



สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ  
กองบัญชาการกองทัพไทย

# เอกสารวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy Brief)

แนวคิดการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว  
สัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ในช่วงปี  
๒๕๔๔-๒๕๕๑ ไปสู่การปฏิบัติที่ให้ผลเป็นรูปธรรม

โดย พ.อ.หญิง เกษฎา มีบุญลือ

## ความเป็นมาและสาเหตุของปัญหา

จากอดีตนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะเวลากว่า ๑๕ ปี โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ต่อใบอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึง ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยของรัฐบาล

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น ขึ้นตอนที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การที่รับผิดชอบ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักจะเป็นขั้นตอนที่ถูกกละเลย ในขณะที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอน



ที่สำคัญมากเพราะเท่ากับเป็นการชี้ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติหรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งเงื่อนไขที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การขาดการเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดเป็นประเด็นคำถามที่ยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่าแนวทางการแก้ไขปัญหา

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลที่ถูกต้องคือแนวทางใด รัฐบาลจะลดทอนปัญหาให้น้อยลงได้อย่างไร เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมิได้ลดลง แต่กลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น (กว่า ๒ ล้านคน) ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ โดยรัฐควรจะหันมาทบทวนและให้ความสำคัญในการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## การดำเนินงานที่ผ่านมา

นโยบายและแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลต่อแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ปี พ.ศ.๒๕๓๙-๒๕๔๒ ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะพื้นที่และกิจการที่กำหนด เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ปี พ.ศ.๒๕๔๓ ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยให้ยุติการจ้างเป็นคราวๆ ไปและเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ

ปี พ.ศ.๒๕๔๔ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาวที่

ลักลอบเข้ามาทำงาน มารายงานตัวเพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด

ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ได้มีการลงนามว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศต้นทาง ครบทั้ง ๓ ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้แก่ ๑) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ๒) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานไทย ๓) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ๔) ยุทธศาสตร์การปราบปรามเน้น



การข่าวและจับกุมนายจ้าง ๕) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ ๖) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ และ ๗) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ปี พ.ศ.๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีเป้าหมายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์หลัก

ปี พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า

ลาว และกัมพูชา ที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้  
กับกรมการปกครอง อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการ  
ชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับ และทำงานได้เป็นเวลา  
ไม่เกิน ๒ ปี (ข้อมูลการจดทะเบียนล่าสุด มีผลบังคับ  
ใช้จนถึง ๒๘ ก.พ.๕๓)

## บทวิเคราะห์ห้องการค้าและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายการจักระบบแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๕๑ ไป ปฏิบัติ

### ๑. บทบาทของฝ่ายการเมือง

การจักระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
ดำเนินการอย่างจริงจัง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๑  
ทั้งนี้เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในประเทศ  
ไทยเข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง สามารถควบคุมได้ง่ายและ  
ไม่สร้างปัญหาให้กับประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะมี  
ส่วนสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบาย  
แรงงานต่างด้าวฯ ไปปฏิบัติ โดยออกมาในรูปของ  
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๘ ส.ค.๔๔, ๒๗ ส.ค.-  
๒๕ ก.ย.๔๕, ๑๐ พ.ย.๔๖, ๒ มี.ค.๔๗, ๒๐ ธ.ค.๔๘,  
๑๖ พ.ค.๔๙, ๗ ธ.ค. ๔๙ และ ๑๒ พ.ย.๕๐ ซึ่งมีผล  
บังคับใช้จนถึง ๒๘ ก.พ.๕๓



ก่อนที่รัฐบาลชุดปัจจุบัน จะออกนโยบาย  
เพื่อจักระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
รัฐบาลชุดก่อนๆ (นายชวนฯ พล.อ.ชาติชายฯ  
พล.อ.ชวลิตฯ นายบรรหารฯ พ.ต.ท.ทักษิณฯ) ได้  
ร่วมกันแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมา  
ก่อนหน้านี้แล้วหลายรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่แก้ปัญหา  
ในลักษณะผ่อนผันการจ้างแรงงานเป็นคราวๆ ไป

อาจกล่าวได้ว่าทั้งนโยบายผ่อนผันการ  
ทำงาน และนโยบายเพื่อจักระบบแรงงานต่างด้าวใหม่  
เป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการเข้าไป  
แก้ปัญหที่สาเหตุ เนื่องจากฝ่ายการเมือง รัฐบาล  
ชุดปัจจุบันเข้ามาแก้ปัญหาเมื่อปัญหาได้แปร  
สภาพมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะนำแรงงานต่างด้าว  
เข้าสู่ระบบได้ทันทีจากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่  
จริงขณะนี้ประมาณกว่า ๒ ล้านคน

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ออกมติในการจักระบบ  
แรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ.  
๒๕๕๑ รวม ๘ ครั้ง และมีหลายขั้นตอนเช่น การจ  
ทะเบียน การตรวจโรคของแรงงานต่างด้าว การ  
พิสูจน์สัญชาติ จากผลการปฏิบัติ แรงงานต่างด้าวมา  
รายงานตัวประมาณ ๕ แสนกว่าคน และล่าสุด  
ปัจจุบัน ส.ค.๕๑ ทราบว่ายอดรายงานตัว ลดลง  
เรื่อยๆ จึงเกิดเป็นคำถามว่ารัฐบาลจะทำการจักระบบ  
แรงงานต่างด้าวโดยออกมาในรูปของมติ  
คณะรัฐมนตรีไปจนถึงปี พ.ศ.ใดสิ้นสุดการจักระบบ  
เมื่อใด เมื่อยอดรายงานตัวไม่ได้ตามเป้า  
แล้วรัฐบาลหาทางออกอย่างไรมติคณะรัฐมนตรีชุดนี้  
ควรจะสนับสนุนต่อไปหรือไม่ หรือควรจะยุตินโยบายลง  
เป็นที่สังเกตว่าจุดอ่อนของฝ่ายการเมือง ที่ผ่านม  
ในอดีตรัฐบาลส่วนใหญ่อยู่ไม่ครบตามวาระในการ  
บริหารงาน แม้จะมีการกำหนดนโยบายออกมาที่ดู  
ภายนอกเหมือนจะแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้

แต่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง รัฐบาลมิได้วิเคราะห์ให้ครบตามวงจรของนโยบาย โดยเฉพาะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผล ซึ่งมักจะมีปัญหา มาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงขาดการมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดนโยบาย และการวางกรอบแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามาโดยตลอด แม้ดูเหมือนว่านโยบายที่กำหนดไว้จะเป็นแผนงานที่หวังผลในระยะยาว แต่มีความเร่งรีบในการดำเนินการเพื่อให้ผลการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวสำเร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันนำมาซึ่งผลประโยชน์จากข้อเรียกร้องของภาคเอกชน ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติเพื่อรักษาส่วนได้ของตนมากกว่าการเสียผลประโยชน์ของรัฐ

## ๒. ความร่วมมือของระบบราชการ (ได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ)

ภารกิจหลักของระบบราชการ คือ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด เพราะระบบราชการเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง ประเด็นที่เป็นปัญหาในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เกิดจากการปฏิบัติงานกับหน่วยงานราชการหลายฝ่าย ซึ่งมีทั้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้จะเป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถครอบงำฝ่ายการเมือง ขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็ไม่สามารถควบคุมระบบราชการได้อย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศเพื่อขยายระยะเวลาให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับต่อไปอีก ๑ ปี

- กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพโรคที่ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพ

- กระทรวงต่างประเทศ เป็นหน่วยงานประสานการเจรจากับฝ่ายพม่า เพื่อเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าในไทย และกำหนดแนวทางการนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดย ถูกกฎหมายควบคู่กันไป

- กระทรวงแรงงาน จัดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (เจ้าภาพหลัก)

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปรามปรามจับกุม สกัดกั้น แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาใหม่

จากสภาพตามความเป็นจริง จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตัวเลขในขณะนี้ มีมากกว่า ๒ ล้านคน แต่ยอดรายงานตัวมีไม่ถึง ๕ แสนคน ค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวต่อคนต่อปีประมาณ ๓,๘๐๐ บาท ซึ่งปัญหาที่พบบ่อยจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ในส่วนการปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศ ยังติดขัดอยู่ที่ทางการพม่า เพราะรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับประเทศ ขณะที่การปรามปราม จับกุม สกัดกั้น ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะการลักลอบ ยังปรากฏให้เห็นในสถานการณ์ปัจจุบัน

การที่รัฐบาลฝากความหวัง และความสำเร็จในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในขณะที่กระทรวงอื่น ๆ ให้ลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่ทุกหน่วยงานจะต้องบูรณาการความร่วมมือด้วยกัน และมีความสำคัญเท่าๆกัน ในการแก้ปัญหาประเด็นเหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้ เพราะการปฏิบัติในลักษณะต่างคนต่างทำในแต่ละกระทรวง ที่ขาดการประสานงานกันอย่างชัดเจน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

### ๓. ข้าราชการ (ผู้ปฏิบัติงาน)

ถือว่าได้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่าง ต้องมีความเข้าใจในการแปลงนโยบายให้เป็นแผนโครงการ หรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม ตลอดจนมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติจริง การปฏิบัติงานของข้าราชการในระดับผู้บริหารในการนำนโยบายการจדרะบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการเกือบทุกหน่วยงาน สิ่งสำคัญคือ การสื่อความหมายการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย เจตนารมณ์ของผู้บริหาร ตลอดจนความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานจริง ๆ อย่างไม่ก็ตามจากที่กล่าวข้างต้น สิ่งที่เป็นประเด็นปัญหาคือ การควบคุมและการตรวจสอบข้าราชการที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะจากสภาพความเป็นจริง ในช่วงที่ข้าราชการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปสู่อำนาจปฏิบัติ เมื่อข้าราชการทราบว่าได้เกิดปัญหา มากมายจากการปฏิบัติขั้นต้น เช่น ผู้ประกอบการไม่ยอมพาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน ไม่ยอมพาไปตรวจโรค เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ข้าราชการบางคนไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติ เพราะมีหลายขั้นตอน

ยุ่งยาก ซับซ้อน เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ผู้บริหารระดับสูงสามารถที่จะประเมินผลนโยบายในขั้นต้นก่อนได้ เช่น นำนโยบายกลับมาทบทวนใหม่ หรือสรุปปัญหาการปฏิบัติในขั้นแรกแล้วนำมาแก้ไขก่อนที่จะนำไปปฏิบัติในครั้งต่อไป

### ๔. ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย

ตามกระบวนการของการนำนโยบายการจדרะบบแรงงานต่างด้าว ปี พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๕๑ ไปปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย หากพิจารณาในฐานะของกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักรการเมืองที่มีอิทธิพล กลุ่มนายจ้าง กลุ่มนายทุนที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ราคาถูก ไม่ขาดแคลนแรงงานและไม่ต้องดูแลรับผิดชอบมาก กลุ่มเหล่านี้จะรักษาและประสานผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุด อาจกล่าวได้ว่านโยบายการจדרะบบแรงงานต่างด้าวเป็นนโยบายที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ นายทุน นายจ้าง นักรการเมืองที่มีอิทธิพล ดังจะเห็นได้จากการออกมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ.๒๕๕๑ เพื่อจדרะบบแรงงานต่างด้าวและมีผลต่อเนื่องไปจนถึง ๒๘ ก.พ.๕๓ ซึ่งจะต้องติดตามความคืบหน้าต่อไปว่า หลังจาก ๒๘ ก.พ.๕๓ แล้ว ฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้โดยตรง จะดำเนินมาตรการอย่างไร ในรูปแบบใดที่จะยืดอายุเวลาของนโยบายให้นานที่สุด หากพิจารณาในแง่ของบุคคล หน่วยงานเอกชน และ เอ็นจีโอ นโยบายการจדרะบบแรงงานต่างด้าวนอกจากจะเอื้อประโยชน์ต่อนายทุนกลุ่มนักรการเมืองที่มีอิทธิพลแล้ว ยังส่งผลให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ภาคเอกชน เอ็นจีโอ พยายามสนับสนุนปกป้องและต้องการยกระดับแรงงานต่างด้าวด้วยเหตุผลต่าง ๆ เพื่อให้มีสิทธิทัดเทียมแรงงานไทย ซึ่งกำลังจะเป็น



ประเด็นปัญหาตามมาอีกมากมาย

## ๕. บทบาทขององค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จัดเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Protective Regulatory Polices) บทบาทของฝ่ายการเมืองจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง โดยเฉพาะเมื่อถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ผลดังจะเห็นได้ว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นไปในลักษณะการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้บางประเภท และอยู่ในไทยได้ชั่วคราว เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผล ฝ่ายการเมืองก็ออกนโยบายใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๑ โดยเปลี่ยนจากนโยบายผ่อนผันมาเป็นนโยบายเพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัต (Dynamic) ได้อย่างชัดเจน

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. การบริหารจัดการในการแก้ปัญหาและการบูรณาการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน

เนื่องจากปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ด้านเศรษฐกิจ แรงงานคนไทยทำ รัฐต้องเสียงบประมาณในการจัดการดูแล ด้านสังคม เกิดชุมชนแออัดในสังคมไทย เกิดปัญหาบุคคลไร้สัญชาติตกค้าง ตลอดจนจนโรคระบาดและอาชญากรรม ด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพวกที่เข้ามาใช้ประเทศไทยเป็นแหล่งค้ายาเสพติด เป็นฐานในการต่อต้านทาง

การเมือง หรืออาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ล้วนกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสิ้น ซึ่งกระทรวงแรงงานในฐานะเป็นเจ้าภาพหลัก ควรให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ปัญหาที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานยังขาดการประสานงานและความร่วมมือโดยใกล้ชิด ทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องกัน ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการวิธีการส่งเสริมให้มีการประสานงานหรือร่วมกันในชั้นการวางแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น โดยเฉพาะในระดับพื้นที่จังหวัด รวมถึงการร่วมมือในการปฏิบัติงานระดับเจ้าหน้าที่

### ๒. กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายบางข้อยังมีบทลงโทษไม่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้แรงงานต่างด้าว ขบวนการนำพาและผู้ประกอบการ เกิดความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบและก่อให้เกิดการทำผิดซ้ำซาก ปัญหาที่ตรวจพบคือแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง เมื่อถูกจับกุมส่งกลับ/ผลักดันกลับประเทศต้นทางก็จะลักลอบกลับเข้ามาใหม่ โดยผ่านขบวนการนำพาซึ่งมีอยู่ทั่วไป บางส่วนที่ถูกจับกุมดำเนินคดีก็กลับมาก่อทำผิดใหม่ ในขณะที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังพยายามลักลอบใช้แรงงานเถื่อน หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎระเบียบในการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนหรือแจ้งให้ทางราชการทราบเมื่อแรงงานต่างด้าวมีการหลบหนีออกไปจากการดูแล จึงควรเพิ่มบทลงโทษของกฎหมาย มุ่งเน้นดำเนินการต่อผู้นำพาและผู้ประกอบการ ในขณะเดียวกันต้องมีการกวดขันเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเด็ดขาด มีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง เอาผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระดับผู้บริหารที่ละเลยหรือขาดความเอาใจจริงเอาใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์

ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่โยงใยกับนายทุนหรือกลุ่ม  
ขบวนการที่กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบการ  
ผู้นำพา ขบวนการค้าแรงงานเถื่อน เป็นต้น

### ๓. การจัดทำแผนงานเกี่ยวกับการกำหนด ตัวชี้วัด สำหรับการประเมินผล

การกำหนดตัวชี้วัดจากสถิติผลการจับกุม  
และผลักดันแรงงานต่างด้าว น่าจะไม่สอดคล้องกับ  
สภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าผลการ  
ดำเนินงานแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในห้วง ๑๐  
กว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ยอดการจับกุมมิได้  
ลดลง แต่กลับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาอีกแง่มุม  
หนึ่งอาจแสดงถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบ  
เข้าเมืองยังคงมีความรุนแรง การดำเนินงานไม่  
ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงควรมีการกำหนด  
ตัวชี้วัดอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อนำมาพิจารณาควบคู่กันไป  
เช่น ควรมีการประเมินผลการทำงานร่วมกันทุก ๆ  
๓ เดือน หรือ ๖ เดือน เป็นต้น

### ๔. การประสานความร่วมมือกับประเทศ เพื่อนบ้าน

โดยเฉพาะการจัดทำหลักฐานยืนยันโดย  
ประเทศต้นทาง ถึงสถานะของแรงงานต่างด้าวที่  
ถูกต้อง การส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งที่ผ่านมามักไม่  
ยอมรับคนของตนกลับประเทศหรือกระทำได้จำนวน  
จำกัด ทำให้ต้องทำการผลักดันออกตามช่องทาง  
ธรรมชาติ ซึ่งจะมีปัญหาการลักลอบกลับเข้ามาใหม่  
จึงควรมีการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน  
เพื่อให้มีการตรวจสอบรับรองสถานะบุคคลควบคู่กันไป  
อันจะนำไปสู่การนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบที่  
ถูกต้อง

-----

สวศ.สปท.

๒๒ ส.ค.๕๑

## เอกสารอ้างอิง

๑. วรเดช จันทรศร (๒๕๔๐) การนํานโยบายไปปฏิบัติ สำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ กรุงเทพฯ
๒. จุมพล หนีมพานิช (๒๕๔๙) การวิเคราะห์นโยบายสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กรุงเทพฯ
๓. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (๒๕๔๙) รัฐประศาสนศาสตร์ กรุงเทพฯ
๔. กรมประชาสัมพันธ์ (๒๕๔๙) คู่มือการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว กรุงเทพฯ
๕. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (๒๕๕๐) สรุปการบริหารแรงงานต่างด้าวในประเทศ กรุงเทพฯ
๖. เอกสารประชาสัมพันธ์ กองทัพอไทย (๒๕๔๙) การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน สำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร กองบัญชาทหารสูงสุด โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร กรุงเทพฯ
๗. สำนักกรรมธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (๒๕๕๐) รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน คณะกรรมการปกครองสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ
๘. ศุภชัย ยาวะประภาษ (๒๕๓๘) นโยบายสาธารณะ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ