้นสุด

### 1.3 การพึ่งพาแรงงานต่างชาติดูถูก

เพื่อคงความได้เปรียบในการแข่งขันจะทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และยกระดับคุณภาพแรงงานในประเทศ ส่งผลต่อการลดค่าจ้างแรงงานทั้งระบบ รวมทั้งอาจเป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าส่งออกของไทยได้เนื่องจากการใช้แรงงานต่างชาติที่มีค่าจ้างต่ำในการผลิต และไม่มีคุณภาพในการส่งออก

## 2. ด้านสังคม

### 2.1 ก่อให้เกิดคดีต่าง ๆ มากขึ้น

ผลกระทบที่เห็นได้ชัด ซึ่งประชาชนไทยมีความวิตกกังวลมากที่สุดก็คือ การเข้ามาของแรงงานต่างชาตินับเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมต่อเนื่องตามมา โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าประเวณี การตัดไม้ทำลายป่า การลักขโมย เป็นต้น และอาจส่งผลกระทบต่อเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยและปัญหาทางด้านเชื้อชาติในอนาคต

### 2.2 เพิ่มจำนวนเด็กไร้สัญชาติ

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากแรงงานต่างชาติในประเทศไทยจำนวนมาก การเข้ามาของแรงงานต่างชาติดังกล่าว บางส่วนได้มีการนำเอาครอบครัวมาด้วย ทำให้เด็กที่เกิดในเมืองไทยเพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติก่อให้เกิดปัญหาประชากรอันจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อไปทั้งทางการศึกษา สาธารณูปโภค และบริการสังคมอื่น ๆ

### 2.3 ปัญหาสภาพแวดล้อม

สืบเนื่องจากการที่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอพยพเคลื่อนย้ายมาลักลอบ

ทำงานและมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย มีการปลูกสร้างที่พักอาศัย ณ ที่ใดแล้วจะคือแฟงไม่ยอมย้ายถิ่นฐาน การปลูกสร้างบ้านเรือนที่พักอาศัยชั่วคราวก็จะกลายเป็นที่อยู่อาศัยอย่างถาวรตลอดไป สิ่งก็ตามมาก็คือ ปัญหาสภาพแวดล้อมที่ต้องมีแหล่งเสื่อมโทรมมากยิ่งขึ้น เมื่ออยู่นานเข้าก็จะถือสิทธิ์ที่อยู่มานาน และอ้างสิทธิมนุษยชน รัฐบาลก็ต้องเผชิญกับปัญหาการบังคับให้โยกย้าย ไล่ที่และไล่กลับประเทศ ซึ่งอาจจะกลายเป็นปัญหาระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศแรงงานต่างชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาได้

#### 2.4 ปัญหาการว่างงานของแรงงานไทย

แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การแข่งขันของคนไทยทำในบางกิจการที่ส่วนใหญ่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือเป็นการลดโอกาสจ้างแรงงานไทย นายจ้างพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่าย จึงหันมาใช้แรงงานต่างชาติ เพราะค่าแรงถูก ทำให้เกิดการเลิกจ้างคนไทยทำงาน ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน

### 3. ด้านสาธารณสุข

#### 3.1 ผลกระทบต่องบประมาณสาธารณสุข

สถานบริการสาธารณสุขของภาครัฐ โดยเฉพาะ โรงพยาบาลต่าง ๆ ทั้งที่ตั้งตามแนวชายแดน ต้องให้บริการด้านการรักษาพยาบาล และต้องแบกรับผู้ป่วยต่างชาติ ในรูปของการให้การสงเคราะห์ พบว่างบประมาณและค่าใช้จ่ายต่อหัวมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี เพราะสุขภาพอนามัยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

#### 3.2 ผลต่อการพัฒนาสาธารณสุข

ปัญหาของการแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่มากับแรงงานต่างชาติ เช่น โรคทางเดินหายใจ ซิฟิลิส มาเลเรีย ไข้ซ้าง เอคส์ และกาฬโรค ทำให้การพัฒนาสาธารณสุขของจังหวัดต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากต้องย้อนกลับไปควบคุมโรคติดต่อต่าง ๆ ซึ่งสามารถควบคุมได้นานแล้ว และบางโรคได้หายไปจากประเทศไทยนานแล้ว เช่น โรคไข้ซ้าง และกาฬโรค ในขณะเดียวกันก็ต้องทุ่มเทปัจจัยทั้งด้านงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการพัฒนาสาธารณสุขที่เกี่ยวกับโรคไม่ติดต่อ เช่น โรคหัวใจ มะเร็ง อุบัติเหตุ เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องให้บริการมากขึ้น และสถานบริการของรัฐต้องขาดแคลนงบประมาณเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การพัฒนาสาธารณสุขในระดับพื้นที่เป็นไปอย่างล่าช้า

#### 4. ด้านการเมืองและการปกครอง

4.1 หากปล่อยให้จำนวนแรงงานต่างชาติอพยพเข้ามาล้นเกินทำงานมากขึ้นจะมีปัญหาในการส่งกลับ และยากแก่การควบคุมปกครอง ส่งผลกระทบด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบกับการใช้มาตรการผลักดัน หรือเข้มงวดเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

4.2 การจ้างแรงงานต่างชาติโดยการกดค่าแรงในระดับต่ำเงื่อนไขสภาพการจ้าง และสวัสดิการต่ำกว่าแรงงานทั่วไป อาจถูกต่างชาติโจมตีในเรื่องสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยก่อให้เกิดผลดีบางประการ คือ

*ประการแรก* ลดต้นทุนในการผลิต เนื่องจากแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือที่เข้ามามีค่าแรงงานต่ำ ทำให้ต้นทุนในการผลิตลดลงส่งผลให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น

*ประการต่อมา* สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางพื้นที่และในกิจการบางประเภทได้ ทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้ไม่ชะงักงัน เป็นต้น

#### ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบที่จะศึกษาประกอบด้วย ความเป็นเอกภาพ ความชัดเจนแน่นอนของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายกับข้อเท็จจริง ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การขาดข้อมูลที่ทันสมัย และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งในแต่ละตัวแปรที่จะศึกษาได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการนำนโยบายการจ้ระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ความเป็นเอกภาพ ความชัดเจนแน่นอนของนโยบาย มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจ้ระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายบ่อยครั้งเป็นการชี้ให้เห็นถึงการขาดความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบาย ขาดความชัดเจนแน่นอนในการกำหนดนโยบาย และได้ส่งผลทำให้เห็นนโยบายขาดความเชื่อถือจากผู้ที่เกี่ยวข้องดังจะเห็นได้จาก

### ปี พ.ศ. 2539

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ซึ่งเป็นการเสนอโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามมติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานไว้หลายประการ ทั้งในเรื่องสัญชาติที่จะผ่อนผันคือ พม่า ลาว กัมพูชา ประเทศกิจการ ประเทศอาชีพ ระยะเวลาการผ่อนผัน ฯลฯ รวมถึงได้กำหนดเขตพื้นที่ที่จะให้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมารายงานตัว ประกันตัวและการขอรับใบอนุญาตทำงานตามนโยบายการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดไว้จำนวน 39 จังหวัด ระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 ได้กำหนดพื้นที่ที่จะให้มีการผ่อนผันเพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติ) เสนอในการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ดังนี้

- แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่จะผ่อนผันให้ทำงานได้ จะต้องเป็นผู้ที่ถูกลอบทำงานอยู่แล้วก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว
- ให้ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรไร้ฝีมือเท่านั้น
- กิจการขนส่งหรือขนถ่ายสินค้า ได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำได้เฉพาะการขนส่งหรือขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ส่วนกิจการอุตสาหกรรม ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำได้เฉพาะอุตสาหกรรมการผลิต โดยกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งสองกิจการไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น
- กำหนดมาตรการให้มีการจ้างแรงงานไทยก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ไม่ให้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานในกิจการอุตสาหกรรม และขนส่ง แต่ได้เพิ่มเติมประเภทกิจการที่จะให้มีการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ในกิจการการผลิตที่คนไทยไม่นิยมทำ ได้แก่ การผลิตกะปิ น้ำปลา อบหรือบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงไม้หิน โรงสีข้าว และงานรับใช้ในบ้าน และให้ความเห็นชอบในการเพิ่มเติมประเภทกิจการตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสาคร และชมรมแปรรูปอาหารทะเลสมุทรสาคร ซึ่งขอเพิ่มเติมกิจการเกี่ยวกับการทำนากุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลาแล่นเนื้อ การทำหมึกตาก



แห่ง การทำหมึกลอก การทำนาเกลือ โรงงานทำโอ่ง โรงงานทำอิฐ เพิ่มเติมด้วย นอกจากนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ยังได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการขนส่งขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และกิจการอุตสาหกรรมการผลิตไว้มิไม่เกินร้อยละ 50 ของกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น และยกเลิกการประกาศรับสมัครงานคนไทย เพื่อบรรจุงานก่อน

#### ปี พ.ศ. 2541

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวทำงานในจังหวัดชายแดน 13 จังหวัดที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา และจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด โดยในจังหวัดชายแดนคนต่างด้าวที่รอการส่งกลับทำงานได้ในอาชีพที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด ส่วนคนต่างด้าวที่เข้ามาในลักษณะมาเช่า-เย็นกลับ ทำงานได้ในอาชีพที่ไม่เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 สำหรับจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเลทำงานได้ เฉพาะอาชีพกรรมกรใน 2 กิจการคือ กิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องประมงทะเล

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 เห็นชอบ ไม่ให้มีการเพิ่มพื้นที่หรือกิจการที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานชั่วคราว และให้ลดจำนวนจังหวัดชายแดนที่ได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานจาก 13 จังหวัด เหลือ 11 จังหวัด โดยให้ลดจังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดหนองคาย ซึ่งทั้ง 2 จังหวัดไม่ต้องการให้มีการผ่อนผันอีก

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 เห็นชอบให้เพิ่มพื้นที่การผ่อนผันอีก 2 จังหวัด คือ จังหวัดราชบุรี และจังหวัดเชียงใหม่ และให้เพิ่มกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยอีก 5 กิจการ คือ กิจการสวนยางพารา กิจการไร่ฮ้อย กิจการเลี้ยงหมู กิจการโรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยมีระยะเวลาในการผ่อนผัน 1 ปี (สิ้นสุดวันที่ 4 สิงหาคม 2542)

#### ปี พ.ศ. 2542

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 ลงมติรับทราบมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติอนุญาตให้จ้างแรงงานต่าง

ค้าผิดกฎหมายในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวน 86,895 คน และคณะรัฐมนตรีมอบข้อ  
สังเกตให้พิจารณา 3 ประการ ดังนี้

- แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เฝ้าระวัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมควรพิจารณากำหนดกิจการบางประเภท บางอาชีพที่เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่เป็นผลเสียต่อประเทศและแรงงานไทย

- พื้นที่ดำเนินการซึ่งกำหนดจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้าง  
แรงงานต่างด้าวโดยพิจารณาข้อมูลตัวเลขที่มีการแจ้งในทะเบียนนั้น เพื่อให้ถูกต้องตามความ  
เป็นจริง ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในการประกอบอาชีพหลักของจังหวัด  
นั้น ๆ ประกอบการพิจารณาอีกทางหนึ่งด้วย

- การกำหนดจำนวนคนที่ได้รับการผ่อนผันไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนใน  
แต่ละจังหวัดและแต่ละกิจการในบัญชี อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ควรให้จังหวัดเป็นผู้  
พิจารณาตามความเหมาะสมแล้วเสนอตามขั้นตอนให้คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหา  
การว่างงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2542 ประธานอนุกรรมการแก้ไข  
 ปัญหาแรงงานต่างด้าว ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดังนี้

- อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามที่คณะอนุกรรมการแก้ไข  
ปัญหาแรงงานต่างด้าวเห็นชอบคือ ให้จ้าง ในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการเดิม จำนวนไม่  
เกิน 163,098 คน

- จังหวัดในพื้นที่ 37 จังหวัด ขอจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายใน 18  
กิจการเดิม จำนวน 171,151 คน

- ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542 จังหวัดแจ้งจำนวนการรายงานตัวและ  
ประกันตัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแล้ว รวมทั้งสิ้น 106,684 คน

- เนื่องจากจำนวนความต้องการที่จังหวัดแจ้งขอจ้างแรงงานต่างด้าวไม่  
 ตรงตามจำนวนผู้มารายงานตัวและประกันตัว ในการนี้ จึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า  
 ควรอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จำนวน 171,151 คน หรือจำนวน 106,684 คน

- มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ออกประกาศกระทรวง  
 แรงงานและสวัสดิการสังคม เพิ่มจำนวนและกิจการให้สอดคล้องกับความเห็นของคณะรัฐ  
 มंत्रीและ ให้แต่ละจังหวัดดำเนินการตรวจสอบคุณภาพและออกใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายใน  
 ใน 30 พฤศจิกายน 2542

- มอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการประกันตัว และส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โดยเอาผิดทั้งลูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ให้ที่พักอาศัยซ่อนเร้นหรือช่วยด้วยประการใด ๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้นอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2542 เห็นชอบให้อ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการเดิม จำนวน 106,684 คน ตามจำนวนที่มารายงานตัวและประกันตัว ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542 โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการตามที่ประธานอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเสนอ

### ปี พ.ศ. 2543

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 อนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนรวม 106,684 คน ได้ 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในพื้นที่กิจการและจำนวนเดิม ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 โดยมีระยะเวลาต้นเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอทั้งในด้านมาตรการ จำนวนคน จำนวนพื้นที่ และประเภทกิจการที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานประกอบกับการที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะมาตรการในการสกัดกั้น กวาดล้างและจับกุม ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการทั้งในประเภทกิจการตามกฎหมายและกิจการอื่นที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขให้ได้รับการผ่อนผันหรืออยู่ในเงื่อนไขต่างก็ไม่นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว ประกันตัว และขอรับใบอนุญาตทำงานหรือนำมาเพียงบางส่วน และเมื่อมาตรการสกัดกั้นไม่สามารถสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวชาติได้ ก็ทำให้นายจ้าง/หรือเจ้าของสถานประกอบการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น เพราะมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาง่ายต่อการที่จะจ้างและการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวก็ไม่เกิดผลกระทบใด ๆ

จากข้อบกพร่องในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย โดยเฉพาะมาตรการสกัดกั้นกวาดล้าง และจับกุมที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติทำให้เกิดผลในทางกลับกัน คือ นอกจากจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จแล้ว -ยังเป็นการที่ส่งเสริมให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

นอกจากนั้น การกำหนดระยะเวลาผ่อนผันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ผ่านมามีกำหนดปีต่อปี ยังไม่เหมาะสมเนื่องจากมิได้ตั้งเป้าหมายไว้ชัดเจนว่า จะหยุดการอนุญาตประเภทนี้เมื่อไร ที่ผ่านมาก็ต่ออายุให้กับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกปี ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ประเด็นนี้ต้องได้รับการแก้ไข

2. ความสอดคล้องของนโยบายกับข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์หลักของนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งไม่กระทบกระเทือนต่อการจ้างแรงงานไทย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้างผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชน ในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาของวิชาดา ไตรรัตน์ (2540, น. 67-68) พบว่า มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ในหลายประเภทกิจการที่มติดคณะรัฐมนตรีไม่ได้อนุญาตให้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานได้ เช่นที่จังหวัดตาก มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานในกิจการประเภทสิ่งทอ และเสื้อผ้า โรงงานผลิตภัณฑ์อาหารและแปรรูป ผลิตภัณฑ์จากหินและพลอย ผลิตภัณฑ์จากไม้ การประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และกิจการผลิตดอกไม้ประดิษฐ์ ส่วนในจังหวัดสมุทรสาคร พบว่าในเกือบทุกกิจการที่มีคนงานประมาณ 5 - 10 คนขึ้นไป จะมีแรงงานต่างด้าวอยู่ไม่น้อยกว่า 1 - 2 คน และบางประเภทกิจการอาจจะมีถึง 600 - 700 คน อาทิ โรงงานปลากระป๋อง เป็นต้น และในการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้น จะทำงานในหลายอาชีพ ซึ่งมีใช้จะทำงานเฉพาะในอาชีพกรรมกรหรืองานรับใช้ในบ้านเท่านั้น ดังนั้น การที่นโยบาย (มติดคณะรัฐมนตรี) ที่ได้กำหนดประเภทกิจการและประเภทอาชีพที่จะให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ ไม่ครอบคลุมตามสภาพข้อเท็จจริงที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานอยู่แล้ว ทำให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านั้นไม่สามารถที่จะออกมารายงานตัว เพื่อเข้าสู่ระบบการควบคุม ดูแลของทางราชการได้ และเมื่อมาตรการทางกฎหมายไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และจริงจังต่อเนื่อง ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานในกิจการที่ไม่ได้รับการผ่อนผันต่อไป โดยที่ทางราชการไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือดูแลได้แต่อย่างใด

3. ความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชน ในพื้นที่มีส่วนรับ

ผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในข้อเท็จจริงพบว่าในการดำเนินการที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุมาจากความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้ผ่านนโยบายไปปฏิบัติ จากข้อมูลของกรมการจัดหางาน ในปี พ.ศ. 2539 ที่ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปรากฏว่า มีแรงงานต่างด้าวมารายตัวทั้งสิ้น 323,123 คน มาขอรับใบอนุญาตเพียง 313,942 คน และมารับใบอนุญาตทำงานเพียง 293,652 คน รวมแล้วมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มาแสดงตัวแต่ไม่สามารถนำเข้าสู่ระบบ 29,471 คน หรือร้อยละ 9.12 ของแรงงานต่างด้าวที่มารายตัวทั้งหมด ปี พ.ศ. 2541 นายจ้างแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว 230,617 คน ขณะที่มีการกำหนด จำนวนที่ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ 158,253 คน และมีแรงงานต่างด้าวมาขอรับใบอนุญาตทำงาน 90,911 คน ปี พ.ศ. 2542 นายจ้างขอจ้างแรงงานต่างด้าว 171,151 คน มติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว 106,684 คน มีแรงงานต่างด้าวมาขอรับใบอนุญาตทำงาน 99,974 คน เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ละเลย หรือไม่เอาจริงเอาจังที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ไม่มีการติดตาม ตรวจสอบเร่งรัดประสานงาน หรือหาวิธีการที่จะให้แรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวแล้วมาขึ้นค่าขอรับใบอนุญาตทำงาน หรือที่มาขึ้นใบอนุญาตทำงานแล้ว ก็ไม่มีการติดตามเร่งรัดให้มารับใบอนุญาตทำงาน ผู้ที่มารายงานตัวแล้วแต่ไม่เข้าสู่ระบบก็ยังไม่มีการดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งยังสามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างปกติสุข ไม่มีการตรวจจับเพื่อนำตัวมาลงโทษตามกฎหมายทั้งในฐานะที่เป็นนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมือง นอกจากนั้นยังมีการปล่อยปละละเลยให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งที่ ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาตทำงานในกิจการที่ไม่รับอนุญาตดังเช่นที่จังหวัดตาก หรือจังหวัดสมุทรสาคร ตามที่ได้กล่าวแล้ว

จากการศึกษาของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2543 , น. 75) พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะตำรวจลับเป็นกลุ่มที่แสวงหาประโยชน์จากการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งในรูปแบบช่วยเหลือจากสถานประกอบการ เงินเรียกเก็บจากแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการค้าแรงงานหรือดำเนินการค้าแรงงานต่างด้าวด้วยตนเอง ทำให้การพัฒนา นโยบายและการดำเนินการใด ๆ ไม่อาจบรรลุผลได้เลย เพราะผู้บังคับใช้กฎหมายหลักเป็นผู้ละเมิดกฎหมายเอง

ในส่วนของการติดตามดูแลให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันอย่างถูกต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานก็ไม่ได้มีการให้ความสำคัญแต่ประการใด ไม่ได้มีการติดตามตรวจสอบว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะในเรื่องการจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเพียงวันละ 60-80 บาท เป็นการละเมิดมาตรฐานการจ้างงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เกิดผลทางลบต่อประเทศชาติ และปิดโอกาสที่แรงงานไทยจะเข้าทดแทนแรงงานต่างด้าวโดยสิ้นเชิง เพราะเงื่อนไขประการแรกที่แรงงานไทยจะเข้าทดแทนแรงงานต่างด้าวคือการได้ค่าจ้างขั้นต่ำ

ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การไม่นำเอากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และหน่วยงานอื่นนอกจากกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้เป็นการขาดวิสัยทัศน์ เพราะปัญหาอันใหญ่และซับซ้อนนี้ยากกว่าที่หน่วยราชการเพียงกองเดียวในระดับกระทรวงจะจัดการได้ อนึ่ง องค์การลูกจ้าง และองค์กรพัฒนาเอกชนก็เป็นหน่วยงานที่สามารถมีบทบาทในการช่วยคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเรื่องอัตราค่าจ้างได้เช่นกัน

3.2 ความร่วมมือจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากในการดูแลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้น ทางราชการไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลได้ หากขาดความร่วมมือในการควบคุมดูแลของนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้นอยู่ นโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจึงต้องการให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่กับนายจ้างก่อนวันมีมติคณะรัฐมนตรี มารายงานตัวกับทางราชการแล้วให้นายจ้างประกันตัวออกไปทำงาน หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ให้ความร่วมมือในการนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมารายงานตัว หรือควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวที่ตนเองประกันไปทำงาน ก็จะทำให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จไม่ได้ ซึ่งจากการศึกษาของ วิชาดา ไตรรัตน์ (2540, น. 70) พบว่า มีนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพียงร้อยละ 44.04 ของประมาณการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ผ่อนผันและสาเหตุที่นายจ้างอ้างว่าไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่กับตนเพราะ

- ความไม่มั่นใจในนโยบายว่า หากนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวแล้วตนเองจะพ้นผิดจริงหรือไม่
- บางรายไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบในการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ตนเองจ้างอยู่

- บางรายกลัวขาดแรงงาน จึงไม่นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว เพราะไม่ต้องการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้เพียง 2 ปี หรือ 1 ปี แล้วต้องส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศภูมิลำเนา

- รัฐบาลไม่มีความจริงใจที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือคาดหวังว่าจะมีการขยายระยะเวลาการผ่อนผัน

สำหรับความร่วมมือในการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวนั้น นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการบางส่วนไม่ให้ความร่วมมือและบางรายยอมรับว่าไม่สามารถจะควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ตนประกันตัวได้ เมื่อไม่มีกฎหมายบังคับให้นายจ้างต้องรับผิดชอบ ความร่วมมือของนายจ้างก็ลดความสำคัญลงไปด้วย เพราะการยึดเงินประกัน 1,000 บาท นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่เดือดร้อน เพราะได้หักจากค่าแรงของแรงงานต่างด้าวไว้แล้ว จากข้อมูลที่ได้รับจากนายจ้างซึ่งมาแจ้งออกจากงานของแรงงานต่างด้าวเกือบทั้งหมดให้เหตุผลว่า แรงงานต่างด้าวได้หลบหนีไปแล้ว จึงไม่สามารถนำตัวมาคืนทางราชการได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ยังมีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยไม่สามารถส่งกลับได้อีกเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในความดูแลของทางราชการได้

3.3 ความร่วมมือจากกลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากลักษณะนิสัยพื้นฐานของคนไทยโดยทั่วไป ไม่มีความรังเกียจในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนา สังคมไทยสามารถที่จะผสมกลมกลืนไปได้กับทุกสัญชาติ ดังนั้น การที่แรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย หากไม่ไปทำความเดือดร้อนเป็นการส่วนตัวแล้ว การขอความร่วมมือให้กลุ่มคนหรือประชาชนในพื้นที่คอยเป็นผู้สอดส่องดูแลการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจึงไม่ได้ผล เว้นแต่จะมีการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตัวเขาเอง ครอบครัว หรือญาติพี่น้อง แต่ในทางปฏิบัติทางราชการยังไม่มี การประชาสัมพันธ์หรือชี้แจงให้กลุ่มคนหรือประชาชนในพื้นที่ได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในส่วนนี้ ทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยอยู่นั้น ยังได้รับความอยู่ดีกินดี และความอบอุ่น ความมีน้ำใจจากคนไทยส่วนใหญ่ด้วย ทำให้ไม่เกิดความแปลกแยก มีความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน และบางส่วนยังมีการส่งเสริมให้มีครอบครัวกับคนไทย สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาก่อนไปชักจูงให้ญาติพี่น้องของตนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

#### 4. การขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัย การที่ไม่เร่งรัดจัดทำระบบข้อมูลส่วน

บุคคลของแรงงานต่างด้าวที่สามารถเรียกใช้ได้ร่วมกันทั่วประเทศ เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง การที่แรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้ายสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ได้สกัดกั้น

การเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างจริงจัง ทำให้คนเหล่านี้สามารถจะเปลี่ยนงานไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีใครควบคุมได้ เพราะไม่มีข้อมูลสำหรับตรวจสอบ เอกสารจำนวนมากที่จัดทำเมื่อมีการจดทะเบียนคนแต่ละครั้งในแต่ละพื้นที่เป็นเพียงเศษกระดาษที่ไร้ความหมายเพราะไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน และรัฐบาลของประเทศต้นทางก็ไม่รับรองความเป็นพลเมืองของคนดังกล่าว หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องสร้างระบบข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ขึ้นเอง โดยด่วนจึงจะสามารถควบคุมได้ การชะลอไม่ดำเนินการในเรื่องนี้ก่อให้เกิดผลเสียหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการควบคุมการเคลื่อนย้าย ด้านอนามัยสาธารณสุข และด้านอาชญากรรม

#### 5. การประชาสัมพันธ์ การณรงค์ประชาสัมพันธ์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้

ประชาชนและผู้ประกอบการ เห็นถึงโทษและภัยที่เกิดจากการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาซึ่งเบาบางมาก แม้ในระยะเริ่มต้นของนโยบายจะมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง แต่ขาดความต่อเนื่อง ส่วนใหญ่การประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมาจะใช้เอกสารที่เป็นแผ่นพับ หรือโปสเตอร์ในการประชาสัมพันธ์ หรือการประชาสัมพันธ์ผ่านรายการวิทยุซึ่งไม่เป็นที่สนใจของประชาชนมากนัก เว้นแต่ผู้ที่สนใจจะจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจริง ๆ หรือผู้ที่หวังผลประโยชน์อันมิควรได้จากการค้ามนุษย์นโยบายดังกล่าว ทำให้ขาดความร่วมมือจากประชาชนหรือกลุ่มคนในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการให้ประชาชนหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ



## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุป

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประมาณการทั่วประเทศพบว่า มีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ 900,000 กว่าคน การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้แม้จะมีผลดีอยู่บ้างในประเด็นการทดแทนการขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภทและในบางพื้นที่ แต่ผลเสียมีอยู่มาก โดยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติในภาพรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ และการป้องกันประเทศ โดยเฉพาะด้านสังคมมีผลกระทบมากกว่าด้านอื่น อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด ปัญหาการแพร่กระจายของโรคติดต่อ โรคที่หายไปจากประเทศไทยนานแล้วกลับมาระบาดใหม่ ได้แก่ วัณโรค โรคเท้าช้าง มาลาเรีย และกาฬหลังแอ่น เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลต้องสิ้นเปลืองงบประมาณด้านสาธารณสุขเป็นค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์และรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวโดยไม่คิดมูลค่าแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ประมาณการค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 165,379,816 บาท ในระยะยาวเห็นว่าจะเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอย่างมาก ทั้งในเรื่องการตกค้างของบุคคล การตั้งรกรากและปัญหาชุมชนต่างชาติมากขึ้น

#### 1.1 นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาค้าแรงงานที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน

มติคณะรัฐมนตรี 25 มิถุนายน 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 25 มิถุนายน 2539 เห็นชอบนโยบายการจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามข้อเสนอของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเอาแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่แล้วในประเทศ เข้ามารัฐระบบการควบคุมของทางราชการ โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงาน 11 กิจการ 2 อาชีพ ใน 43 จังหวัด เป็นเวลา 2 ปี เท่านั้น หลังจากนั้นจะต้องส่งกลับ ขณะเดียวกันในสัปดาห์และป้องกันการเข้ามาใหม่อย่างจริงจัง ในระยะยาวจะต้องนำแรงงานเหล่านี้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีหลักฐานแสดงตัวที่ชัดเจน ได้รับการรับรองจากประเทศต้นทาง มีระยะเวลาการทำงานที่แน่นอน และต้องกลับออกไปเมื่อหมดสัญญาจ้าง

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2541 เห็นชอบนโยบายการแก้ไขปัญหางานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวม 8 ข้อสาระสำคัญของนโยบายเน้นการสกัดกั้นป้องกันการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เร่งรัดการตรวจจับการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานเหล่านี้อีก ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานให้ส่งกลับประเทศภูมิลำเนา หากยังไม่สามารถส่งกลับได้ให้อนุญาตทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเฉพาะจังหวัดชายแดนที่ติดกับพม่า ลาว และกัมพูชา (ได้มีการผ่อนผันการจ้าง 1 ปี ใน 54 จังหวัด 47 กิจกรรม) และให้ประชาสัมพันธ์โดยต่อเนื่องและจริงจัง ให้เห็นภัยอันตรายของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งนี้มอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติรับไปดำเนินการ และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษาเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 3 สิงหาคม และ 2 พฤศจิกายน 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 3 สิงหาคม 2542 เห็นชอบนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2542 มีสาระสำคัญคือ ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เปิดโอกาสและจัดคนไทยเข้าทำงาน กิจกรรมใดที่ยังไม่สามารถจัดคนไทยทำได้ และจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติก็ให้อ้างได้ในระยะหนึ่ง โดยอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้กำหนดให้อ้างได้ 18 กิจกรรม 37 จังหวัด จำนวน 106,684 คน และให้จัดทำแผนการใช้ พึ่งพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่ใช้แรงงานเข้มข้นมาใช้ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น และประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องถึงผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในพื้นที่ กิจกรรม และจำนวนเดิม ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2542 คือ อาชีพกรรมกรในท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจกรรม จำนวน 106,684 คน

## 1.2 ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

การจดทะเบียนแรงงานที่ได้รับการผ่อนผัน กรมการจัดหางาน

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และ กระทรวงสาธารณสุข ได้ร่วมกันดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันมีผลการจดทะเบียน ดังนี้

1) ปี 2539 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 25 มิถุนายน 2539 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงาน 11 ประเภทกิจการ 2 อาชีพ ใน 43 จังหวัด เป็นเวลา 2 ปี มีแรงงานมารายงานตัวทั้งสิ้น 328,112 คน (จากจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายประมาณ 700,000 คน และออกใบอนุญาตทำงาน 293,652 คน เกือบร้อยละ 87 เป็นคนสัญชาติพม่า (256,492 คน) ที่เหลือเป็นชาวกัมพูชาและลาว ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการภาคเกษตร ก่อสร้าง ประมงทะเล และรับใช้ในบ้าน สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2541

2) ปี 2541 มติคณะรัฐมนตรี 1 กุมภาพันธ์ 2541 ผ่อนผันการจ้างอีก 1 ปี ในพื้นที่ 54 จังหวัด และ 47 กิจการ ผลการจดทะเบียนปรากฏมีนายจ้างมาแจ้งความจ้างขอจ้างแรงงาน 230,617 คน แต่อยู่ในเงื่อนไขการจ้างได้ 158,253 คน อย่างไรก็ตามมีนายจ้างนำแรงงานมาขอรับใบอนุญาตทำงานเพียง 90,911 คน ส่วนใหญ่เป็นสัญชาติพม่าโดยทำงานในกิจการประมงมากที่สุด กลุ่มนี้สิ้นสุดการผ่อนผันเมื่อ 4 สิงหาคม 2542

3) ปี 2542 มติคณะรัฐมนตรี 3 สิงหาคม และ 2 พฤศจิกายน 2542 ผ่อนผันการจ้าง 1 ปี ในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ จำนวนที่ผ่อนผัน 106,684 คน มีนายจ้างนำแรงงานมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานเพียง 99,974 คน เป็นพม่า 89,318 คน ลาว 1,164 คน และกัมพูชา 9,492 คน สิ้นสุดการผ่อนผัน 31 สิงหาคม 2543

### 1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

1) การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จากการที่ทางการได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาแล้วหลายครั้ง โดยผ่อนผันการจ้างแรงงานฯ ตลอดมา มิได้ดำเนินการอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้การดำเนินการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องขาดความจริงจังและให้ความสำคัญน้อยลง ดังจะเห็นได้จากนายจ้างนำแรงงานมาจดทะเบียน ขอใบอนุญาตทำงานลดน้อยลง โดยในการจดทะเบียนเมื่อปี 2539 มีนายจ้างนำแรงงานมาจดทะเบียน 293,652 คน (จากจำนวนแรงงานต่างชาติประมาณ 700,000 คน) ต่อมามีการจดทะเบียนปี 2541 จดทะเบียนเพียง 90,911 คน และในปี 2542 มาจดทะเบียนจำนวน 99,974 คน ขณะเดียวกันการดำเนินการสกัดกั้นผลักดันของเจ้าหน้าที่ก็ดำเนินการขาดความจริงจังต่อเนื่อง

2) การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้บรรลุผลจำเป็นที่จะ

ต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์รอบด้าน ปัจจุบันข้อมูลที่ใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวยังมีบางส่วนไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ ทั้งอาชีพและรายได้ของแรงงานฯ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีข้อมูลรอบด้านในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหา ดังจะเห็นได้จากแรงงานภาคเกษตรของจังหวัดตาก มีถึง 30,000 – 40,000 คน แรงงานเหล่านี้มีรายได้ในการรับจ้างเป็นครั้งคราวตามฤดู แต่การกำหนดค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตทำงานในอัตราเดียวกันทั่วประเทศส่งผลให้นายจ้างไม่นำแรงงานมาจดทะเบียนแรงงานเพราะค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสูง เป็นต้น จึงควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่

3) ในส่วนของนายจ้าง นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในการนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาลงทะเบียน ขอใบอนุญาตทำงาน ควบคุม และตรวจสอบแรงงานฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบรวมทั้งแจ้งการเข้า – ออกของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้ทางราชการทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่ามีเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่เข้าใจนโยบายและมาตรการปฏิบัติอย่างชัดเจน ประกอบกับมีขีดจำกัดในการดำเนินการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่บางคนยังร่วมขบวนการนำแรงงานเข้ามาโดยผิดกฎหมาย เพื่อแสวงประโยชน์ นอกจากนี้ ยังมีขีดจำกัดในการจับกุมเจ้าของสถานประกอบการ เพราะกฎหมายไม่ได้ครอบคลุมไปถึงเจ้าของกิจการจะเอาผิดได้เพียงผู้จัดการเท่านั้น

5) การขาดข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงานต่างด้าวที่ทันสมัย ประกอบกับการขาดการตรวจตรา สอดส่อง ทำให้ไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้ ดังจะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเปลี่ยนงานบ่อย แรงงานส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในเรื่องสถานภาพของใบอนุญาตทำงาน เงื่อนไข และวิธีการปฏิบัติในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนแปลงนายจ้าง การห้ามออกนอกพื้นที่จังหวัด

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น

ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน พบว่ามีแรงงานไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ยังว่างงาน เช่น ในการสำรวจรอบเดือนกุมภาพันธ์ 2543 อยู่ถึง 1.4 ล้านคน และรอฤดูกาลผลิตอีก 1.1 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่พื้นฐานการศึกษาน้อย ตลาดงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้จะต้องมุ่ง جذبแรงงานคนไทยเหล่านี้ ก่อนที่จะลิดจ้างแรงงานต่างชาติ นั่นก็คือ จะต้องหาวิธีการสื่อทุกวิถีทางที่จะให้ผู้ว่างงาน ผู้ยากไร้ที่เป็นฐานรากของแผ่นดินเหล่านี้ได้ทราบว่า มีงานอยู่ที่ใด งานลักษณะใด มีค่าตอบแทนมากน้อยเพียงใด

การจ้างแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะต้องยุติ หรือให้เหลือน้อยที่สุด โดยเปิดโอกาสให้คนไทยได้มีทางเลือกในการทำงาน ในส่วนที่ขาดนั้นจะต้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาเฉพาะในสาขาที่ขาดแคลนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาวรรเทาปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) เกี่ยวกับตัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

- มีกำหนดเวลาผ่อนผันให้ชัดเจนแน่นอน เช่น ภายในปี 2545 (ต่อไปอีก 2 ปี) จะไม่มีการผ่อนผันให้มีการนำเอาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาจ้างงานอีกต่อไป การจ้างงานในสาขาที่ขาดแคลนจะจ้างเฉพาะแรงงานที่นำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

- ในช่วงเปลี่ยนผ่าน 1 – 2 ปีข้างหน้า ควรจะทำในสิ่งต่อไปนี้

(ก) ใช้ข้อมูลที่กรมการจัดหางานทำการสำรวจจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนในสาขาต่าง ๆ ในปี 2543 เป็นหลักในการกำหนดการจ้างงานในปีต่อไป โดยยึดหลักที่จะสามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ครอบคลุมพื้นที่ให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เช่น จังหวัดชายแดนเพียงบางจังหวัด (เฉพาะที่มีด่านถาวร) จังหวัดชายทะเลที่มีการทำธุรกิจการประมง และประมงต่อเนื่อง ควรจำกัดไม่ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานที่คนงานไทยทำได้ เช่น โรงงานทอผ้า และ/หรืออุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ เป็นต้น

(ข) หน่วยงานที่ดูแลในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ จะต้องเข้มงวดให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายให้มากที่สุด ตรวจสอบโรงงานที่มีพฤติกรรมเลิกจ้างคนไทยแล้วแทนด้วย แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นพิเศษ

(ค) การผ่อนผันให้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นให้เฉพาะตัวกรรมกร ไม่อนุญาตให้เข้ามาได้ทั้งครอบครัว กรรมกรต่างชาติที่นำครอบครัวเข้ามาแล้วต้องผลักดันให้กลับไปให้หมด

(ง) การอนุญาตผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทำงานกิจกรรมเกษตรบางอย่าง เช่น เพาะปลูกพืช ทำสวน เลี้ยงสัตว์ จะต้องคำนึงถึงคนไทยที่ไร้ที่ทำกินเป็นลูกจ้างเกษตรกรเป็นพิเศษก่อน นอกเหนือจากแรงงานเกษตรที่ว่างงานเป็นฤดูกาลที่สามารถอพยพมาทำการเกษตรในภูมิภาคอื่น ๆ ได้ อย่าใช้แรงงานต่างด้าวมาตัดวงจรทำมาหากินนอกไร่นาของเกษตรกรไทย

(จ) จัดระบบให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีต้นทุน

ต่ำในการโยกย้ายเข้ามาทำงานตามชายแดนให้สามารถทำงานในจังหวัดชายแดนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยสะดวก เพื่อลดปัญหาการเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่เกี่ยวข้องในทางมิชอบ

(2) เกี่ยวกับนายจ้าง/ผู้ประกอบการ

นายจ้าง/ผู้ประกอบการ เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหานำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาทำตลอดมา โดยยึดหลัก “ผู้ใดก่อให้เกิดปัญหาผู้นั้นต้องรับผิดชอบ” ดังนั้น การใช้มาตรการในการกำกับ บังคับ ควบคุม ควรเน้นที่นายจ้างเป็นหลัก เช่น

(ก) จัดทำการขึ้นทะเบียนนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว (ช่วงก่อนผัน) ผิดกฎหมาย โดยประสานกับหอการค้า และ/หรือสมาคมอาชีพต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้ได้มากที่สุด การผ่อนผันจะให้เฉพาะนายจ้างที่มาขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานเท่านั้น เพื่อสะดวกในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบซึ่งในภายหลังที่มีเหตุผิดปกติก่อขึ้นในการจ้างงานต่างด้าว

(ข) การควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างงานนั้น จะเน้นการควบคุมที่นายจ้างเป็นหลัก บทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนสมควรที่จะเพิ่มโทษมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามจำนวนครั้งที่มีความผิด ขณะเดียวกัน ก็ใช้มาตรการด้านสังคม (Social Sanction) ประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบว่า มีนายจ้างคนใด หรือโรงงานใดที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการผ่อนผัน

(ค) นายจ้างต้องดูแลคนงานต่างด้าวเช่นเดียวกับคนงานไทย โดยจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีอรรถสิทธิ์เสี่ยงได้

(ง) นายจ้างควรได้รับความสะดวกในการนำแรงงานมารายงานตัว จดทะเบียน และยื่นกิตติกรรมบัตรงานหลบหนี หรือออกจากงานก่อนครบกำหนด นายจ้างย่อมมีสิทธิที่จะจ้างแรงงานต่าง ๆ มาเติมในตำแหน่งที่ขาดในช่วงเวลาที่เหลือในใบอนุญาต โดยเสียค่าธรรมเนียมต่ำสุด อย่างไรก็ตาม จะต้องเปิดโอกาสให้คนไทยได้มีโอกาสจ้างงานในตำแหน่งที่ว่างก่อนทุกครั้ง

(3) หน่วยงานของรัฐ

ความสำเร็จของการป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ในอำนาจรัฐแทบทั้งสิ้น ดังนั้นภาครัฐควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความสะดวกในการจดทะเบียนและต่อทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นปกติ และเมื่อพ้นช่วงจดทะเบียนไปแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามจะต้องทำหน้าที่โดยไม่มีละเว้น หากติดปัญหาที่ก้ำกึ่งท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้ให้ใช้กำลังจาก

ส่วนกลาง หรือกำลังร่วมผสมเข้าไปปราบปรามนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยไม่เห็นแก่หน้าใครอีกต่อไป

(ข) จัดเตรียมหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวไว้อย่างครบถ้วน รวดเร็วและต่อเนื่อง เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการจ้างแรงงานต่างด้าวแต่ละครั้ง

(ค) สร้างระบบฐานข้อมูล นายจ้างและลูกจ้างต่างด้าวไว้อย่างครบถ้วนในเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อสะดวกต่อการตรวจสอบต่อผู้กระทำความผิดและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

(ง) จัดให้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในการใช้แรงงานต่างด้าวและการอยู่ร่วมกับแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยไม่สร้างความเกลียดชังให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนที่มีต่อแรงงานต่างด้าว ทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนคนงานไทยได้ทราบถึงโอกาสในการจ้างงานในที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และสม่าเสมอ

(จ) จัดมาตรการป้องกันผลกระทบด้านสาธารณสุขที่มีต่อประชาชนคนไทย โดยมุ่งไปที่การควบคุมต้นเหตุของปัญหาคือ คนงานต่างด้าว โดยในเบื้องต้นจะต้องจัดให้คนงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างงานปลอดจากโรคติดต่อที่คนไทยรังเกียจและต้องห้าม และในช่วงหลังจากผ่อนผันไปแล้ว หากเกิดอาการเจ็บป่วยใด ๆ เกิดขึ้นให้ยึดหลัก “ ผู้ป่วยเป็นผู้จ่ายนอกเหนือจากที่รัฐบาลอุดหนุนให้ตามกฎหมาย “

(ฉ) มีการตรวจจับ ผู้จัดหา/นายหน้าที่นำเอาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าประเทศด้วยโทษที่รุนแรง

(ช) กรณีที่ต้องส่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับ รัฐจะต้องหามาตรการในการจัดส่งกลับให้สมบูรณ์ถึงจุดหมายปลายทาง และป้องกันมิให้มีการเอาเปรียบและรีดไถผู้ลักลอบเหล่านั้น

(ซ) เข้มงวดในการเข้ามาใหม่ของการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยการใช้มาตรการ “ ออกได้เข้าไม่ได้ “ เช่น ใช้วิธีการตั้งจุดสกัดอย่างเข้มงวดตามแนวชายแดน สร้างแนวร่วมการป้องกันกับทุกหน่วยงาน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในพื้นที่

## 2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระยะยาว

เนื่องจากปัจจุบันการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ยังไม่มีแนว

ทางและมาตรการที่เป็นระบบและชัดเจน จึงทำให้การควบคุม ป้องกัน จับกุมและการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายแรงงานต่างด้าวระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

ก. เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด ทิศทางและมาตรการในการใช้แรงงานต่างด้าว รวมทั้งการบริหารจัดการแรงงานดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีความต่อเนื่อง เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ข. เพื่อจัดระบบและระเบียบการนำเข้า – ส่งออกแรงงานต่างด้าว อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้อาณัติความร่วมมือและเห็นชอบร่วมกันระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงาน และประเทศไทย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการพัฒนาและภาวะการมีงานทำของแรงงานไทยเป็นสำคัญ

ค. เพื่อยกระดับมาตรฐานการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ และสอดคล้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในส่วนที่เกี่ยวกับคนงานชายถิ่น

ง. เพื่อจำกัดแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายให้หมดไป และป้องกันสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ของแรงงานเหล่านี้

เพื่อให้มีนโยบายแรงงานต่างด้าวในระยะยาวนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีกลไกของรัฐมีบทบาทในการบริหารจัดการตามภาระหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการ จึงควรมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(1) ตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน และประกอบด้วยรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาตินี้ ในระยะแรกควรมุ่งเน้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่จะอนุญาตให้นำเข้ามาใช้ กลุ่มที่ได้รับผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก่อน เพื่อป้องกัน ควบคุมและแก้ไขปัญหาเร่งด่วน เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจากแรงงานดังกล่าว และในช่วงที่คณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวยังปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบปัญหาที่อยู่ ก็เสนอให้คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ฐานะคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติไปพลาง ๆ ก่อน จนกว่าจะมีการเปลี่ยน



แปลง จึงให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติขึ้นมาแทนอย่างถาวรต่อไป

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติ ควรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- กำหนดนโยบายการใช้แรงงานต่างด้าว เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไข จำนวน ประเภทกิจการ อาชีพ พื้นที่ สัญชาติ ระยะเวลา สภาพการจ้าง คุณสมบัติแรงงาน และมาตรการอื่น ๆ ในการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและเหมาะสมตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งการใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทย
- กำหนดฐานข้อมูลที่ต้องควบคุมไปกับการกำหนดแผนปฏิบัติการ และแนวทางมาตรการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้
- ควบคุม กำกับดูแล และติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน
- ทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และพิจารณากำหนดค่าธรรมเนียม (Levy) จากคนงานต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยในแต่ละสาขา ตลอดจนค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงาน เพื่อนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการบริหารแรงงานต่างด้าว และช่วยเหลือคนงานไทยที่ได้รับผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว
- กำหนดแนวทาง มาตรการ ในการปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ยังคงเหลืออยู่ในประเทศ และการป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหลบหนีเข้ามาเพิ่มอีก
  - กำหนดแนวทางและมาตรการ ในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน เพื่อนำตัวส่งกลับประเทศภูมิลำเนา
  - ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวทุกระดับ และผลกระทบด้านต่าง ๆ จากการใช้แรงงานต่างด้าว
  - แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ

(2) ให้กรรมการจัดหางานทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติ แต่ในช่วงที่คณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวยังรับผิดชอบปัญหา นี้อีกก็เสนอให้เลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบแทน โดยมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- ประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
- ประสานงานระหว่างคณะกรรมการและคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติ
- จัดทำแผนการดำเนินงานตามนโยบายแรงงานต่างด้าวและของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติ เสนอต่อคณะกรรมการฯ
- ติดตามประเมินผลนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
- เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แนวทาง มาตรการที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป
- ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติ หรือประธานคณะกรรมการฯ มอบหมาย

เมื่อมีการดำเนินงานตามนโยบายแรงงานต่างด้าว ภายใต้การควบคุมบริหารงานของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวแห่งชาติไประยะหนึ่งแล้ว สวรมีการประเมินผลการบริหารงานในรูปแบบดังกล่าว เพื่อพิจารณาถึงความพร้อมในการที่จะขยายขอบเขตการบริหารงานให้ครอบคลุมแรงงานต่างด้าวทุกประเภทตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ด้วย เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวทุกประเภท ให้มีความต่อเนื่อง และเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ศุภชัย ขาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ , 2533.

อมร รักษาสัตย์. การพัฒนา นโยบาย . พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์ , 2520.

### เอกสารอื่น ๆ

จำนงค์ เฉลิมฉัตร . " ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดระนอง ." เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , 2536.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . สถาบันเอเชียศึกษา . ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย . " รายงานการวิจัยภาวะการขาดแคลนแรงงานกรรมกรในประเทศไทย ปี 2543 ." กรุงเทพมหานคร , 2543 .

เจตน์ ธนวัฒน์ . " ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2539 .

เจริญ อุปราคม . " การดำเนินการตามโครงการ การสร้างงานในชนบท ." กรุงเทพมหานคร, 2526 .

ธัญพร พันธุ์อารีย์ . " ผลกระทบของการนำนโยบายผ่อนผันการให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอเมือง จังหวัดระนอง ." ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการวางแผนสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก , 2539 .

ประภิต วิเศษพาณิชย์ . " การบริหารนโยบายการตรวจและควบคุมแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ." ม.ป.ท. .

มัธวาทิ สุวรรณเรือง . " ประสิทธิภาพของการนำนโยบายป้องกันปราบปรามทุจริตเลือกตั้งของโครงการ ท.ม.ก. ไปปฏิบัติ : กรณีวิจัยปฏิบัติการ เขตเลือกตั้ง ค.จังหวัดนครราชสีมา." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนา บริหารศาสตร์, 2536 .

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

วรเดช จันทรศร และลิขิต วีระเวทิน . " การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ปี พ.ศ. 2530 ." กรุงเทพมหานคร , 2530 .

วิชาดา ไตรรัตน์ . " ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ." ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2540

สว่างศรี สว่างไพโร . " การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง ." ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2539 .

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ . " รายงานสรุปผลการดำเนินการแก้ไขแรงงานต่างด้าว." ม.ป.ท., 2543 .  
(อัดสำเนา)

เอก มงคล . " ความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดระนองต่อผลกระทบของแรงงานพม่าในด้านเศรษฐกิจและสังคม ." วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก , 2538 .

## Books

Edward III , George C. and Shakansky , Ira. The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy San Francisco : W.H. Freeman and Company ,1978 .

Van Meter, Donal S. and Van Horn, Carl E. " The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework . " Administration and Society 6 , 4 (February, 1975) .

