

การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ภาคใต้ The Introduction of Foreign Workers Policies to Practice in the Southern Area

อรรถสิทธิ์ วารีศรี

Atthasit Wareesri

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาพัฒนาการนโยบายแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551-ปัจจุบัน 2) ศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ 3) ศึกษาผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่ภาคใต้ ระเบียบวิธีวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ตัวแบบการศึกษาได้พัฒนาขึ้นจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งประกอบด้วย 3 กลุ่ม (1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย (2) กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งสิ้น 12 คน

ผลการวิจัยพบว่า 1) พัฒนาการนโยบายการงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-ปัจจุบัน พบว่ารัฐบาลทุกสมัยให้ความสำคัญกับนโยบายของประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2) การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ภาคใต้พบว่า ด้านปัจจัยได้แก่ ด้านความชัดเจนของนโยบาย ด้านความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านลักษณะองค์กร การสื่อสารระหว่างองค์กร พบว่า ประเด็นปัจจัยดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน 3) ผลสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ พบว่า มีฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่เป็นเอกภาพ การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดรูปแบบองค์กร/กลไกในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับดีมาก บรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย และ 4) การเสนอแนวทางในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ด้านนโยบายรัฐจะต้องกำหนดทางเลือกของนโยบายที่สะท้อนจากสภาพปัญหาที่แท้จริง ด้านจัดโครงสร้างองค์กร และกำหนดหน่วยงาน จำเป็นจะต้องร่วมบูรณาการทุกภาคส่วนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคม และด้านการบังคับใช้กฎหมาย ต้องมีการซักซ้อมความเข้าใจระหว่างหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้เสียก่อนนำสภาพการบังคับใช้กฎหมายมาใช้จริง

คำสำคัญ: แรงงานต่างด้าว, การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ, พื้นที่ภาคใต้

Abstract

The objective of this research is 1) Study and develop the introduction of foreign work policies Since the year 2008-present 2) Study the implementation of foreign workers policies 3) Study the successful results in implementing the policy and 4) propose guidelines for implementing policies in the southern region. This research methodology, the researcher uses qualitative methods. The study model was developed from the synthesis of knowledge in implementing policies. The study model was developed from the synthesis of knowledge in implementing policies. By studying documents and in-depth interviews the group of key informants, consisting of 3 groups (1) policy makers group (2) group of policy leaders, and (3) stakeholder groups in implementing the policy, totaling 12 people

The results of the research found that 1) The development of foreign work policy since 2008-present. Found that every government has given importance to the policy of the country to have continuous development 2) The implementation of foreign labor policies. Found The clarity of the policy the availability and sufficiency of resources Public participation Organizational characteristics the above factors did not affect the operation 3) The successful implementation of the foreign worker policy found

there is a unity foreign worker database, Law enforcement, the form of organization / mechanism of operation is at a very good level. Achieve the goals of the policy and 4) Proposing guidelines for implementing foreign labor policies in the state policy, the policy of choice must be defined as reflected by the real problem. Organizational structure and define departments are necessary to integrate all sectors and especially civil society. And law enforcement There must be rehearsals for understanding between the agencies, implementing policies to treat stakeholders before applying the law enforcement conditions

Keywords: Foreign Workers, Implementing Policies into Practice, Southern Area

Received: 2019-08-04

Revised: 2020-02-24

Accepted: 2020-03-15

บทนำ

ประเทศไทยมีการจ้างแรงงานข้ามชาติ หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” เข้าเป็นแรงงานทดแทนแรงงานไทยจำนวนมากทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตร รัฐบาลไทยได้เริ่มมีนโยบายอนุญาตการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แต่อนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเริ่มให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย เมียนมาร์ จำนวน 10 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ กาญจนบุรี ตาก ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เพชรบุรี และชุมพร หลังจากนั้นก็เปิดให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเป็นสามสัญชาติ คือ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงานเพราะแนวโน้มประเทศไทย มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุ มีแนวโน้มที่สูงขึ้น สาเหตุเหล่านี้ ล้วนส่งผลต่อการขาดแคลนแรงงานและส่งผลให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่หันมาเลือกใช้แรงงานต่างด้าวแทนแรงงานไทยที่มีจำนวนน้อยลงเมื่อเกิดความไม่สอดคล้องของแรงงานภายในประเทศปัญหาที่ตามมาคือ การขาดแคลนแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาด ทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้แรงงานไร้ฝีมือจากแรงงานต่างด้าวที่ย้ายเข้ามาทำงานมากขึ้น เพื่อทันต่อการขยายธุรกิจและเป็นการลดต้นทุนทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ข้อน่าทึ่งในการผลิตแรงงานฝีมือไทยเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (จงจิตต์ ฤทธิรงค์และรีนา ต๊ะดี, 2558, หน้า 129-147)

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อนำแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (สาโรจน์ คมคาย และ อีระ ศรีธรรมรักษ์, 2555 หน้า 1-2) โดยการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้วยนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวในเงื่อนไขที่รัฐกำหนดโดยเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าวจากผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว จากการดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมาตรการต่าง ๆ ที่ผ่านมากลับพบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎระเบียบขาดความยืดหยุ่น มีลักษณะของการควบคุมโดยให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลักมากกว่ามิติด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการแรงงานในปัจจุบันของประเทศ (สาโรจน์ คมคาย, 2553)

สภาพปัญหาที่แท้จริงนั้นเกิดจากจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรมและการบริการทำให้นายจ้างเริ่มหาแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันนายจ้างเลือกแรงงานได้ง่ายขึ้น เพราะยังมีคนว่างงานมากแต่ในขณะเดียวกันงานบางประเภทชาวไทยไม่นิยมทำในลักษณะของงาน ที่หนัก งานที่เสี่ยง งานที่สกปรก เช่น งานด้านการบริการ งานด้านการก่อสร้าง โรงงาน อุตสาหกรรมสิ่งทอ โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โรงงานอุตสาหกรรมเครื่องหนัง โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร งานร้านอาหาร งานแม่บ้าน ประกอบกับแรงงานไทย ซึ่งมีทางเลือกมากกว่ามักขาดวินัยในการทำงานนิยมเปลี่ยนงานและหยุดงานบ่อย ๆ และเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จึงเป็นเหตุผลที่นายจ้างหันไปใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งหลังไหลเข้ามาทำงาน

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุและแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย กันจำนวนมากนั้น พบว่า มีหลายประการด้วยกันนั้น ทั้งสาเหตุเกิดจากภัยสงคราม ความอดอยาก แรงกระตุ้นด้านการสื่อสารมวลชน แม้ว่าจะต้องเสียเงินค่านำทางเป็นจำนวนมากก็ตามสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความแตกต่างในด้านเศรษฐกิจด้านวัตถุของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากประเทศไทยมีเศรษฐกิจขยายตัวมาก การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคอำนวยความสะดวกแก่คนไทยมีมากขึ้น จะทำให้แรงงานต่างด้าวอยากที่จะเข้ามาอยู่ใช้สาธารณูปโภคเหล่านั้น

2. อิทธิพลของสื่อมวลชนทางโทรทัศน์และวิทยุ จะทำให้ชาวต่างชาติต้องการเดินทางมาในประเทศไทย เนื่องจากการส่งกระจายเครือข่ายวิทยุโทรทัศน์ของประเทศไทยครอบคลุมไปถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถรับรู้สภาพความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยและอยากเข้ามาเห็นจริง ๆ

3. ความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากค่าแรงในประเทศไทยเพื่อนบ้านไทยต่ำมาก ค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่า จึงทำให้เกิดเป็นแรงจูงใจที่กระตุ้นให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น

4. ขาดรั้วป้องกันแนวชายแดน เนื่องจากแนวพรมแดนของไทยที่เป็นผืนดินติดกับประเทศเพื่อนบ้าน มีระยะทางที่ยาวมากทำให้ไม่มีการสร้างรั้วป้องกันได้ทั้งหมด ประกอบกับพรมแดนบางส่วนเป็นเทือกเขาป่าทึบ เป็นแม่น้ำและลำธารเล็ก ๆ ทำให้ง่ายต่อการลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทย

อีกทั้งภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในระดับต้นภูมิภาคเนื่องจากเป็นพื้นที่นี้ มีศักยภาพในการลงทุนภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรกรรม และการท่องเที่ยวการบริการมีทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการผลิตและบริการพร้อมกับ การคมนาคมที่สะดวกทั้งทางน้ำและทางบก เป็นปัจจัยที่เอื้อและสนับสนุนก่อให้เกิดการลงทุนวัยทำงานของไทยลดลง เป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้นและอัตราการเกิดลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน จึงมีความจำเป็นต้องนำแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานทดแทนโดยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมามีความต้องการแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูงขึ้นเพื่อทดแทน เช่น กรรมกรแบกหาม แม่บ้าน ยาม คนทำความสะอาด แรงงานในเรือประมง เป็นต้น และปัจจุบันแรงงานในภาคส่วนประกอบการเหล่านี้กว่า 2 ล้านคน (กรมการจัดหางาน สำนักบริหารงานแรงงานต่างด้าว, 2560) ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักงานจัดหางานจังหวัดระนอง, 2562) 1) คนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่ลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง 2) คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติคนต่างด้าว 3) สัญชาติ

เมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองได้รับการผ่อนผันให้ทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและปรับสถานการณ์เข้าเมืองถูกกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ประกอบด้วย (1) พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) (2) บัตรชมพูออกโดยปกครอง (OSS) และ(3) มาตรา 83 กิจการประมงทะเล 3) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU คนต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทาง 4) คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภชนกลุ่มน้อย คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กระทรวงมหาดไทยได้ออกเอกสารเพื่อรอพิสูจน์สถานะยื่น ขอใบอนุญาตทำงาน 5) คนต่างด้าวมาตรา 64 ในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล คนต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดนในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประเทศที่ติดกับราชอาณาจักรไทยจึงทำให้เกิดปรากฏการณ์การย้ายถิ่นเข้ามาใช้แรงงานในพื้นที่จังหวัดระนองเป็นจำนวนมาก โดยส่วนหนึ่ง ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีชั่วคราวผิดกฎหมายซึ่งมีจำนวนมากที่เข้ามาผ่านเกาะสองในพื้นที่นี้เอง ความต้องการแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ต้องการมาแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น อาจจะผ่านนายหน้าหรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นทำการประสานผ่านกลุ่มผู้มีอิทธิพลฝั่งไทย อาจจะเป็นข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่น ร่วมมือกันนำแรงงานสู่นายจ้างฝั่งไทยโดยมีการเรียกร้อยเงินและทอง แรงงานที่ประสงค์เข้ามาทำงานในภาคธุรกิจของ ไทย กระบวนการดังกล่าวทำให้เกิด “ขบวนการค้ามนุษย์ขึ้น” ประกอบกับประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาและสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวถูกนำมาสู่การกำหนดเป็นวาระเร่งด่วนแห่งชาติด้วยเหตุผลการจัดอันดับโดยกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาให้ “ประเทศไทย” อยู่ในกลุ่มประเทศティア 3 (Tier) หรือประเทศที่ไม่สนับสนุนและปฏิบัติดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์และไม่มี ความพยายามแก้ไข โดยเฉพาะการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติการถูกจัดอันดับในティア 3 ดังกล่าว ส่งผลให้ไทยได้รับมาตรการคว่ำบาตรซึ่งจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าและไม่สามารถกำหนดราคาส่งออกไปแข่ง กับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับティアสูงกว่า ขณะเดียวกันทางฝั่งยุโรปก็มีมาตรฐาน โอียยู (IUU) ให้ “ใบเหลือง” ประเทศไทย เพราะมีการใช้แรงงานแบบ Illegal Unreported (ผิดกฎหมายและไม่มีการรายงานให้ทราบและ Unregulated ขาดการกำกับดูแล) (กรุงเทพธุรกิจ, 2558) โดยเฉพาะในภาคการประมงที่มักมีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานทำงานนานหลายชั่วโมงไม่มีวันหยุด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจากการทำให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศティア 3 (Tier 3) ปัญหาประการสุดท้ายและสำคัญที่สุด “ประเทศไทย” ตระหนักถึงภัยแห่งความมั่นคงแห่งรัฐในการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่ไทยมีอาจที่จะควบคุมและรู้จำนวนที่แท้จริง ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่ก่อเกิดขึ้นหลาย ๆ ปัจจัยที่ส่งผลต่อประเทศไทยในเรื่องของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาผิดกฎหมาย

การศึกษาเกี่ยวกับการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติและระบบป้องกันแก้ไขสภาพปัญหา แรงงานต่างด้าว เพื่อนําผลให้ที่ได้จากการศึกษาไปนําเสนอให้ผู้เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551-ปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษานํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ภาคใต้
3. เพื่อศึกษาผลสำเร็จของการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติพื้นที่ภาคใต้
4. เพื่อเสนอแนวทางในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ภาคใต้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (case study method) ใช้รูปแบบกรณี ศึกษาหลายกรณีศึกษา(multiple-case designs)โดยวิธีการศึกษาแบบมุ่ง การค้นหา (exploratory) ผู้วิจัยเลือกกลุ่มภาครัฐที่นำนโยบายแรงงานต่างด้าวสู่การปฏิบัติโดยใช้ต้นแบบใน การอธิบายคือ “แรงงานต่างสัญชาติเมียนมาร์ในพื้นที่ภาคใต้” (จังหวัดระนอง) เป็นต้นแบบ มีการ ดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้ (1) ใช้สถานการณ์ธรรมชาติ กำหนดคำถามตามกรอบของนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ โดยเก็บข้อมูล โดยสนทนาเป็นทางการ ผู้ตอบคำถามจะมีความรู้สึกสบายเป็นกันเอง (2) ศึกษาอย่างเป็นองค์รวม (3) การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ (4) ผู้วิจัยดำเนินการออกแบบการวิจัยที่เกิดจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 นำมาหา ข้อสรุปสร้างแบบสัมภาษณ์

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย 3 กลุ่มคือ

- 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย
- 2) กลุ่มผู้ปฏิบัติ (ระดับจังหวัด)
- 3) กลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคม

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการ สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้แนะ (guided interview)

(2) เครื่องบันทึกเสียง ใช้บันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้มากที่สุดไม่ตก หล่นเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกได้ทั้งหมด

(3) กล้องถ่ายภาพดิจิทัล ใช้บันทึกเหตุการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญและมี ประโยชน์ต่อการวิจัย

(4) เครื่องมือที่ช่วยในการจดบันทึก คือ สมุดปากกา สำหรับจดบันทึกข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลการวิจัย

ใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการวิจัย โดยวิธีการแบบสามเส้าสะท้อนให้ เห็นว่าข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมที่เก็บรวบรวมไว้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้อง ตรงกับ ความจริง โดยการตรวจสอบความถูกต้อง เปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูลหลายๆ แหล่ง ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่า ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือสูง โดยมีวิธีการดังนี้ (ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554)

(1) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายแหล่งว่า เหมือนกันหรือไม่ ถ้าพบว่าได้ข้อมูลมาเหมือนกันแสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มามีความถูกต้อง

(2) การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกันเพื่อเก็บ รวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่นการสัมภาษณ์ การสังเกต หรือข้อมูลจากเอกสาร จากนั้นนำข้อมูลที่เก็บมา วิเคราะห์หามีข้อสรุปแนวเดียวกันหรือไม่

การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และ ประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับวิเคราะห์จำแนกประเภทและเชิงการตีความโดยผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์

ผลการวิจัย

การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ภาคใต้ พบว่า เครือข่ายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีการประสานทุกหน่วยงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติมีมิติการศึกษา ดังนี้

- ด้านที่ 1 ความชัดเจนของนโยบาย
- ด้านที่ 2 ความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร
- ด้านที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน
- ด้านที่ 4 ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ด้านที่ 5 การสื่อสารระหว่างองค์กร

ผลสำเร็จของการนำนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติจังหวัดระนอง พบว่า 1) มีฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ที่เป็นเอกภาพ 2) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย 3) การกำหนดรูปแบบองค์กร/กลไกในการปฏิบัติงาน

เสนอแนวทางในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปการปฏิบัติ พบว่า มีดังนี้

1) ด้านนโยบาย ภาครัฐผ่านกระทรวงแรงงานผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอทางเลือกให้รัฐในการตัดสินใจเลือกนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าว ควรมีความใกล้ชิดปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ต้องมีข้อมูลความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบาย ต้องมีข้อมูลทางกายภาพ วิถีชีวิต สังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่ และข้อมูลแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงภายใต้เงื่อนไขของเวลา

2) ด้านจัดโครงสร้างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในภาพรวมจังหวัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำภาคเอกชนให้มาร่วมดำเนินการ อย่างน้อยอาจจะเชิญมาร่วมในรูปคณะกรรมการดำเนินงาน และนักศึกษาเรียนนักศึกษา เพื่อมาช่วยเหลือในด้านการใช้เทคโนโลยี และภาษาอังกฤษ ภาษาพม่า ในการสื่อสารกับแรงงานต่างด้าว

3) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ควรต้องมีการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติ และผู้ที่มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้กฎหมาย และมีความทันสมัยสอดคล้องกับวิถีชีวิต สภาพสังคม สภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้ไม่เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนในตัวกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และควรมีการประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่ายต่อสถานประกอบการเอกชน และแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวควรมีการสื่อสารแบบสองทางเพื่อให้มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

อภิปรายผล

พัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-ปัจจุบัน สามารถอภิปรายผลได้ว่าประเด็นหลักคือ รัฐต้องการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว ด้วยเหตุผลการเข้ามาที่ผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อรัฐหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และประเด็นหลักที่ส่งผลกระทบจากความกดดันจากนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานการค้ามนุษย์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่พบ (1) รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ผ่านหน่วยงานที่รัฐกำหนดรูปแบบในการดำเนินงานในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ “ศูนย์บริหารแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ” ที่มีรูปแบบการดำเนินงานสมุทรสาครโมเดล (1) ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้วแต่ประเภทของแรงงาน (3) มีการจัดระบบติดตามผลที่ต่อเนื่องในรูปแบบการจัดสวัสดิการ และ (4) สามารถที่จะควบคุมการลักลอบนำเข้าการค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ (5) มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ ภาคใต้ สามารถอธิบายผลได้ว่า เนื้อหาที่มีความเข้าใจง่ายไม่คลุมเครือ มีการระบุเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน และกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนทั้งนี้ นโยบายมีความชัดเจนทำให้ผู้บริหาร ระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารแรงงานต่างด้าวมีความเข้าใจ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของจังหวัดระนอง และตระหนักรู้เท่าทันสถานการณ์ที่มีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าว จนนำมาสู่สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดระนอง เนื่องจากจังหวัดระนองเป็นพื้นที่ต้นทางปัญหาที่พบหลัก ๆ คือ การลักลอบเข้าเมือง การเข้ามาค้าแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานทางภาคการเกษตรกรรม ทำงานเกี่ยวข้าว กรีดยาง การทำสวนปาล์ม ซึ่งเข้ามาเป็นฤดูกาล หากมีการตรวจจับในเบื้องต้น พบว่า ผิดกฎหมายแรงงาน ก็จะดำเนินการตามกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้จากปัญหาการลักลอบเข้าเมือง พบว่า การจัดทำเอกสารทางราชการของประเทศเพื่อนบ้าน มีความล่าช้า มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าประเทศไทย จึงมีเข้ามา แบบเข้าไปยื่นกลับสอดคล้องกับแนวคิดของ Majone and Wildavsky (1978, p. 30) ที่กล่าวไว้ว่า แนวทางที่เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น ขั้นตอนหนึ่งซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจาก การกำหนดนโยบายอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมาย และข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้แล้วไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่ง Majone and Wildavsky (1978) เรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า “Implementation as Control or Rational Model or Classical Model”

ด้านความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร พบว่า สถานที่ทำงาน เหมาะสม ทันสมัย มีความปลอดภัย และบุคลากรให้ความร่วมมือในการดำเนินการ อย่างสม่ำเสมอในด้านการความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร ในการบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัดระนองได้มีการบริหารจัดการของชายแดน โดยมีบุคลากรจากกองกำลังทหารดำเนินการตรวจ ตามแนวชายแดน “มีมาตรการผ่อนปรนในการเข้า-ออกชายแดนให้กับคนเมียนมาร์” ด้วยเหตุผลของการเป็นจังหวัดชายแดนเพื่อนมนุษยธรรม และเพื่อสร้าง “ความสัมพันธ์อันดี ระหว่างไทยกับเมียนมาร์” มีการแลกเปลี่ยนค้าขายสินค้า พร้อมทั้งกำหนดแนวทาง การผ่อนผันให้คนเมียนมาร์ สามารถเดินทางเข้าออกได้ สอดคล้องกับแนวคิดของ William (1971) ที่กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กร ในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์กร ให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหา/ตระเตรียมวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้ การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า มีอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมีการสร้างเครือข่ายของภาคประชาชน ที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมายเพื่อร่วมกัน ป้องกันปัญหาการลักลอบนำเข้าแรงงานที่ผิดกฎหมาย ในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีสอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัฐธยาน์ จาริยานุกูล (2557) ศึกษาเรื่องการนำนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในจังหวัดเชียงใหม่ ไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้นต้องมีการกำหนดโครงการ และแผนการดำเนินงาน ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาการดำเนินงานและการประมาณการ งบประมาณ ซึ่งพบว่า ทุกโครงการจัดทำในลักษณะโครงการ มีความชัดเจน และถูกกำหนดโดยผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดจากที่ประชุมคณะอนุกรรมการศูนย์ปฏิบัติการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้อง เชื่อถือได้

ด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าว ในพื้นที่จังหวัดระนอง พบว่า ลักษณะขององค์กรมีส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ซึ่งหากหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดระนอง ตระหนักและเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้รับ การสนับสนุนจากภาคีเครือข่ายสอดคล้องกับแนวคิดของ Bardach (1980, p. 9) ที่กล่าวว่าการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ เป็นเกม

ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎีจะเห็นได้ว่า เป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้น และเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบาย ไปปฏิบัติเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็น โอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง

ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดระนอง พบว่า มีการรับฟัง นโยบายอย่างต่อเนื่อง มีช่องทางการสื่อสารอย่างเหมาะสมกับผู้รับสารและหน่วยงานราชการ เช่น จัดการประชุมเพื่อการสื่อสาร พร้อมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการบริหารแรงงานต่างด้าวเชื่อถือได้ ด้านที่ 5 การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดระนอง พบว่า มีการรับฟัง นโยบายอย่างต่อเนื่อง มีช่องทางการสื่อสารอย่างเหมาะสมกับผู้รับสารและหน่วยงานราชการ เช่น จัดการประชุมเพื่อการสื่อสาร พร้อมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการบริหารแรงงานต่างด้าวเชื่อถือได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สันต์สิดา โล่สถาพรพิพิธ (2552) ศึกษา เรื่อง การสื่อสารเพื่อบำบัดฟื้นฟูผู้ตกเป็นเหยื่อจากกระบวนการค้ามนุษย์ เป็นการศึกษา เกี่ยวกับกระบวนการสื่อสารของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้คำปรึกษาและเยียวยาจิตใจผู้ตกเป็นเหยื่อจากกระบวนการค้ามนุษย์ ขององค์กรจากภาครัฐและเอกชน ผลสำเร็จของการนำนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติจังหวัดระนองพบว่า

1) มีฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ที่เป็นเอกภาพกระทรวงแรงงานนำไปเป็นโมเดลในการจัดการในจังหวัดอื่น ๆ ในประเด็นกลไกในการปฏิบัติงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง มีการออกแบบเฉพาะที่มีลำดับขั้นตอน ในการปฏิบัติงาน เสมือนเป็นลายแทงที่ผู้ว่ามักจะพูดเสมอว่าทุกคนต้องร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อจังหวัดระนองของเรา ที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก และรัฐเองก็คาดหวังว่าจังหวัดระนองจะต้องขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ครบตามจำนวน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมง

2) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย อภิปรายผลได้ว่า กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในการนำนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง เป็นการสร้างความเข้าใจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนประชาสัมพันธ์ในรูปแบบแผ่นพับ การสื่อสารทางวิทยุ การจัดทำป้ายไว้นิล สอดคล้องกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (1975, p. 448) ได้เสนอตัวแบบที่เรียกว่า “A Model of the Policy Implementation Process” ตัวแบบนี้เชื่อว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายนั้นคือ การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) การกำหนดรูปแบบองค์กร/กลไกในการปฏิบัติงานประเด็นนี้สามารถอภิปรายผลได้ว่า การดำเนินงานผ่านผู้ว่าจังหวัดระนองนั้น ด้วยความรู้ ความสามารถ ศักยภาพของผู้นำสามารถประสานให้หลาย ๆ หน่วยงานในจังหวัดระนอง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนมาร่วมกันออกแบบในการปฏิบัติขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีจำนวนเท่ากับประชากรชาวไทยของจังหวัดระนอง ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงทำงานผ่านสื่อเพื่อขอความร่วมมือให้หน่วยงานที่มีความพร้อม ที่จะร่วมดำเนินงานของจังหวัด ปฏิบัติงานจนสำเร็จ ลุล่วง เกิดประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล สอดคล้องตัวแบบกระจายอำนาจ Cheema. Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983, p.25) การให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจโดยมีสมมติฐานว่าผลการปฏิบัติงานและผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

เสนอแนวทางในการนำนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวไปการปฏิบัติ พบว่า แนวทางการกำหนดนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิผล ต้องครอบคลุมด้านต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบ

1) ด้านนโยบาย ภาครัฐผ่านกระทรวงแรงงานผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอ ทางเลือกให้รัฐในการตัดสินใจเลือกนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าว ควรมีความใกล้ชิดปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ต้องมีข้อมูลความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบาย ต้องมีข้อมูลทางกายภาพ วิถีชีวิต สังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่ และข้อมูลแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงภายใต้เงื่อนไขของเวลา ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นไปได้

2) ด้านจัดโครงสร้างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในภาพรวมจังหวัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำภาคเอกชนให้มาร่วมดำเนินการ อย่างน้อยอาจจะเชิญมาร่วมในรูปคณะกรรมการดำเนินงาน และนักศึกษาเรียนนักศึกษา เพื่อช่วยเหลือด้านการใช้เทคโนโลยี และภาษาอังกฤษ ภาษาพม่า ในการสื่อสารกับแรงงานต่างด้าว

3) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ควรมีการสร้าง ความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติ และผู้ที่มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้กฎหมาย และมีความทันสมัยสอดคล้องกับวิถีชีวิต สภาพสังคม สภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้ไม่เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนในตัวกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และควรมีการประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่ายต่อสถานประกอบการเอกชน และแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวควรมีการสื่อสารแบบสองทางเพื่อให้มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

1) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานต่างด้าว ผู้ปฏิบัติ และผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของสถานประกอบการ แรงงานต่างด้าว ยังขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างชัดเจนในตัวกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดความกลัว ทำให้แรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศต้นทาง ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ

2) ปัญหาการขาดความร่วมมือ หรือความไม่เข้าใจในนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าว แนวทางแก้ไข คือ ควรมีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ จัดให้มีการประชุมแสดงความคิดเห็นและมีการซักถามเกี่ยวกับรายละเอียดข้อข้องใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะส่งผลต่อนโยบายให้มีประสิทธิผลได้

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการพัฒนากระบวนการลงฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวและลดขั้นตอน
- 2) ควรมีการฝึกอบรม และเปิดโอกาสให้แต่ละจังหวัดสามารถปรับเปลี่ยนองค์กรได้อย่างเหมาะสม
- 3) การลงทะเบียนเลขสืบสามหลักน่าจะมีรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ และสามารถดึงนำมาใช้ได้ร่วมกันทุกหน่วยงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
- 4) ควรมีการวิจัยถึงมาตรการจดทะเบียนเลขบัญชีโทรศัพท์เคลื่อนที่ของแรงงาน ต่างด้าวเพื่อใช้เป็นระบบกำกับดูแลด้วยระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงาน. (2560). นโยบายเน้นหนัก ประจำปีงบประมาณ 2561. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.

กรุงเทพธุรกิจ. (2558). การประมงผิดกฎหมาย: ผลกระทบและทางออกสำหรับไทย? ค้นเมื่อ 8 มกราคม

2562 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/634527>

ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2554). วิจัยเชิงคุณภาพ. นครปฐม: สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล

- จงจิตต์ ฤทธิรงค์ และรีนา ต๊ะดี. (2558). ข้อท้าทายในการผลิตแรงงานฝีมือไทยเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558,
นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล.
- ณัฐธยาน์ จาริยานุกูล. (2557). การนำนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติ:
ศึกษากรณีจังหวัดเชียงใหม่. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สาโรจน์ คมคาย. (2553). วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.
วิทยานิพนธ์ นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- สาโรจน์ คมคาย และ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2555). วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงาน
ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. ค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2561 จาก [http://www.research.rmutt.ac.th/
wp-content/uploads/2012/05/วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมือง.pdf](http://www.research.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2012/05/วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.pdf)
- สำนักบริหารงานแรงงานต่างด้าว. (2560). สถิติการทำงานของคนต่างด้าวประจำเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560.
ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2562, จาก [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/
94ec1760f83293298787bf9d0fd3496a.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/94ec1760f83293298787bf9d0fd3496a.pdf)
- สันทิสิตา โล่สถาพรพิพิธ. (2552). การสื่อสารเพื่อบำบัดฟื้นฟูผู้ตกเป็นเหยื่อจากกระบวนการค้ามนุษย์.
วิทยานิพนธ์ นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Bardach, E. (1980). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path of more
Effective Problem Solving*, 2nd ed. Washington D.C.: CQ Press.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1978). Implementation as evolution. *Policy Studies Review
Annual* Vol. 2.
- Shabbir G. S. & Rondinelli, D. A. (1983). *Decentralization and Development Policy:
implementation in developing countries*. SAGE Publications.
- Van Horn, C. E. & Van Meter, D. S. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual
Framework. *Administration and Society*. 6 (4), 400-467.
- Williams, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in The Federal
Social Agencies*. New York: American Elsevier.