

การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน

สุพจน์ บุญวิเศษ*, ร.ด.
เจษฎา มีบุญลือ**, พ.อ.หญิง

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดในการนำนโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ไปปฏิบัติ ศึกษาบทบาทและหน้าที่ขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อพิจารณาบางประการ ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดในการนำนโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวฯ ไปปฏิบัติต้องบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และหน่วยงานด้านความมั่นคง ในภาพรวมพบว่าฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และบทบาทขององค์การล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติทั้งสิ้น สำหรับข้อพิจารณาและข้อ

เสนอแนะบางประการของการนำนโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติพิจารณาได้ว่าการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในระดับผู้ปฏิบัติงาน กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ความสอดคล้องในการกำหนดนโยบายแนวทางในการดำเนินงานแต่ละด้าน การจัดทำแผนกำหนดตัวชี้วัดสำหรับประเมินผล ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานการปฏิบัติร่วมกัน

Abstract

The purpose of this study was to study connectional for taking the policy

implementation, studying organization and concerning respective persons and including some suggestion. As a result of the research, it is apparently clear that the essence of the successful administration on the aforementioned policy is fundamentally based on the basis of the integrated efforts which inherently derive from all sectors having been established within the national system including governmental organizations, public sectors and defense agencies. In addition, the studies also show that all participants ranging from political sectors, bureaucracy, authorities who directly operate in this field of work as well as people who are affected from the consequences arisen by the policy and concerned organizations are the players who definitely pertain in the implementation process. Furthermore, in terms of the associated points of consideration concerning the process of directing the policy to the stage of the implementation, it is worth nothing that, in order to achieve the ultimate goals of the policy, it must have the proceeding of close coordination and relentlessly cooperative efforts throughout the whole processes namely the administrative process in solving the problems, a cooperative effort among all concerned organizations and authorities, the implications of law enforcement and the process of making an evaluation criterion for evaluation of organizational effectiveness.

ความเป็นมาของปัญหา

นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบันปี ๒๕๕๑ ประเทศไทยได้มีการใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะเวลามากกว่า ๑๕ ปี โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ต่อใบอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึง ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยของรัฐบาล

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การที่รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักเป็นขั้นตอนที่ถูกกละเลย ในขณะที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากเพราะเท่ากับเป็นการชี้ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติหรือกล่าวในอีกแง่หนึ่ง เงื่อนไขที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การขาดการเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดเป็นประเด็นคำถามที่ยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลที่ถูกต้องคือแนวทางใด รัฐบาลจะลดทอนปัญหาให้น้อยลงได้อย่างไร เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมิได้ลดลง แต่กลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อ

ความมั่นคงของประเทศ โดยรัฐควรหันมา
ทบทวนและให้ความสำคัญในการนำนโยบาย
การจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อสามารถนำไป
ปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การจัดระบบ
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นรูปธรรม
มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาแนวคิดในการนำนโยบาย
การจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า
กัมพูชา และลาวในช่วงปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๑
ไปปฏิบัติ

๒. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของ
องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายจัด
ระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา
และลาวในช่วงปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๑ ไปปฏิบัติ

๓. เพื่อศึกษาข้อพิจารณาบางประการ

แนวคิดที่เกี่ยวข้องและตัวแบบการวิเคราะห์

การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี
การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
จากประเทศเพื่อนบ้าน ได้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้อง
และตัวแบบในการวิเคราะห์มาประกอบการ
พิจารณาบทความซึ่งประกอบด้วยแนวคิดของ
แรนดัล ริปเลย์ และ เกรซ แฟรงคลิน
(Randall Ripley and Grace Franklin) แนวคิดของ
วรเดช จันทรศร และแนวคิดของคณะกรรมการ
ปกครองสถานีนิตินบัญญัติแห่งชาติ
(ปี ๒๕๕๐) ส่วนตัวแบบในการวิเคราะห์ได้แก่
ตัวแบบวิเคราะห์การเรียนรู้ (The Model of

Learning) และตัวแบบวิเคราะห์พันธมิตร
(Implementation as Coalition) ของจุมพล
หนิมพานิช กล่าวคือ แนวคิดของแรนดัล
ริปเลย์ และเกรซ แฟรงคลิน (Randall Ripley and
Grace Franklin) ได้เน้นถึงปัจจัยในการนำ
นโยบายไปปฏิบัติว่า นโยบายจะประสบผล
สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัย ๕ ประการ ได้แก่
ผู้ที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ การขยายตัวของรัฐ
และโครงการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่าง
หน่วยงานจากหลายกระทรวงในหลายระดับ
และปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม
ในขณะที่แนวคิดของวรเดช จันทรศร ได้ให้
ความสำคัญในประเด็นขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้อง
ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ
และข้าราชการต่งก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อ
การนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ
นอกจากนี้ คณะกรรมการการปกครองสภา
นิตินบัญญัติแห่งชาติ (ปี ๒๕๕๐) ได้เน้นย้ำ
แนวคิดที่ควรที่จะเสริมประเด็นด้านความมั่นคง
ประกอบการพิจารณาด้วย โดยเฉพาะองค์กร
ที่ร่วมกันแก้ปัญหาต้องบูรณาการทุกภาคส่วน
ไม่ควรแยกการปฏิบัติ เช่นเดียวกับตัวแบบการ
วิเคราะห์พันธมิตร (Implementation as Coalition)
ของจุมพล หนิมพานิช ที่กล่าวเสริมว่ากระบวนการ
นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วย
พันธมิตรที่เกื้อกูลสนับสนุนกันระหว่างตัวแสดง
จากองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ที่ต่าง
ก็มีเป้าหมายร่วมกัน ท้ายที่สุดกระบวนการ
เรียนรู้ที่ไม่มีจุดสิ้นสุดเป็นตัวแบบสำคัญที่จะ
ให้คำตอบได้ว่า ผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
จะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการแสวงหาหรือ

ค้นหาอย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่การบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ดีที่สุด

นโยบาย แนวทาง และการแก้ไขปัญหา ที่ผ่านมาของรัฐบาลจนถึงปัจจุบัน

ปี ๒๕๓๕ ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะพื้นที่และกิจการที่กำหนด เพื่อให้แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในลักษณะของการแก้ไขปัญหาระยะเฉพาะหน้า ต่อมาในปี ๔๓ ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยให้ยุติการจ้างเป็นคราว ๆ และเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

ปี ๒๕๔๔ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นเพื่อทำการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการเฉพาะ มีกระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการและเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหา รับผิดชอบในเรื่องของการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการบริหารจัดการทั้งระบบ ในการดำเนินงานได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวลักลอบในทุกพื้นที่และทุกประเภทกิจการ มารายงานตัว เพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด ปรากฏว่ามีแรงงานมารายงานตัว ๕๖๘,๒๔๕ คน

ปี ๒๕๔๕ ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานที่มารายงานตัวในปี ๒๕๔๔ ทำงานต่อไปอีก ๑ ปี

มีผู้มารายงานตัวลดลงเหลือเพียง ๔๐๕,๓๓๕ คน โดยกำหนดให้ทำงานเพียง ๖ กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน ประมงทะเล และกิจการต่อเนื่อง กรรมกรในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และกรรมกรในแปลงเพาะปลูก จนกระทั่งเมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้ยุติการผ่อนผันการจ้างทำงานเป็นคราว ๆ พร้อมทั้งกำหนดประเภทงาน พื้นที่ ให้ตรงตามความต้องการ และให้เร่งเจรจาเพื่อส่งกลับพร้อมทั้งเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จนนำไปสู่การลงนามในบันทึกตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding : MOU) ว่าด้วยการจ้างงานครบทั้ง ๓ ประเทศในปี ๒๕๔๖

ปี ๒๕๔๖ ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันในปี ๒๕๔๕ ทำงานต่อไปอีก ๑ ปี ปรากฏว่ามีแรงงานมารายงานตัวลดลงเหลือ ๒๘๘,๗๘๐ คน และการประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสมดุลกับประเด็นความมั่นคง โดยมอบหมายกระทรวงแรงงาน เป็นเจ้าภาพหลักจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาทั้งระบบ ซึ่งต่อมากระทรวงแรงงานได้เสนอ ๗ ยุทธศาสตร์ ผ่านความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยสรุปได้ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มุ่งปรับสภาพแรงงานให้ประเทศ

ด้านทางพิสูจน์และรับรองสัญชาติเข้าสู่ระบบ
การจ้างที่ถูกต้อง

๒. ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการ
จ้างแรงงานต่างด้าวให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับ
แรงงานไทย

๓. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงาน
ต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

๔. ยุทธศาสตร์ปราบปรามเน้นการข่าว
และจับกุมนายจ้าง

๕. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ
การจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับและการพัฒนา
ระบบฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบประวัติและควบคุม

๖. ยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ สร้าง
ความเข้าใจทุกฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหา

๗. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล
กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ

ปี ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อ ๒
เมษายน ๒๕๔๗ และ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘
เห็นชอบให้มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
ทั้งระบบในลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานที่
เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายคือการใช้แรงงาน
ต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ภายใต้ยุทธศาสตร์ ๗
ยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการ
เพื่อดำเนินงาน จำนวน ๗ คณะ ดำเนินการ
ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดดังกล่าว ประกอบด้วย
(๑) คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงาน
ต่างด้าวทั้งระบบ (๒) คณะอนุกรรมการสกัดกั้น
แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน (๓) คณะ
อนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐาน

การจ้างแรงงานต่างด้าว (๔) คณะอนุกรรมการ
ประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงาน
ต่างด้าว (๕) คณะอนุกรรมการปราบปรามจับกุม
ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน (๖)
คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงาน
ต่างด้าว และ (๗) คณะอนุกรรมการติดตามและ
ประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ปี ๒๕๔๘ ได้มีการกำหนดกรอบแนวทาง
การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยผ่อนผันให้
คนต่างด้าวที่จดทะเบียนกับกรมการปกครอง
ปี ๒๕๔๗ เพื่อรอการพิสูจน์สถานะอาศัยอยู่ใน
ประเทศไทยเป็นการชั่วคราวอีก ๑ ปี (ถึง ๓๐
มิถุนายน ๒๕๔๘) และทำงานได้ ๒ อาชีพ คือ
กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยมีสถานะเป็น
ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการส่งกลับ โดย
แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) คนต่างด้าวที่จด
ทะเบียนกับกรมการปกครองปี ๒๕๔๗ (๒) คน
ต่างด้าวที่เข้ามาทำงานลักษณะเข้ามา - เย็นกลับ
และ (๓) คนต่างด้าวรายใหม่ที่จะเข้ามาทำงาน
โดยถูกกฎหมายตามบันทึกความร่วมมือ

ปี ๒๕๔๘ เนื่องจากการจัดระเบียบ
แรงงานต่างด้าว รัฐบาลมีแนวทางที่จะให้มีการนำ
แรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้องเข้าสู่ระบบ รวมทั้ง
ต้องการให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดย
ถูกกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งจาก
กัมพูชา ลาว และพม่า ตามกรอบความตกลง
แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับความ
ต้องการแรงงานต่างด้าว รวมถึงผลกระทบด้าน
ความมั่นคงที่อาจจะเกิดขึ้น คณะกรรมการ
บริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.)

จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน เพิ่มขึ้นอีก ๓ คณะ ประกอบด้วย (๑) คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานด้านความมั่นคง ประกอบด้วย สมช. และฝ่ายทหาร (๒) คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานด้านข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวให้กระทรวงแรงงานรับผิดชอบ และ (๓) คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานพิสูจน์สัญชาติให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานรับผิดชอบ ทำให้มีคณะอนุกรรมการใน กบร. รวมจำนวน ๑๐ คณะ

ผลการดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การนำแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบอาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วซึ่งเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่เข้าสู่ระบบการจ้างงาน การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวขออนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๘ สัญชาติลาว ๕๐,๐๗๓ คน ได้รับการรับรองสัญชาติแล้ว ๔๓,๖๒๖ คน สัญชาติกัมพูชา ๗๕,๘๐๔ คน ด้านคนต่างด้าวสัญชาติพม่ายังไม่มีการดำเนินการ สำหรับการนำเข้า

แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านมีการนำเข้าจากเฉพาะประเทศลาวแล้ว จำนวน ๑,๔๗๓ คน

ปี ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และหมดอายุ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑

ปี ๒๕๕๑ เช่นเดียวกับมาตรการในปี ๒๕๕๐ โดยรัฐบาลเห็นชอบการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ต่อไปอีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒

สรุปนโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๒๔ - ๒๕๕๑

พ.ศ.	นโยบาย	วัตถุประสงค์
๒๕๒๔	นโยบายของไทยต่อพม่า (พ.ศ. ๒๕๒๔) (มติ กกก. ประสานงานของสภาความมั่นคง แห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๔)	เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย-พม่า และความมั่นคงของชาติควบคู่กันไป
๒๕๓๒ - ๒๕๓๖	นโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่า พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๖ (มติ กกก. นโยบายของ สภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๒)	เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดน ไทย-พม่า และความมั่นคงของชาติและประโยชน์ ทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป
๒๕๓๑ - ๒๕๓๔	นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็น นักศึกษาพม่า (มติ ครม. เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน และ ๒๒ พฤศจิกายน ๓๑, ๑๐ มกราคม, ๓๑ สิงหาคม, และ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๔)	เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดน ไทย-พม่า และความมั่นคงของชาติควบคู่กันไป
๒๕๓๒ - ๒๕๓๕	นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนี เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (มติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕)	เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า และปัญหา ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า โดยเน้นในเรื่องความสัมพันธ์อันดี ระหว่างชายแดนไทย-พม่า ความมั่นคงของชาติ และประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ควบคู่กันไป
๒๕๓๖	นโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่า พ.ศ. ๒๕๓๖ - ๒๕๓๘ (มติสภาความมั่นคง แห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๖)	เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย-พม่า หลักมนุษยธรรม และความมั่นคงของชาติ และ ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป
๒๕๓๘	นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่าง ประเทศ (มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๘)	เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเน้น เรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการ พัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป

พ.ศ.	นโยบาย	วัตถุประสงค์
๒๕๓๕	นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย (มติ ครม. เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน, ๒ และ ๑๖ กรกฎาคม และ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๕)	เพื่อจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมาย และเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป
๒๕๓๕ - ๒๕๔๓	นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง (มติ ครม. เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน, ๒, ๑๖ กรกฎาคม, ๖ สิงหาคม ๒๕๓๕, ๖ พฤษภาคม, ๕ มิถุนายน, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑, ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๓)	เพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย และเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป
๒๕๔๔ - ปัจจุบัน ๒๕๕๑	นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (มติ ครม. เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔, ๒๗ สิงหาคม, ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘, ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙, ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑)	เพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติ ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป และการนำเข้าแรงงานรายใหม่ โดยถูกต้องตามกฎหมาย

การวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ขององค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ในช่วงปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๑ ไปปฏิบัติ

๑. บทบาทของฝ่ายการเมือง

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการอย่างจริงจัง เมื่อปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๑ ทั้งนี้เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในประเทศไทยเข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง สามารถควบคุมได้ง่ายและไม่สร้างปัญหาให้กับประเทศ รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีมีส่วนสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ของระบบราชการ โดยออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔, ๒๗ สิงหาคม - ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕, ๒ มีนาคม ๒๕๔๗, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘, ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๑)

ก่อนที่รัฐบาลนายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช จะออกนโยบายในรูปของมติคณะ

รัฐมนตรีเพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รัฐบาลชุดก่อน ๆ (นายชวน หลีกภัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ นายบรรหาร ศิลปอาชา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ได้ร่วมกันแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาก่อนหน้านี้แล้วหลายรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่แก้ปัญหาในลักษณะผ่อนผันการจ้างแรงงานเป็นคราว ๆ ไป

อาจกล่าวได้ว่าทั้งนโยบายผ่อนผันการทำงานและนโยบายเพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าวใหม่ ฝ่ายการเมืองรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช เข้ามาแก้ปัญหาเมื่อปัญหาได้แปรสภาพที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบได้ทันที จากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จริงขณะนี้ประมาณกว่า ๒ ล้านคน การจัดระบบจึงเป็นเพียงแค่การแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าเข้าไปแก้ปัญหาที่สาเหตุ

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ออกมติในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ ปี ๒๕๔๔ ถึง ปี ๒๕๕๑ รวม ๗ ครั้งและมีการดำเนินหลายขั้นตอน เช่น การจดทะเบียน การตรวจโรค การพิสูจน์สัญชาติ จากผลการปฏิบัติ แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวประมาณ ๕ แสนกว่าคน และล่าสุด มีนาคม ๒๕๕๑ ทราบว่ายอดรายงานตัวลดลงเรื่อย ๆ จึงเกิดคำถามว่ารัฐบาลจะจัดระบบแรงงานต่างด้าวโดยออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีไปจนถึงปี พ.ศ.ใด สิ้นสุดการจัดระบบเมื่อใด เมื่อยอดรายงานตัวไม่ได้ตามเป้าแล้วรัฐบาลหาทางออกอย่างไร มติคณะรัฐมนตรีชุดนี้ควรจะสนับสนุนต่อไปหรือไม่

หรือควรจะหยุดยุตินโยบายลง (Terminate) เป็นที่สังเกตว่าจุดอ่อนของฝ่ายการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่มีระยะเวลาการบริหารงานไม่มากนัก แม้จะมีการกำหนดนโยบายออกมาที่ดูภายนอกเหมือนจะแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ แต่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง รัฐบาลมิได้วิเคราะห์ให้ครบตามวงจรของนโยบาย (Policy Circle) โดยเฉพาะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลมักจะมีปัญหามาก และเป็นไปในลักษณะเช่นนี้แทบทุกนโยบายของรัฐบาลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกีดกันนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามาโดยตลอด แม้ดูเหมือนว่านโยบายที่กำหนดไว้จะเป็นแผนงานที่หวังผลในระยะยาว แต่มีความเร่งรีบให้ผลปฏิบัติสำเร็จผลโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันนำมาซึ่งผลประโยชน์จากข้อเรียกร้องของภาคเอกชน ผู้ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไว้

๒. ความร่วมมือของระบบราชการ (หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ)

ภารกิจหลักของระบบราชการ คือการเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะระบบราชการเป็นผู้เก็บรวบรวมวิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง ประเด็นที่เป็นปัญหาในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเกิดจากการปฏิบัติงานกับหน่วยงาน

ราชการหลายฝ่าย ซึ่งมีทั้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข นอกจากจะเป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถรองรับฝ่ายการเมือง ขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็ไม่สามารถควบคุมระบบราชการได้อย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับต่อไปอีก ๑ ปี

- กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพโรคที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพ

- กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานประสานการเจรจากับฝ่ายพม่า เพื่อเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าในไทย และกำหนดแนวทางการนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายควบคู่กันไป

- กระทรวงแรงงาน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและขอโควตา

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติปราบปรามจับกุม สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาใหม่

จากสภาพตามความเป็นจริง จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตัวเลขใน

ขณะนี้มากกว่า ๒ ล้านคน แต่ยอดรายงานตัวมีไม่ถึง ๕ แสนคน ค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพต่อคนต่อปี จำนวน ๓,๘๐๐ บาท ซึ่งปัญหาที่พบคือนายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ในส่วนการปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศยังติดขัดอยู่ที่ทางการพม่า เพราะพม่าไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับประเทศ ขณะที่การปราบปราม จับกุม สกัดกั้น ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะการลักลอบยังปรากฏให้เห็นในสถานการณ์ปัจจุบัน

การที่รัฐบาลฝากความหวังและความสำเร็จในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในขณะที่กระทรวงอื่น ๆ ให้ลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่ทุกหน่วยงานจะต้องบูรณาการความร่วมมือร่วมกัน และมีความสำคัญเท่า ๆ กัน ในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้ เพราะการปฏิบัติในลักษณะต่างคนต่างทำในแต่ละกระทรวงที่ขาดการประสานงานกันอย่างชัดเจน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติล้มเหลวมากกว่าประสบผลสำเร็จ

๓. ข้าราชการ (ผู้ปฏิบัติงาน)

ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่างต้องมีความเข้าใจในการแปลงนโยบายให้เป็นแผน โครงการ หรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม ตลอดจนมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติจริง การปฏิบัติงานของข้าราชการใน

ระดับผู้บริหารในการนำนโยบายการจัดระบบ
แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกับ
ข้าราชการเกือบทุกหน่วยงาน สิ่งสำคัญคือ การ
สื่อความหมาย การถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติต้อง
สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้ง
เจตนารมณ์ ความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานจริง ๆ
อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวข้างต้นสิ่งที่เป็
ประเด็นก็คือ การควบคุมและการตรวจสอบ
ข้าราชการที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง เป็นเหตุผล
หนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบ
ผลสำเร็จ เพราะจากสภาพความเป็นจริงในช่วง
ที่ข้าราชการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปสู่การ
ปฏิบัติ เมื่อข้าราชการทราบว่าได้เกิดปัญหามาก
จากการปฏิบัติขึ้นต้น เช่น ผู้ประกอบการไม่
ยอมพาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน ไม่ยอม
พาไปตรวจโรค เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง
ข้าราชการบางคนไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติ เพราะมี
หลายขั้นตอน ยุ่งยาก ซับซ้อน ผู้บริหารใน
ระดับสูงก็ควรประเมินผลขั้นต้นก่อนนำ
นโยบายไปปฏิบัติว่า ต้องนำกลับมาทบทวน
ใหม่มีอะไรปฏิบัติต่อไป ที่ๆ ที่ทราบอย่างไม่ประสบ
ผลสำเร็จ หรือการเขียนสรุปรายงานการปฏิบัติ
ขั้นแรกให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นต้น การนำ
นโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นปัญหาที่พบบ่อยเพราะ
ขาดขั้นตอนที่ทำให้การปฏิบัติต้องหยุดชะงัก

๔. ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

ตามกระบวนการของการนำนโยบาย
การจัดระบบแรงงานต่างด้าว ปี ๒๕๔๔ -
๒๕๕๑ ไปปฏิบัติ ผู้ได้รับผลกระทบจาก
นโยบาย หากพิจารณาในฐานะของกลุ่ม ได้แก่

กลุ่มนักการเมืองที่มีอิทธิพล กลุ่มนายจ้าง
กลุ่มนายทุนที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจาก
การจ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก จึงไม่ประสบ
ปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่ต้องดูแล
รับผิดชอบมาก กลุ่มเหล่านี้จะรักษาและประสาน
ผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุด อาจกล่าวได้ว่า
นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเป็น
นโยบายที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ให้แก่
นายทุน นายจ้าง นักการเมืองที่มีอิทธิพล ดังจะ
เห็นได้จากการออกมติดคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่
ปี ๒๕๔๔ ถึงปี ๒๕๕๑ เพื่อจัดระบบแรงงาน
ต่างด้าวและมีผลต่อเนื่องไปจนถึงมิถุนายน
๒๕๕๑ ซึ่งจะต้องติดตามความคืบหน้าต่อไปว่า
หลังจากมิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว ฝ่ายการเมือง
ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้โดยตรง
จะดำเนินมาตรการอย่างไร ในรูปแบบใด ที่จะ
ยืดอายุเวลาของนโยบายให้นานที่สุด หาก
พิจารณาในแง่ของบุคคล หน่วยงานเอกชน และ
องค์กรเอกชน (NGOs) นโยบายการจัดระบบ
แรงงานต่างด้าว นอกจากจะเอื้อประโยชน์ต่อ
นายทุน กลุ่มนักการเมืองที่มีอิทธิพลแล้ว ยัง
ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
ในไทยมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่ภาคเอกชน
องค์กรเอกชน พยายามสนับสนุน ปกป้อง และ
ต้องการยกระดับแรงงานต่างด้าวด้วยเหตุผล
ต่าง ๆ เพื่อให้มีสิทธิทัดเทียมแรงงานไทย ซึ่ง
กำลังจะเป็นประเด็นปัญหาตามมาอีกมากมาย

๕. บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมือง จัดเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการ

ควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Protective Regulatory Policies) บทบาทของฝ่ายการเมืองจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง โดยเฉพาะเมื่อถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ผล ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงก่อนปี ๒๕๔๔ นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นไปในลักษณะของการผ่อนผันให้ทำงานได้บางประเภทและอยู่ในไทยได้ชั่วคราว เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผล ฝ่ายการเมืองก็ออกนโยบายใหม่ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๑ โดยเปลี่ยนจากนโยบายผ่อนผันมาเป็นนโยบายเพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัต (Dynamic) ได้อย่างชัดเจน

ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวฯ ปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๑

๑. การบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาและการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน

ปัญหาแรงงานต่างด้าว ทุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ควรให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านความมั่นคงให้มากขึ้น นอกจากนี้การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองจำเป็นต้องให้ทุกหน่วยงาน

ทั้งฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหารต้องร่วมมือกันดำเนินการอย่างจริงจัง ปัญหาที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานยังขาดการประสานงานและความร่วมมือกันโดยใกล้ชิด ทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องกัน ในทางตรงกันข้ามบางกรณียังกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการ วิธีการส่งเสริมให้มีการประสานงาน หรือร่วมกันในการวางแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น โดยเฉพาะในระดับพื้นที่จังหวัด รวมถึงการร่วมในการปฏิบัติงานระดับเจ้าหน้าที่

๒. กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายบางข้อยังมีบทลงโทษไม่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวขบวนการนำพา และผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวต่อการทำผิด ทั้งยังก่อให้เกิดการทำความผิดซ้ำซาก ปัญหาที่ตรวจพบก็คือ แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง เมื่อถูกจับกุม ส่งกลับหรือผลักดันกลับประเทศต้นทางก็จะลักลอบกลับเข้ามาใหม่ในที่สุด โดยผ่านขบวนการนำพาซึ่งมีอยู่ทั่วไป โดยบางส่วนที่ถูกจับกุมดำเนินคดีก็กลับมาทำผิดใหม่ ในขณะที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังพยายามลักลอบใช้แรงงานเถื่อน หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎระเบียบในการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนหรือแจ้งให้ทางราชการทราบ เมื่อแรงงานต่างด้าวมีการหลบหนีออกไปจากการดูแล จึงสมควรเพิ่มบทลงโทษของกฎหมายให้มีความรุนแรง มุ่งเน้นดำเนินการต่อผู้นำพาและผู้ประกอบการ ในขณะเดียวกันต้องมีการกวาดค้น

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย มีความเด็ดขาด มีมาตรการลงโทษ เอาผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้รับผิดชอบระดับผู้บริหารที่ละเลยหรือขาดความเอาใจจริง เอาใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โยงใยกับนายทุนหรือกลุ่มขบวนการผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบการ ผู้นำพา ขบวนการค้าแรงงานเถื่อน เป็นต้น

๓. ความสอดคล้องในการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงานในแต่ละด้าน

การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในระดับรอง ๆ ลงไปยังมีบางเรื่องที่ยังแก้ไขปัญหาลเฉพาะเรื่อง เช่น การส่งเสริมด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยมีการผ่อนผันแรงงานให้เข้ามาทำงานในประเทศ แต่ยังขาดมาตรการควบคุมที่รอบคอบรัดกุม ทำให้เกิดการตกค้างของแรงงานต่างด้าวที่หลบซ่อนอยู่ในพื้นที่ หรือลักลอบเข้าไปในพื้นที่ต่าง ๆ ตอนในของประเทศจนยากต่อการกวาดล้างจับกุม เป็นต้น ในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางต่าง ๆ ควรมีการประสานงาน ประชุมหารือร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง สำหรับแนวทางหรือมาตรการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาสมควรให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข เช่น การผ่อนผันให้คนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในเขตไทยได้ในขอบเขตพื้นที่และเวลาที่กำหนด โดยมีการออกบัตรผ่านแดน (Border Pass) ให้เป็นการชั่วคราวที่ก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากต่อการควบคุม ตรวจสอบ หรือ

กรณีที่ไม่สามารถยกเลิกได้ ควรมีการกวดขันการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบและข้อตกลงอย่างจริงจัง

๔. การจัดทำแผนงานเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผล

การกำหนดตัวชี้วัดจากสถิติผลการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวน่าจะไม่สามารถคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหามิได้สอดคล้องกันกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหามิได้สอดคล้องกันกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหามิได้สอดคล้องกันกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหามิได้สอดคล้องกันกับสภาพความเป็นจริง

๕. การประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

โดยเฉพาะการจัดทำหลักฐานยืนยันโดยประเทศต้นทางถึงสถานะที่ถูกต้อง การส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งที่ผ่านมาไม่ยอมรับคนของตนกลับประเทศหรือกระทำได้จำนวนจำกัด ทำให้ต้องผลักดันออกตามช่องทางธรรมชาติ ซึ่งก็จะมีปัญหาการลักลอบกลับเข้ามาใหม่ จึงควรมีการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้มีการตรวจสอบรับรองสถานะบุคคลควบคู่กันไป นำไปสู่การนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง ตลอดจนความร่วมมือในด้านอื่น ๆ

บรรณานุกรม

กรมการจัดหางาน. (๒๕๕๐). *สรุปการบริหารแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

กรมประชาสัมพันธ์. (๒๕๔๕). *คู่มือการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว*. กรุงเทพฯ:

กรมประชาสัมพันธ์.

กรมยุทธการทหาร. สำนักนโยบายและแผน. (๒๕๔๕). *เอกสารประชาสัมพันธ์กองทัพไทย การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.

จุมพล หินนิพนธ์. (๒๕๔๕). *การวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วรเดช จันทรศร, ร.ต.อ. (๒๕๔๐). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ.

ศุภชัย ยาวะประภา. (๒๕๓๘). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (๒๕๔๕). *รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมมกลการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการ ๒. (๒๕๕๐). *รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

.....