



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ
ภายใต้ภารกิจของกรมการจัดหางาน
กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการ
จ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)

จัดทำโดย นางเพียงภาพ วิทย์ชำนาญกุล
รหัส 3036

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)**

**เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ
ภายใต้ภารกิจของกรมการจัดหางาน
กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน
จากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)**

**จัดทำโดย นางเพียงภาพ วิทย์ชำนาญกุล
รหัส 3036**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**

2.2.5	การผลักดันผู้ย้ายถิ่นฐานกลับประเทศ	11
2.2.6	การผสมกลมกลืนผู้ย้ายถิ่นฐาน โดยให้สิทธิอยู่อาศัย และทำงานถูกต้องตามกฎหมาย	12
2.3	แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ	13
2.3.1	แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ	13
2.3.2	แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey	13
2.3.3	ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ	14
2.4	แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ	16
2.4.1	การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม	16
2.4.2	การประเมินปัจจัยเบื้องต้นหรือปัจจัยป้อน	16
2.4.3	การประเมินกระบวนการ	17
2.4.4	การประเมินผลผลิต	17
2.5	บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่าง รัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา	19
2.5.1	วัตถุประสงค์และขอบเขต	19
2.5.2	หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่	19
2.5.3	อำนาจหน้าที่และขั้นตอน	19
2.5.4	การกลับและการส่งกลับ	20
2.5.5	การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตาม MOU	20
2.6	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	20
2.6.1	พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551	20
2.6.2	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522	22
2.7	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
บทที่ 3	ผลการศึกษา	28
3.1	ผลการศึกษาและประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบ ความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษานบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)	28
3.1.1	การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม	28
3.1.2	การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า	33

	3.1.3 การประเมินด้านกระบวนการดำเนินงาน	34
	3.1.4 การประเมินด้านผลผลิตของการดำเนินงาน	35
	3.2 ปัญหาอุปสรรค	37
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	39
	4.1 สรุปผลการศึกษา	39
	4.2 ข้อเสนอแนะ	40
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	40
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	41
	บรรณานุกรม	43
	ภาคผนวก	45
	ประวัติผู้เขียน	51

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model	18
--------------	---	----

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ทั้งการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาความมั่นคง ความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน การแสวงหางานทำ การโยกย้ายถิ่นฐานจากภัยความตายและอื่นๆ สำหรับประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนอย่างรวดเร็ว ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโต จนเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกรรมกรในกิจการที่มีลักษณะงานที่เรียกว่า “งาน 3D” คือ งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยงภัยสูงหรืองานอันตราย (Danger) และงานที่ยากลำบาก (Difficult) และเป็นงานที่มีอัตราค่าจ้างไม่สูงนัก ได้แก่ กรรมกรในกิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องประมงทะเล กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการการผลิตขนาดเล็ก กรรมกรในกิจการเกษตรพืชสวนและพืชไร่ กรรมกรในกิจการปศุสัตว์ รวมทั้งคนรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ส่งผลให้มีความต้องการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) เข้ามาทดแทนแรงงานไทยจำนวนมาก เพราะแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยอมรับการทำงานหนัก และอดทนสู้งาน และได้เปรียบในการใช้แรงงานราคาถูก รวมทั้งช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยได้ด้วย จึงเป็นเหตุให้มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะลาว พม่า กัมพูชา หลบหนีเข้าเมือง และลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

แท้จริงแล้วปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายได้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่สภาพปัญหายังไม่ทวีความรุนแรง เนื่องจากยังมีจำนวนน้อยและรัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านที่อยู่อาศัยและอื่นๆ จนกระทั่งบุคคลเหล่านี้ได้ผสมกลมกลืนกับสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลา 10 ปีเศษที่ผ่านมา ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อสังคมไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงปลอดภัยเพิ่มขึ้นตามลำดับ รัฐบาลไทยได้พยายามจัดระเบียบและผลักดันออกไป แต่การที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและความปลอดภัยของประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) ประกอบกับปัจจัยดึงดูดของประเทศไทยที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว (ลาว พม่า กัมพูชา) ลักลอบเข้าเมืองนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยได้กำหนดมาตรการใหม่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายภายในประเทศใหม่ทั้งระบบตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา

ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน โดยใช้มาตรการทางทะเบียนควบคุมไปกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยรัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่เพียงฝ่ายเดียว

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว พม่า กัมพูชา ที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบโดยอนุญาติให้นายจ้างในบางจังหวัดและบางประเภทธุรกิจขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารแสดงบุคคลในหลายครั้งตลอดช่วงปี พ.ศ.2535 – 2546 การขึ้นทะเบียน หมายถึง รัฐบาลได้มีการผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว พม่า กัมพูชา มารายงานตัวและยื่นขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราว โดยได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวและต้องผ่านการตรวจสุขภาพเพื่อป้องกันและควบคุมโรคที่ไม่ใช่โรคต้องห้าม เช่น วัณโรค โรคเท้าช้าง มาเลเซีย เป็นต้น คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการผ่อนผันให้ทำงานปีต่อปี โดยนายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวซ้ำแล้วซ้ำอีก เพื่อชะลอการขาดแคลนแรงงานต่างด้าว และมีการผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตออกไปนอกประเทศ นอกจากนี้ ยังใช้มาตรการควบคุมการเข้าเมืองบริเวณด่านตรวจคนเข้าเมือง และช่องทางธรรมชาติตามแนวชายแดน การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยการผ่อนผันให้แรงงานเหล่านี้ทำงานได้ชั่วคราวเพื่อจัดระเบียบแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหากประเมินมาตรการที่ได้นำมาใช้พบว่าประสบความสำเร็จไม่มากนักเพราะไม่ตอบสนองต่อข้อเท็จจริง ทำให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวเข้าสู่ระบบการควบคุมเพียงส่วนน้อย ประกอบกับทางราชการไม่สามารถลงโทษผู้ไม่ยอมมารายงานตัวเข้าสู่ระบบได้อย่างจริงจัง จึงทำให้ดูเหมือนว่าการรายงานตัวเข้าสู่ระบบกับการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวนั้น ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ในขณะที่เดียวกันสมาคมต่างๆ นายจ้าง และผู้ประกอบการต่างกล่าวโทษว่าทางราชการไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนแรงงานต่างด้าวได้เพียงพอจึงได้ใช้ข้ออ้างนี้ต่อรองให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวในปีต่อๆ ไปอีก

จากปัญหาที่เกิดขึ้น แม้วรัฐบาลไทยได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาแล้วก็ตาม ผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านต่างๆ ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือกับหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงการขอความร่วมมือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization of Migration : IOM) ให้เข้ามาช่วยเหลือทางวิชาการและให้ความรู้จากการปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practice) ของประเทศต่างๆ และทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งโดยหลักการแล้วการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการหารือร่วมกันทั้งสองฝ่าย เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจที่ตรงกันให้มากที่สุด และสามารถแก้ไขปัญหาพร้อมกันได้อย่างจริงจัง รัฐบาลไทยได้มีการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศต้นทาง) ทั้งสามประเทศเพื่อขอจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 และลงนามกับราชอาณาจักรกัมพูชาและสหภาพพม่า เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2546 และวันที่ 21 มิถุนายน 2546 ตามลำดับ โดยบันทึกความเข้าใจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีขั้นตอนการดำเนินการจ้างงานที่เหมาะสม เช่น มีการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและตามหลักมาตรฐานสากล มีกระบวนการส่งกลับแรงงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายของประเทศคู่ภาคีเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการข้ามแดน การค้าแรงงาน และการจ้างแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการทำบันทึกความเข้าใจนี้เป็นแนวทางที่รัฐบาลจะผลักดันให้เกิดผลทางปฏิบัติให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบในการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะเป็นการวางกฎระเบียบการจ้างแรงงานแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อประเทศไทยมากในการปรับเปลี่ยนนโยบายจากเดิมเป็นการนำเข้าแรงงานที่จำเป็นสำหรับการทดแทนการขาดแคลน ประกอบกับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว พม่า กัมพูชา ทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นในการที่จะแก้ไขปัญหาในระยะยาวและให้ประเทศต้นทางของแรงงานเหล่านั้นได้มีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วย เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาระบบที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 มี 4 ข้อด้วยกัน คือ

1. เพื่อให้มีการจ้างและนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
2. เพื่อแก้ไขปัญหาภายใต้ความร่วมมือและการรับรู้ของประเทศต้นทาง
3. เพื่อแก้ไขปัญหาโดยสอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่แท้จริง และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

เศรษฐกิจของประเทศ

4. เพื่อให้การจ้างแรงงานไม่เกิดปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาระบบต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาโดยตลอด ซึ่งนโยบายรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มีจำนวน 8 ข้อ นั้น ได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว 2 ข้อด้วยกัน คือ

1. นโยบายความมั่นคงของในการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยให้ปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจนบนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ

2. นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิตในด้านแรงงาน ให้จัดระบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต ไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทยและความมั่นคง

ของประเทศ โดยการจัดจำแนกประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำและการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว การขจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าว และระบบการตรวจสอบที่สะดวกต่อการควบคุม

กรมการจัดหางานในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีเป้าประสงค์การใช้แรงงานข้ามประเทศและในประเทศให้ได้รับการจัดระเบียบอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศ สำหรับกลไกดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลในการออกใบอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะประเมินกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) ว่ามีแนวทางการพัฒนาความก้าวหน้าให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ลงนามไปแล้วอย่างไรบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรในการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันนี้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาและประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศ ที่จะช่วยให้การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฯ มีผลในทางปฏิบัติให้มากที่สุด

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การประเมินการดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) ที่ได้ลงนามแล้วในปี พ.ศ.2545 และ พ.ศ.2546 ตามลำดับ

1.4 วิธีการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยการศึกษาวิจัยเพื่อคุณภาพ (Qualitative Research) เอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) งานวิจัย การค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ประเทศเพื่อนบ้าน หมายถึง ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา
 แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานที่มาจากประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา
 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หมายถึง แรงงานที่มาจากประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีเอกสารส่วนบุคคลและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน หมายถึง บันทึกความเข้าใจที่ได้ลงนามแล้วระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาว รัฐบาลพม่า และรัฐบาลกัมพูชา ในวันที่ 18 ตุลาคม 2545 วันที่ 21 มิถุนายน 2546 และวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 ตามลำดับ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานได้รับการประเมินอย่างมีระบบ ได้รับทราบข้อเท็จจริงของการดำเนินการ รวมถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการ ซึ่งสามารถนำผลการประเมินไปพัฒนาแนวทางความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต

1.6.2 ทำให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยให้อยู่บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 สามารถนำผลที่ประเมินแล้วมาพัฒนาแนวทางการดำเนินการด้านความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.7.2 สามารถนำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายไปกำหนดการแก้ไขปัญหาการพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.8 แหล่งข้อมูล

1.8.1 เอกสารวิชาการ เช่น จากระายงานการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรี และคณะทำงานด้านวิชาการ

1.8.2 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงาน 7 แห่ง ได้แก่

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- กระทรวงสาธารณสุข
- กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน
- กระทรวงการต่างประเทศ

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในด้านแรงงานที่มีต่อกระแสโลกาภิวัตน์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน บันทึกความเข้าใจ ที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการศึกษานี้

2.1 แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ

ปัจจุบันงานด้านต่างประเทศมีความสำคัญมากขึ้น และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งหมายถึง การเชื่อมโยงและแผ่ถึงกันทั่วโลก (ราชบัณฑิตยสถาน 2546) ทำให้โลกแคบลง การพัฒนาการของเทคโนโลยีและระบบโทรคมนาคมที่ก้าวหน้า ทำให้คนทั้งโลกสามารถติดต่อ สื่อสาร พุดคุย เชื่อมโยงกันได้ ทำให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนข้ามชาติ ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันว่า ปัจจุบันงานด้านต่างประเทศเป็นเรื่องของทุกหน่วยงาน เพราะกระแสการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายในด้านต่างๆ ของโลกในขณะนี้ เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน อาทิ เรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ การสร้างความสมดุลของระบบนิเวศน์ วิกฤตพลังงาน โรคภัยระบาดต่างๆ อาทิ ไข้หวัดใหญ่ 2009 การแข่งขันทางเทคโนโลยีนิวเคลียร์ การก่อการร้าย

2.1.1 ความหมายของความร่วมมือระหว่างประเทศ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม โดยธรรมชาติมนุษย์มีแนวโน้มในการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ คบหาสมาคมกัน จัดระเบียบทางสังคมเศรษฐกิจ และการอยู่ร่วมกันในสังคมแล้วยังมีการข้ามไปสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น สังคมอื่นข้ามไปสัมพันธ์กับรัฐอื่น

ความร่วมมือระหว่างประเทศ หมายถึง การแลกเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนของประเทศในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

2.1.2 ขอบเขตของความร่วมมือระหว่างประเทศ

สถาบันส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ได้อธิบายว่าขอบเขตของความร่วมมือเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

ความร่วมมือทางสังคม เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ เช่น การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การศึกษา การศาสนา การท่องเที่ยว กิจกรรมที่ได้ดำเนินการ เช่น การแลกเปลี่ยนทุนการศึกษา การแสดงนาฏศิลป์ของแต่ละประเทศไปเผยแพร่ตามประเทศอื่น

ความร่วมมือทางการเมือง เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระหว่างประเทศ เช่น การทูต การทหาร การแทรกแซงทางการเมือง การกำหนดนโยบายระหว่างประเทศ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เป็นความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนทรัพยากรหรือบริการ เช่น การซื้อขาย การกู้ยืม ประเทศไทยมีความต้องการด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ในขณะเดียวกันประเทศทางยุโรปต้องการวัตถุดิบและน้ำมันจากตะวันออกกลาง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ รวมถึงการตั้งกฎเกณฑ์ในเรื่องภาษีศุลกากร รวมทั้งการปิดล้อมเศรษฐกิจ

ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เป็นความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยน พัฒนา ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือการประชุมสัมมนา ด้านวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ

ความร่วมมือทางกฎหมาย เมื่อความร่วมมือระหว่างพรมแดนเพิ่มมากขึ้น ปัญหาหรือการกำหนดสิ่งที่ปฏิบัติร่วมกันย่อมเกิดขึ้น เช่น เกิดสนธิสัญญา และกติกาต่างๆ เช่น ปัญหาข้อพิพาทไทย-กัมพูชา เรื่องปราสาทเขาพระวิหาร

2.1.3 สาเหตุของความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในอดีต ความร่วมมือระหว่างรัฐเป็นการร่วมมือแบบชั่วคราว เช่น ในกรณีการทำสงครามระหว่างรัฐ เป็นการร่วมมือเพื่อให้เกิดสันติภาพชั่วคราว ปัจจุบันความร่วมมือระหว่างประเทศมีลักษณะจริงจังถาวร มีวิธีการปฏิบัติระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบ สาเหตุที่ทำให้ประเทศในโลกร่วมมือกัน มีดังนี้

ความสูญเสียที่เกิดจากสงคราม เช่น ผลที่เกิดจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 สงครามเกาหลี สงครามเวียดนาม เป็นสาเหตุให้หันมาวิเคราะห์ของประเทศต่างๆ ในโลก สรุปได้ว่าเป็นความสูญเสียต่อทรัพยากรและประชาชนเป็นจำนวนมาก และไม่คุ้มประโยชน์ในการทำสงคราม

อิทธิพลของแนวคิดทางการเมืองและสันติภาพ มีนักปรัชญาหลายท่านได้เขียนแนวคิดแห่งสันติภาพของโลกว่า การหลีกเลี่ยงการทำสงคราม อาจทำได้ในลักษณะของการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ

ความจำเป็นด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศทั่วโลกได้ติดต่อค้าขายกันมากขึ้น มีกฎหมาย ระเบียบ กติการะหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความร่วมมือโดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศ ในเรื่องการเดินอากาศ การเดินเรือ การ

คุ้มครองทางการทูต และกฎหมายทะเล การพึ่งพาอาศัยกันที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กลุ่มประเทศยุโรป อาศัยน้ำมันทางตะวันออกกลาง ถ้ากลุ่มโอเปคขึ้นราคาน้ำมัน ผลก็จะกระทบต่อประเทศอุตสาหกรรม หลายประเทศทั่วโลก

ภัยคุกคามของมนุษยชาติ มีสิ่งบอกเหตุหลายประการ ที่ทำให้ประเทศในโลกต้องร่วมมือกัน เช่น ภัยจากสงคราม ภัยจากการเพิ่มของประชากรโลก ภัยจากความยากจน ปัญหามลพิษที่เกิดจากดิน น้ำ อากาศ

2.1.4 ลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศ

ความร่วมมือระหว่างประเทศมีลักษณะ ดังนี้

1. ความร่วมมือทางการทูต

แนวคิดเกี่ยวกับการทูตได้มีมานาน มีการแลกเปลี่ยนทางการทูต พื้นฐานทางการทูต อยู่บนรากฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐใน ค.ศ.18 – 19 ผู้แทนของอังกฤษ ลอร์ด ปาล์มเมอร์ สโตน กล่าวว่า “ไม่มีมิตรและศัตรูที่ถาวร” ดังนั้นสถานทูตเปรียบเหมือนดินแดนของประเทศของทูต ต้องยอมรับในเอกสิทธิ์ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศ

2. กฎหมายระหว่างประเทศ

การอยู่ร่วมกันกับสังคมโลก ต้องมีข้อตกลง กฎเกณฑ์ กฎหมาย ระเบียบ เพื่อให้ประชากรในโลกมีความเป็นอยู่ที่ดีและสันติสุข กฎหมายระหว่างประเทศ จะเป็นสัญญา หรือข้อตกลง หรือเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม เช่น ศาลโลก ถือว่าเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างความสัมพันธ์ และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในการอำนวยความสะดวก และตัดสินปัญหาระหว่างประเทศ

3. องค์กรระหว่างประเทศ

การจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ เป็นความร่วมมืออย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศมี 2 ระดับ คือ

ระดับโลก คือ สันนิบาตชาติ และองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีประเทศในโลกเป็นสมาชิก

ระดับภูมิภาค เป็นองค์กรที่มีประเทศสมาชิก อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น องค์กรสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ องค์กรกลุ่มกติกาสัญญาออร์ซอ องค์กรตลาดร่วมยุโรป และองค์การอาเซียน

2.2 ระบบการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานที่ผิดกฎหมาย

ระบบการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่ผิดกฎหมายของประเทศปลายทางที่มีการใช้กันอยู่ทั่วโลกมีอยู่หลายรูปแบบ ซึ่งในทางปฏิบัติมักมีการใช้มากกว่าหนึ่งวิธี สรุปรวมได้เป็นระบบการจัดการที่สำคัญๆ 6 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ (กฤตยา 2545)

2.2.1 การป้องกันการนำเข้าผู้ย้ายถิ่นฐานไม่ถูกต้องกฎหมายโดยการเดินทางโดยเครื่องบิน
เนื่องจากมีกฎของคณะกรรมการองค์การการบินระหว่างประเทศ (Council of International Civil Aviation Organization – ICAO) กำหนดว่าสายการบินทุกสายจะต้องรับผิดชอบและมีหลักประกันว่า ผู้โดยสารของสายการบินทุกคนมีตั๋วโดยสารและมีเอกสารการเดินทางเข้าเมืองหรือเข้าประเทศปลายทางอย่างถูกต้อง แต่ถึงพว่ก็มีการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบขื่อนี้อยู่เสมอ โดยการใช้เอกสารปลอมหรือวีซ่าปลอม สำหรับประเทศที่มีภูมิศาสตร์เป็นเกาะ เช่น ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย มีผู้พยายามลักลอบเข้าเมืองด้วยวิธีการนี้มาก แต่ในการลักลอบระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน ขวอนั้นมักจะมาจากการเดินทางโดยทางเรือและหรือเดินข้ามพรมแดนมากกว่า เช่น มาเลเซียกับอินโดนีเซีย หรือสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโก หรือไทยกับพม่า ลาว กัมพูชา เป็นต้น

2.2.2 การจัดการแบบผ่อนปรน ในหลายประเทศผู้ย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมายได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้แทนการถูกส่งกลับประเทศ เนื่องจากสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่คนในประเทศไม่ต้องการทำ เพราะเป็นงานประเทศ 3Ds เช่น ในมาเลเซีย ไทย และเกาหลี การจดทะเบียนแรงงานให้ถูกต้องนี้ ไม่ได้ใช้เพื่อให้สถานะภาพการทำงานของแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย แต่ใช้เพื่อเป็นการควบคุมแรงงานเหล่านี้ให้อยู่ได้ชั่วคราวก่อนเดินทางกลับประเทศตนเอง โดยไม่ถูกลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้นการได้รับใบอนุญาตให้ทำงานมิได้ทำให้สถานะของการเข้าเมืองผิดกฎหมายของผู้ย้ายถิ่นฐานหายไป ตามสถานะทางกฎหมายผู้ย้ายถิ่นฐานเหล่านี้ยังคงฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายดั้งเดิม และอาจถูกผลักดันออกไปเมื่อไรก็ได้ ถ้านโยบายรัฐบาลเปลี่ยน การจัดการในรูปแบบนี้มักนำมาใช้ก่อนที่จะทำการผลักดันต่อไปสำหรับผู้ไม่มรายงานตัว

2.2.3 การบังคับใช้กฎหมายเข้าเมืองและการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะบริเวณที่เป็นชายแดนติดต่อกันระหว่างประเทศ เช่น กำหนดให้การเดินทางผ่านพรมแดนต้องใช้วีซ่าแทนการใช้บัตรผ่านทาง (border pass) เพื่อให้การเดินทางต้องเสียค่าใช้จ่ายและลำบากมากขึ้น และการลงโทษอย่างจริงจังกับผู้อำนวยความสะดวกหรือลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องการแรงงาน และพวกนายหน้าจัดหางาน การจัดการรูปแบบนี้จะไม่ได้ผลถ้าการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยาน หรือเจ้าหน้าที่ฉ้อฉล ดังเช่นในประเทศไทยเอง ตัวอย่าง ธรรมชาติของประเทศต่างๆ ที่ใช้มาตรการนี้มีดังนี้ (Battistella and Skeldon 1999; Migration News, 2002)

มาเลเซีย เริ่มนโยบายที่เข้มงวดนี้ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2541 โดยมีโทษปรับเป็นเงินและคุมขัง ในกลุ่มผู้ที่เป็นนายหน้าจัดหางาน และเจ้าของสถานประกอบการที่มีการลักลอบจ้างแรงงานเถื่อน ในกลุ่มพวคนายหน้าจัดหางาน และปลอมแปลงเอกสารจะมีโทษถูกปรับ 6 ครั้ง แต่ถ้าเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่เดินทางกลับเข้าไปในมาเลเซีย หลังจากถูกส่งกลับไปแล้ว จะถูกปรับ ถูกปรับเป็นเงิน 10,000 เหรียญมาเลเซีย และถูกขังคุกเป็นเวลา 5 ปี โดยกำหนดโทษนายจ้างและนายหน้าปรับเป็นเงิน 5,000 เหรียญมาเลเซีย และโทษจำสูงสุด 5 ปี รวมทั้งเพิ่มความเข้มงวดการเดินทางผ่านเข้าออกตามแนวชายแดน โดยการสร้างกำแพงยาว 21 กิโลเมตร จากป่าดงเบซาร์ ถึงทะเลอันดามัน

สิงคโปร์ มีการเพิ่มโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมายการเข้าเมืองดังนี้คือ ในกรณีที่มีความพยายามที่จะเดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จะถูกปรับเป็นเงิน 4,000 เหรียญสิงคโปร์ และถูกจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน จนถึง 3 ปี แต่ถ้าลักลอบเข้าเมืองมาแล้วจะถูกคุมขังตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป ถูกปรับด้วยไม้เรียว 3 ครั้ง หรือถูกปรับเป็นเงินตั้งแต่ 6,000 เหรียญสิงคโปร์ขึ้นไป ในขณะที่เดียวกันก็มีบทลงโทษผู้ให้การสนับสนุนผู้ลักลอบเข้าเมืองที่เดินทางมาโดยทางเรือเช่นกัน

เกาหลีใต้ ได้มีการควบคุมการเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายด้วยการตั้งรางวัลถึง 8 ล้านวอน ให้แก่ผู้ที่รายงานว่ามีคนต่างชาติที่พยายามลักลอบเข้าเมือง และมีการคุมขังผู้ย้ายที่มีความพยายามที่เดินทางเข้าเกาหลีในครั้งที่ 2

ญี่ปุ่น ได้มีการปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเข้าเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ในปี 2540 มีการจับกุมคุมขัง ผู้ที่ลักลอบนำคนงานเข้ามาโดยมีโทษคุมขัง 18 เดือน ถึง 10 ปี โทษปรับตั้งแต่ 1,200 ถึง 81,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา และลงโทษผู้ที่ให้ความช่วยเหลือหรือให้ที่พักพิงแก่ผู้ย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมาย คือโทษจำสูงตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และถูกปรับสูงสุด 3 ล้านเยน

ไทย มีบทลงโทษต่อผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานเถื่อน ในข้อหาให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าวตามการทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมือง มีโทษจำสูงถึง 5 ปี และหรือปรับเป็นเงิน 50,000 บาท สำหรับการจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว มีโทษจำ 3 ปี และหรือปรับเป็นเงิน 60,000 บาท

2.2.4 การแก้กฎหมายเพื่อลดแรงจูงใจในการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาแบบผิดกฎหมาย
ในหลายประเทศใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา เช่น ในญี่ปุ่นมีการแก้กฎหมายเข้าเมืองใหม่ในปี พ.ศ.2533 เพิ่มประเภทของบุคคลที่สามารถขอลี้ภัยที่อยู่อ่และทำงานในประเทศมากขึ้น ในขณะเดียวกันกฎหมายใหม่นี้ก็เพิ่มโทษแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากขึ้นด้วย แต่จำนวนแรงงานผิดกฎหมายซึ่งในญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นพวกอยู่เกินกำหนด (over stay) หรือถือวีซ่าท่องเที่ยวแต่ลักลอบทำงานก็ไม่ลดลง (Mori, 1995)

ในสหรัฐอเมริกาเอง แม้ได้ประกาศนิตโทยกรรมไปแล้ว จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ.2539 มีการคาดประมาณว่าผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายมีรวม 5 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 8 ล้านคนในปี พ.ศ.2543 ดังกล่าวมาแล้ว ในปี พ.ศ.2539 ประธานาธิบดีคลินตันได้ประกาศกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูปการย้ายถิ่นผิดกฎหมายและความรับผิดชอบของผู้ย้ายถิ่นฐาน มีเป้าประสงค์หลักเพื่อเข้มงวดต่อการเข้าเมืองมากขึ้น และลงทุนสร้างรั้วยาว 14 ไมล์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก โดยสร้างแนวควบคุมสองชั้น เพิ่มโทษของความผิดในการลักลอบเข้าเมือง เร่งการผลักดันส่งกลับอย่างรวดเร็วภายใน 24 ชั่วโมง และจำกัดสิทธิการเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐให้น้อยลง ปรากฏว่าความพยายามต่างๆ ทางกฎหมายนี้ยังคงไร้ผลในการสกัดกั้นแรงงานต่างชาติ เพราะการเข้มงวดชายแดนและการจับและส่งกลับอย่างรวดเร็ว เป็นสิ่งที่ทั้งผู้ปฏิบัติงานชายแดนและผู้ลักลอบเข้าเมืองต่างก็พอใจ ผู้ย้ายถิ่นฐานเองเมื่อถูกจับเร็วและปล่อยกลับเร็ว ก็จะพยายามลักลอบเดินทางเข้ามาอีกอย่างรวดเร็วเช่นกัน จนกว่าจะประสบความสำเร็จ (Singer และ Messay, 1998)

ในประเทศแคนาดา ได้มีการปรับนโยบายการเอาผิดกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายสูงขึ้น โดยแบ่งเป็นผู้เดินทางเข้ามาโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากใครเลย และผู้เดินทางที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นหรือจากองค์กร มีการกำหนดโทษที่แตกต่างกันคือ ผู้เดินทางคนเดียวหรือมากกว่าที่เดินทางเข้ามาโดยไม่มีการช่วยเหลือจากผู้หนึ่งผู้ใดเลย ถ้าเป็นความผิดครั้งแรกปรับไม่เกินห้าแสนเหรียญ จำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งปรับและจำ ถ้าทำผิดเป็นครั้งที่สอง โทษปรับสูงขึ้นเป็นไม่เกินหนึ่งล้านเหรียญ จำคุกไม่เกิน 14 ปี หรือทั้งปรับและจำ สำหรับผู้เดินทางหนึ่งคนหรือมากกว่าแต่ ไม่เกินสิบคน ที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลหรือองค์กรก็ดี จะถูกปรับคนละไม่เกินหนึ่งแสนเหรียญ จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับและจำ ในขณะที่ถ้าเป็นการเดินทางเป็นกลุ่มมากกว่าสิบคนขึ้นไป กรณีที่เป็นความผิดครั้งแรกโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านเหรียญ จำคุกตลอดชีวิตหรือทั้งปรับและจำ (Migration News, 2001)

2.2.5 การผลักดันผู้ย้ายถิ่นฐานกลับประเทศ ทุกประเทศที่เผชิญกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายจะมุ่งใช้รูปแบบการจัดการที่ผสมผสานกัน มีหลายประเทศตั้งเป้าจะผลักดันแรงงานผิดกฎหมายให้หมดประเทศ ได้แก่ อิสราเอล ตั้งเป้าว่าจะผลักดันผู้ย้ายถิ่นฐานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานจำนวน 150,000 คน ออกให้หมดภายในปี 2541 แต่ภาครัฐกิจเอกชนกดดันหนักจนทำไม่สำเร็จ เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีนโยบายผลักดันและส่งกลับอย่างต่ำ 300,000 คน ในปี 2541 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ในปี 2545 มาเลเซียตั้งเป้าหมายว่าจะผลักดันแรงงานผิดกฎหมายให้หมด โดยกำหนดว่าจะต้องผลักดันออกไปให้ได้เดือนละอย่างต่ำ 10,000 คน (Migration News, 2002)

ประเทศที่มีชายแดนติดต่อกันจะใช้วิธีส่งผู้ลี้ภัยเข้ามาเมืองออกทางชายแดนในจุดที่ลี้ภัยเข้ามา ทั้งนี้ผู้ลี้ภัยมักต้องถูกโทษจำหรือปรับก่อน สำหรับค่าเดินทางกลับ ทุกประเทศกำหนดให้ผู้ย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมายต้องเป็นผู้จ่ายเอง ในกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นฐานไม่มีเงินพอ ประเทศต้นทางอาจเป็นผู้จ่ายให้ ดังมาตรการของประเทศออสเตรเลีย หลังจากพ้นระยะเวลาห้ามเข้าสามปี ถ้าต้องการเดินทางเข้าเมืองอีกจะต้องขอใช้ค่าเดินทางคืนให้ก่อน ประเทศสิงคโปร์ใช้มาตรการผ่อนผันให้แรงงานผิดกฎหมายที่ถูกจำคุกครบเวลาต้องโทษแล้ว ทำงานรับจ้างทำความสะอาดได้ชั่วคราวประมาณ 3 เดือน จนมีรายได้พอสำหรับค่าเดินทางกลับประเทศตนเอง (Migration News, 2001) บางกรณีประเทศปลายทางก็เป็นผู้จ่ายค่าเดินทาง ดังเช่น กรณีผู้หญิงไทยในญี่ปุ่นที่ถูกจับและถูกส่งตัวกลับ หลายครั้งรัฐบาลไทยเป็นผู้ออกค่าเครื่องบินให้

2.2.6 การผสมกลมกลืนผู้ย้ายถิ่นฐานโดยให้สิทธิอยู่อาศัยและทำงานถูกต้องตามกฎหมาย
 ในกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายได้เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเหล่านั้นานแล้ว จนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน การที่จะเนรเทศหรือส่งกลับประเทศนั้น จะเป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม ดังนั้นในบางประเทศจึงมีการนิรโทษกรรม และให้สิทธิเป็นพลเมืองของประเทศปลายทางเลย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ที่มีประกาศนิรโทษกรรมให้ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นระยะๆหลายครั้ง เป็นต้น สำหรับประเทศไทยก็มีการนำระบบการจัดการนี้มาปฏิบัติกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายหลายกลุ่ม เช่น จีนฮ่อ จีนก๊กมินตั๋ง ชาวเวียดนาม ที่หลบหนีภัยการสู้รบมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตามมิได้เป็นการให้สิทธิความเป็นพลเมืองเลยทันที โดยในรุ่นที่หนึ่งให้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวในบริเวณที่กำหนด แต่ในรุ่นหลานมีสิทธิขอสัญชาติไทยได้ แต่ก็มีผู้อพยพย้ายถิ่นไม่ปกติบางกลุ่ม เช่น โจรจีนมาลายา ที่ให้สิทธิอยู่อาศัยตั้งแต่เมื่อเข้ามาตั้งรกราก กลุ่มหลังนี้เป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่า (พันธุทิพย์ 2540)

โดยทั่วไปประเทศที่มีนโยบายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองค่อนข้างเข้มงวด การผสมกลมกลืนจะทำได้ยาก เหตุผลที่ผลักดันให้เกิดนโยบายนี้จะมาจากเหตุผลของเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ คนที่จะได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องมักจะเป็นคนที่เคยอยู่ในประเทศ และได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งจะให้สิทธิอยู่อาศัยและเป็นพลเมืองโดยเฉพาะผู้มีเชื้อสายจีน แต่ต้องถือสัญชาติสิงคโปร์สัญชาติเดียว (Chew, 1998) อย่างไรก็ตามมีหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และไต้หวัน ประกาศจะไม่มีนโยบายนี้แน่นอน เนื่องจากเชื่อว่าจะเป็นการส่งเสริมให้มีการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) (อ้างในไพบุรณ์ วัฒนตระกูล 2550) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลายาวนาน เพื่อกระทำกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักสากลจะกำหนดว่าการดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น อย่างไรก็ตามผู้ย้ายถิ่นจำนวนหนึ่งสามารถกลายเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานได้เมื่อเขาตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศที่เขาเข้าไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตที่นั่นเป็นส่วนใหญ่

การย้ายถิ่นอาจจะจำแนกได้ตามสาเหตุเป็น 2 ชนิด ได้แก่ การอพยพย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) กับการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยที่เกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์ และการย้ายถิ่นอีกแบบหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นแบบผู้ย้ายถิ่นสมัครใจย้ายถิ่น (Voluntary Migration) กับการถูกบังคับ (Force Migration) ซึ่งได้แก่ การลี้ภัย (Refugee)

2.3.2 แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey (อ้างในไพรัช ถ้ายอง 2545) มี 4 ทฤษฎี ดังนี้

1. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) เนื่องจากการศึกษาการย้ายถิ่นไปต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียต่างได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากขึ้นแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระแสนักศึกษาและแนวโน้มของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับ แนวคิดนี้ Stark (1991 อ้างถึง Massey et.al.) มองการตัดสินใจย้ายถิ่นของแต่ละครัวเรือนในลักษณะของภาพรวมว่าเป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะได้รับรายได้มากที่สุดและเป็นการลดความเสี่ยงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อลดลงของรายได้ จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานที่ล้นเกินออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ

2. แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual Labour Market Theory) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ – กึ่งฝีมือ และมีฝีมือของประเทศอุตสาหกรรมโดยภาพรวมมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือน

3. ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migrant Network Theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมนายจ้างทั้งในถิ่นต้นทางและผลทางเครือข่าย

ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น และลดความเสี่ยง ซึ่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานในถิ่นปลายทางสามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวมเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินการต่อไปเรื่อยๆ หากที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมกับกระแสการย้ายถิ่น

4. ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ซึ่งมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่างๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทางของการลงทุน และกระแสของการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment – FDI) มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

2.3.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

1. ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การตัดสินใจเพื่อย้ายถิ่นนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและในชนบท และมีโอกาสที่จะได้ทำงานในเขตเมือง เพราะในเมืองจะมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก ซึ่งต่างจากในเขตชนบทที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการอพยพเพื่อไปทำงานในเมือง โอกาสที่จะได้ทำงานมีมากและมีโอกาสติดต่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในระหว่างรอกันก็ได้อาศัยเงินออมที่ติดตัวมาจากชนบทหรือจากเพื่อนที่อยู่ในเมืองก่อนแล้ว หากยังไม่มียานในโรงงานก็อาจไปทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรืองานบริการ ซึ่งแม้ว่าจะมีรายได้น้อยกว่าโรงงาน แต่ก็ยังมีรายได้ดีกว่าอยู่ในชนบท และคอยโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในโรงงานที่มีรายได้สูงกว่า

2. ทฤษฎีการพึ่งพา

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การที่ชาวชนบทจำเป็นต้องเข้าไปทำงานในเมืองนั้นแสดงให้เห็นถึงสถานะการดำรงอยู่ของการพัฒนาแบบพึ่งพา ซึ่งมักจะสร้างความด้อยพัฒนาขึ้นในชนบท ในขณะที่เมืองหรือศูนย์กลางจะมีการพัฒนามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะเอารัดเอาเปรียบแรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะมีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์ หากแต่จะผูกขาดแรงงานจากชนบทซึ่งจะต้องเข้าไปทำอาชีพขั้นต่ำลง ไปจากชาวเมือง ทำให้ต้องอาศัยอยู่สลัมหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถผสมผสานกับแบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองได้

3. ทฤษฎีแรงงานส่วนเกิน

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่ทำการเกษตรสูง ในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่จะมีการใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิต เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การจ้างงานมีน้อยและแรงงานส่วนใหญ่ในชนบทก็จะย้ายถิ่นเข้าเขตเมืองมากขึ้น แต่จะทำงานที่มีผลิตภาพต่ำ โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแม้จะได้ค่าจ้างแรงงานไม่มากนักแต่ก็สูงกว่าค่าจ้างแรงงานในชนบทที่ทำอยู่เดิม การย้ายถิ่นในลักษณะนี้ถือว่าเป็นไปเพื่อความอยู่รอดที่จะทำให้มีรายได้คงที่จำนวนหนึ่ง หากไม่มีการย้ายถิ่นก็จะไม่มีรายได้ในส่วนนี้

4. ทฤษฎีสังคมวิภาค

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้แบ่งสังคมที่เป็นภาคเศรษฐกิจออกเป็น 2 สาขา คือ สาขาเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และสาขาอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นสาขาอุตสาหกรรมนี้จะดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท โดยมีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าเป็นแรงจูงใจ เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาขึ้นจะมีการสะสมทุนมากขึ้น ทำให้สามารถขยายการจ้างงานส่วนเกินจากชนบทได้มากขึ้น และเมื่ออัตราการเกิดในชนบทลดลง ลักษณะการว่างงานแอบแฝงจะลดลง ค่าจ้างแรงงานจะสูงขึ้นพอๆ กับภาคอุตสาหกรรมทำให้เกิดสภาพสมดุลในแรงงานขึ้น การย้ายถิ่นจากภาคชนบทก็จะลดลงหรือหมดไป

5. ทฤษฎีตลาดแรงงาน 2 ระดับ

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การพิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้มีการอพยพระหว่างประเทศ PIORE วิเคราะห์ว่าตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีตำแหน่งงานดีๆ มั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี ส่วนตลาดระดับล่าง จะให้งานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศส่วนใหญ่ต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้น การอพยพแรงงานไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป ในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวผู้อพยพเอง คือ ภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน หรือที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกันและอยู่กันเป็นกลุ่ม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ

แนวคิดและโมเดลการประเมินแบบ CIPP ของสตัฟเฟิลบีม (Daniel Stufflebeam) ในปี ค.ศ.1971 สตัฟเฟิลบีมและคณะได้เขียนหนังสือทางการประเมินออกมาหนึ่งเล่ม ชื่อ “Educational Evaluation and decision Making” หนังสือเล่มนี้ ได้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง เพราะให้แนวคิดและวิธีการทางการวัดและประเมินผล ได้อย่างน่าสนใจและทันสมัยด้วย นอกจากนี้ สตัฟเฟิลบีม ก็ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับการประเมินและรูปแบบของการประเมินอีกหลายเล่มอย่างต่อเนื่อง จึงกล่าวได้ว่า ท่านผู้นี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทฤษฎีการประเมิน จนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน เรียกว่า CIPP Model เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง มีจุดเน้นที่สำคัญ คือ ใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการ เพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา วัตถุประสงค์การประเมิน คือ การให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ เน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่าง ฝ่ายประเมิน กับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูล และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีอคติในการประเมิน และ เขาได้แบ่งประเด็นการประเมินผลออกเป็น 4 ประเภท คือ

2.4.1 การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญ เพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายขององค์กร หรือนโยบายหน่วยเหนือหรือไม่ เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ หรือไม่ เป็นต้น

การประเมินสภาวะแวดล้อมจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่อง โครงการควรจะทำในสภาพแวดล้อมใด ต้องการจะบรรลุเป้าหมายอะไร หรือต้องการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะอะไร เป็นต้น

2.4.2 การประเมินปัจจัยเบื้องต้นหรือปัจจัยป้อน (Input Evaluation : I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึง ความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน เป็นต้น

การประเมินผลแบบนี้จะทำโดยใช้ เอกสารหรืองานวิจัยที่มีผู้ทำไว้แล้ว หรือใช้วิธีการวิจัยนำร่องเชิงทดลอง (Pilot Experimental Project) ตลอดจนอาจให้ผู้เชี่ยวชาญ มาทำงานให้ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลนี้จะต้องสำรวจสิ่งที่มียุติเดิมก่อนว่ามีอะไรบ้าง และตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการใด ใช้แผนการดำเนินงานแบบไหน และต้องใช้ทรัพยากรจากภายนอกหรือไม่

2.4.3 การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินระหว่าง การดำเนินงานโครงการ เพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไขปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลาทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ โดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่นหรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ มักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

การประเมินกระบวนการจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องการให้ข้อมูลย้อนกลับเป็นระยะๆ เพื่อการตรวจสอบการดำเนินของโครงการ โดยทั่วไป การประเมินกระบวนการมีจุดมุ่งหมาย คือ

1. เพื่อการหาข้อบกพร่องของโครงการ ในระหว่างที่มีการปฏิบัติการ หรือการดำเนินงานตามแผนนั้น
2. เพื่อหาข้อมูลต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของโครงการ
3. เพื่อการเก็บข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการ

2.4.4 การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือความต้องการ/เป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการและการประเมินผล เรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วย จะเห็นได้ว่า การประเมินแบบ CIPP เป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดประเด็นของตัวแปรหรือตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูลผู้ให้ข้อมูล กำหนดเครื่องมือการประเมิน วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล และเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน

นอกจากนี้ สตีฟเฟิลบีม ได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจ ที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินผล ดังนี้

1. การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน
2. การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

3. การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ/ล้มเลิก หรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการประเมินแบบ CIPP Model ทั้ง 4 ประการ และประเภทของการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินกับการตัดสินใจ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model

ประเภทการประเมิน	ประเภทการตัดสินใจ
การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions)
การประเมินปัจจัยเบื้องต้น/ตัวป้อน (Input Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้าง (Structuring Decisions)
การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementating Decisions)
การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)	การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions)

สตัฟเฟิลบีมีได้เสนอแนวคิดในการสร้างแบบแผนการประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับ CIPP Model ซึ่งอาจนำไปประยุกต์ใช้กับการประเมินผลในรูปแบบอื่นๆ ได้ แบบแผนการประเมินผลมีดังนี้

1. การบรรยายจุดมุ่งหมาย และการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย
 - ขอบเขตความรับผิดชอบว่ามีขอบเขตระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ
 - เวลาและแนวทางเลือก
 - ตัวแปรในการวัดและมาตรฐานที่ใช้ในการตัดสินใจ
 - นโยบายในการปฏิบัติงานของผู้ประเมินผล

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย แหล่งข้อมูลที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเครื่องมือ วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง สภาพการณ์ในการเก็บข้อมูล
3. การวิเคราะห์ข้อมูล
4. การรายงานผลหรือสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล
5. การบริหารการประเมินผล เพื่อเตรียมแผนการดำเนินงานทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนคือ กำหนดโครงสร้าง กำหนดบุคลากรและทรัพยากร กำหนดวิธีการปฏิบัติ ประเมินผล ประสิทธิภาพของเครื่องมือ กำหนดวิธีการที่จะพัฒนาแบบแผนการประเมิน และการจัดหา งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน การประเมินผลตลอดโครงการ

2.5 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา

รัฐบาลไทยได้จัดทำและลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กับราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 ณ จังหวัดอุบลราชธานี ประเทศไทย และกับสหภาพพม่า เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย โดยมีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

2.5.1 วัตถุประสงค์และขอบเขต

1. เพื่อให้มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
2. เพื่อให้มีกระบวนการส่งกลับแรงงานที่มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายของประเทศคู่ภาคี
4. เพื่อให้การป้องกันปัญหาการข้ามแดน การค้าแรงงาน และการจ้างแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.5.2 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กระทรวงแรงงานและฝึกอบรมวิชาชีพแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่า

2.5.3 อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

กระทรวงการต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศคู่ภาคี มีอำนาจหน้าที่ในการให้การตรวจลงตราวีซ่าประเภท (Non – Immigrant Visa L – A)

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยด่านตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการประทับตราอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักร

กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าว และให้การประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวสำหรับคนที่ทำงานในประเภทกิจการที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์กฎหมายประกันสังคม

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน มีอำนาจหน้าที่ในการรับคำขอใบอนุญาตทำงาน พิจารณาอนุญาตทำงาน และผลิตใบอนุญาตทำงาน โดยมีขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ดังนี้

- 1) ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)
- 2) ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย
- 3) ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนแรงงานต่างด้าว
- 4) ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

2.5.4 การกลับและการส่งกลับ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนี้ มีวาระการจ้างไม่เกิน 2 ปี และหากจำเป็นให้อนุญาตต่อได้อีก 2 ปี อย่างไรก็ตาม วาระการจ้างกำหนดไม่เกิน 4 ปี และหากแรงงานต่างด้าวประสงค์จะทำงานอีกภายหลังครบกำหนด 4 ปี สามารถทำได้เมื่อแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศต้นทางไปแล้วเป็นเวลา 3 ปี

2.5.5 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตาม MOU ได้รับการปฏิบัติและคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย ได้แก่ ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราเดียวกัน วันหยุดและสวัสดิการต่างๆ เหมือนกัน เป็นต้น

2.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ด้วยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวโดยถูกกฎหมายตาม MOU ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

“ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน

“ผู้รับใบอนุญาต” หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้รับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 (1), (2) และมาตรา 14 ให้ทำงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15

มาตรา 9 ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา 7 และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

มาตรา 11 ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้

มาตรา 13 คนต่างด้าวซึ่งไม่อาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 เพราะเหตุดังต่อไปนี้ อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม

1. ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

2. เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

3. ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

4. เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

5. เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

มาตรา 14 คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

2.6.2 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนเข้าเมือง” หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร

มาตรา 11 บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ และตามกำหนดเวลา

มาตรา 12 ห้ามมิให้คนต่างด้าว ซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

1. ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้น จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

2. เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้

มาตรา 37 คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

ไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ถ้ากรณีใดมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Philip Martin (2547) ศึกษาเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย” พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพราะความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้แรงงานย้ายถิ่นในประเทศซึ่งเคยทำงานของแรงงานต่างด้าวสามารถแสวงหาโอกาสในการทำหน้าที่ดีกว่าในประเทศหรือในต่างประเทศ นายจ้างไทยจึงต้องหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อทำงานแทน รัฐบาลควรยอมรับการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระดับโครงสร้างและกำหนดกรอบงานเชิงสถาบันที่จำเป็นในการพัฒนา นโยบายแรงงานต่างด้าวในระยะกลางและระยะยาว

Allan Beesey (2547) รวบรวมและสังเคราะห์เรื่อง “แนวทางการปรับปรุงการบริหารแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย: กรณีศึกษาเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรม” พบว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้โครงสร้างของตลาดแรงงานเปลี่ยนไป ส่งผลให้ประชากรในชนบทละทิ้งงานเกษตรกรรมและเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานต่างชาตินเพื่อมาทำงานที่เรียกว่า 3ส (สกปรก แส่นลำบาก และเสี่ยงสูง) ได้รับค่าจ้างที่แตกต่างกันออกไปตามภาคอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ระหว่างวันละ 40 บาท (งานคนรับใช้ในบ้าน) ถึง 200 บาท (งานประมงน้ำลึก) ส่วนระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลทำอยู่นั้นส่วนใหญ่จะทราบถึงกระบวนการจดทะเบียนและเชื่อว่าจะปลอดภัยจากการคุกคามของตำรวจ ทั้งนี้รัฐบาลควรเตรียมการและทำข้อมูลเผยแพร่ในภาษาที่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิและพันธะผูกพันของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (2547) รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ILO Sub-regional Training workshop on Labour Migration “Policy and management” พบว่าวัตถุประสงค์ของการประชุมเชิงปฏิบัตินี้เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานรวมถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและการจัดการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ โดยเน้นการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง นโยบายที่เหมาะสมในแต่ละประเทศ อีกทั้งการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นในเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศมาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในที่ประชุมเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาและแนวโน้มของแรงงานย้ายถิ่นที่ทุกประเทศจะต้องให้ความสนใจร่วมกัน แก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะแรงงานย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายหรือการค้ามนุษย์ซึ่งนับวันปัญหาเหล่านี้จะทวีคูณมากยิ่งขึ้นทั่วโลก

Vitit Mutarbhorn (2548) ศึกษาเรื่อง “The Mekong Challenge, Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards?” พบว่าแรงงานย้ายถิ่นอาจสร้างคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง หากมีกระบวนการจัดการอย่างดีและมีการคุ้มครองสิทธิให้แก่แรงงานเหล่านี้จากการถูกละเมิดและการเอารัดเอาเปรียบ บทเรียนกรณีของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการอพยพแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นนโยบายแบบปิดและเข้มงวดซึ่งเมื่อปฏิบัติแล้วไม่ได้ผลเนื่องจากความหลวมในการปฏิบัติ ณ จุดเข้าออกตามชายแดน ปัจจุบันประเทศไทยได้มีนโยบายใหม่ที่เปิดมากขึ้นและมีการบริหารจัดการกับแรงงานต่างด้าวและจดทะเบียนนายจ้าง มีหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่แรงงานเหล่านี้ จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศซึ่งให้ความคุ้มครองแก่ทุกคนรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่มีได้จดทะเบียน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ แต่การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังยังเป็นปัญหาอุปสรรคเป็นอย่างมาก ทิศทางอนาคต

สำหรับประเทศไทยที่น่าจะเป็น คือ ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบในประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศมากขึ้น ช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นและเชื่อมโยงเข้าสู่กลไกระหว่างประเทศ

Jerrold W. Huguet (2548) ศึกษาเรื่อง “International Migration in Thailand” พบว่าการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเนื่องมาจากที่ประเทศไทยตั้งอยู่ท่ามกลางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีระบบเศรษฐกิจเปิดและมีพัฒนาการทางสังคมและเศรษฐกิจที่รุดหน้าทำให้ประเทศไทยต้องเข้าไปพัวพันกับการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในฐานะประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง รัฐบาลไทยได้ตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อแนวโน้มของการย้ายถิ่นที่เปลี่ยนไปโดยได้มีการดำเนินการสำคัญในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้นำให้นโยบายของรัฐบาลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สถาบันที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างทันท่วงที หรือคาดหมายแนวโน้มในอนาคตได้

จำนวนของผู้ย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค มีตลาดแรงงานระดับภูมิภาคเกิดขึ้นใหม่ สำหรับบางอาชีพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยมีส่วนร่วมทั้งในการจัดส่งแรงงาน และสร้างความต้องการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเกิดจากความแตกต่างในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และบรรยากาศทางการเมือง จากการสำรวจแรงงานต่างด้าวจากจังหวัดชายแดนพบว่าประมาณ 12% ของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ที่เข้ามาทำงานผ่านกระบวนการค้ามนุษย์ และประมาณ 5% จากจำนวนนี้ที่ถูกบังคับให้ค้าประเวณี และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงมากเป็นพิเศษที่จะติดเชื้อ HIV เนื่องจากมีความเป็นอยู่ที่แยกตัวออกจากชุมชนท้องถิ่น แยกจากคู่ประจำของตน ไม่สามารถเข้าถึงบริการและรับรู้ข้อมูลด้านสาธารณสุขได้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหญิงที่ทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกละเมิดสิทธิและถูกแสวงหาผลประโยชน์เนื่องจากคนกลุ่มนี้ทำงานโดยลำพัง และกฎหมายไม่ได้กำหนดสิทธิและมาตรฐาน การศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมและมีคุณภาพสูงเกี่ยวกับเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานของคนต่างด้าวในแง่มุมต่างๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศ และเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดทำนโยบาย

กฤตยา อาชวนิจกุล (2546) ศึกษาปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการในประเทศปลายทาง ผลกระทบทางด้านอาชญากรรมย้อนกลับไปยังประเทศต้นทางด้วย ผลกระทบขึ้นอยู่กับปริมาณและลักษณะของผู้ย้ายถิ่น กล่าวง่าย ๆ คือ ยังมีจำนวนมากผลกระทบก็สูงตามไปด้วย สามารถแบ่งผลกระทบออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

1. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เห็นชัดคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศที่เป็นทางผ่านในด้านเศรษฐกิจ การติดต่อกำไรและการช่วยเหลือต่อกัน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความตึงเครียดของความสัมพันธ์ขึ้นได้ และอาจส่งผลต่อความมั่นคงของภูมิภาคนั้นๆ

2. ผลกระทบด้านประชากร คือ ผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาดโครงสร้างของประชากร ในแง่ อายุและเพศ อัตราการพึ่งพิงของประชากร อัตราการเกิด และอัตราการตาย อัตราความแออัดของประชากรในเขตเมืองหรือเขตอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ อาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น เช่น เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพสมรส เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชากรทั้งในประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง

3. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ ในด้านบวก แรงงานต่างชาติอาจเข้าช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการผลิตต่างๆ โดยเฉพาะงานในระดับล่างที่เป็นงานสกปรก อันตราย และเสี่ยง ซึ่งคนท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะทำ ในด้านลบ การมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดภาวะการกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่น และอำนาจในการต่อรองและสิทธิแรงงานของคนงานท้องถิ่นน้อยลง เพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก ซึ่งอาจส่งผลถึงเงื่อนไขการทำงาน และการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลบด้วย

4. ผลกระทบทางด้านสังคม โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมที่ประเทศปลายทางต้องแบกรับภาระจากผลการเปลี่ยนแปลงในด้านอัตราการเกิด การเข้าเรียนของเด็กที่ติดตาม หรือเด็กเกิดใหม่ การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งใช้จ่ายจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง

5. ผลกระทบด้านสาธารณสุข ซึ่งอาจมีการทำพยาธิสภาพเดิมก่อนย้ายเข้ามา โดยเฉพาะโรคติดต่อ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นชัดเจน คือการควบคุมโรคติดต่อต่างๆ ในขณะที่เดียวกันผู้ย้ายก็อาจติดโรคจากคนท้องถิ่นเองด้วย และถ้าเดินทางกลับก็อาจไปแพร่โรคในประเทศของตนต่อไป

6. ผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นความกังวลหลักของประเทศปลายทางที่รับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก ในความกังวลของรัฐปลายทางและประชาชนท้องถิ่นรวมทั้งสื่อมวลชนด้วย ก็คือการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ เพราะไม่มีระบบควบคุมจำนวนและที่อยู่อาศัย อาจก่อให้เกิดกิจกรรมนอกระบบ ซึ่งรัฐไม่อาจควบคุมได้ เช่น การจ้างงานเถื่อน การรับรักษาเถื่อนโดยคลินิกเถื่อน รวมถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนอาชญากรรมที่ก่อโดยคนเถื่อน เป็นต้น ทั้งหมดนี้ดูประหนึ่งว่าผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายจะสร้างให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมปลายทาง อย่างไรก็ตามในอีกด้านของเหรียญ ผู้ย้ายถิ่นกลุ่มนี้นับเป็นผู้ด้อยโอกาส ขาดอำนาจการ

ต่อรองจึงถูกรังแก ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายทุกรูปแบบ ความเปราะบางของกลุ่มเหล่านี้ จึงอาจนำไปสู่การถูกทำร้ายนานาประการ โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่สนใจจะปกป้องดูแล หรือในบางกรณีก็เข้าร่วมซ้ำเติมด้วย นอกจากนี้แล้วประเด็นผลกระทบต่อความมั่นคงยังมีความซับซ้อน มีอาจดูได้เพียงด้านหนึ่งด้านใด อาจต้องตีความว่า เป็นผลกระทบทางใด เช่น เศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อยในสังคม วัฒนธรรม หรือการเมือง และใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบต่างๆ เหล่านั้น ผลที่ได้เป็นบวกหรือเป็นลบต่อสังคมปลายทาง เรื่องผลกระทบต่อความมั่นคงจึงเป็นโจทย์ใหญ่มากที่สุด และว่ากันว่า ให้ถึงที่สุดแล้วก็ครอบคลุมทุกประเด็นที่กล่าวมาของผลกระทบใน 5 ข้อแรกด้วย

พันธิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (อ่างในไฟโรจน์ โชติกเสถียร 2550) ทำการวิจัยเรื่อง “การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : การวางแผนในเรื่องปัญหาการจัดการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย” ควรจะคำนึงถึงปัญหาการจัดการการใช้แรงงานไทยเองด้วยการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย อาจมีผลร้ายต่อแรงงานไทย โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจต่อรองแรงงานไทยต่อนายจ้าง ประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว การมีแรงงานล้นตลาดจะทำให้ประสิทธิภาพในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานค่อยลงไปอีก

สิ่งที่ประเทศไทยควรจะทำคือ การจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย ในลักษณะที่ส่งเสริมและเอื้ออำนวยประสิทธิภาพของกำไรทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยยังสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวเหล่านั้น และความมั่นคงของรัฐ เพราะว่าประโยชน์สูงสุดของสังคมไม่ใช่การเป็นทุนนิยมไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (Unrealistic Capitalism) หรือการเป็นมนุษยนิยมที่ไร้เหตุผล (Irrational Humanism) หรือชาตินิยมสุดขั้ว (Extreme Nationalism) การรักษาจุดระหว่างแนวความคิดทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำ แต่ทำได้หากมีความตั้งใจที่จะทำ และเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายทุน ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนสังคมมนุษย์โดยรวม

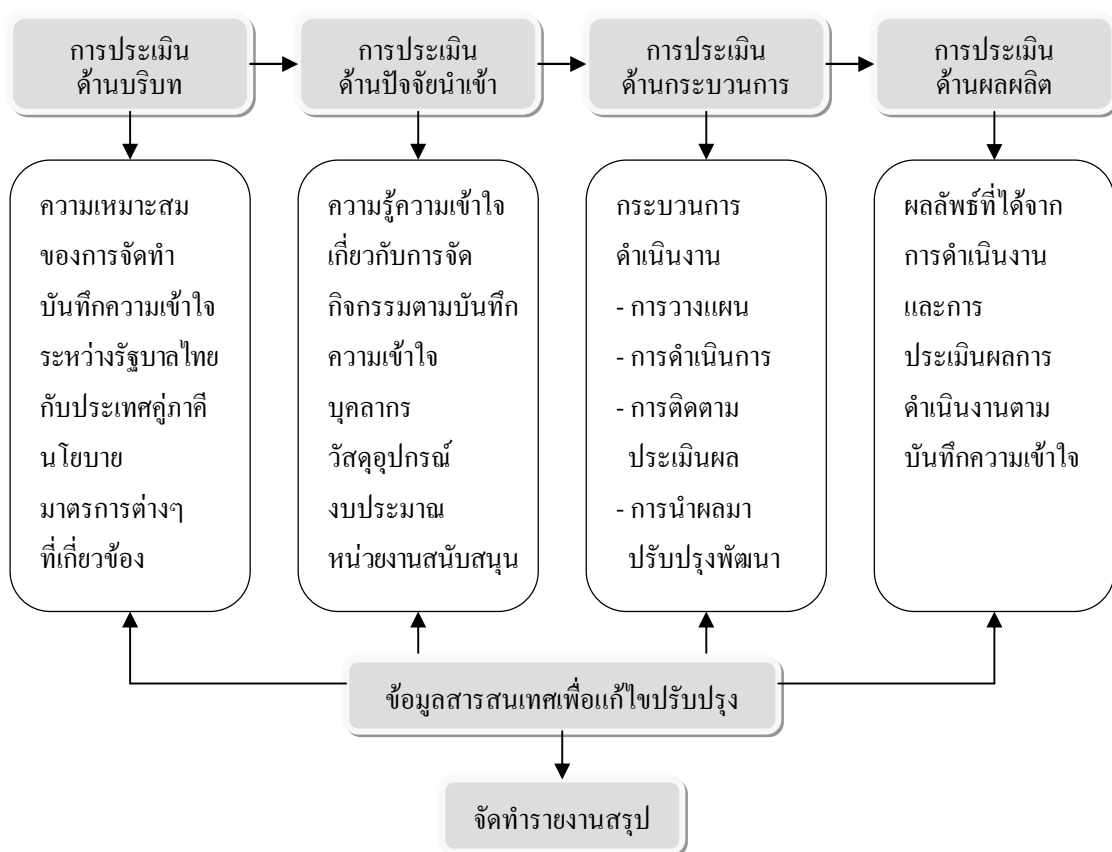
กุศล สุนทรชาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ (อ่างในไฟโรจน์ โชติกเสถียร 2550) ศึกษาเรื่อง กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ล้นล้นเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง พบว่าสาเหตุของการขาดแคลนแรงงานและการจ้างแรงงานต่างชาติ ดังนี้

1. แรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการที่มีอยู่ เพราะคนมีลูกน้อยลง (อันเป็นผลมาจากนโยบายวางแผนครอบครัวที่ได้ผลดี) และอัตราการเรียนต่อสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากการขยายการศึกษาภาคบังคับ และความต้องการยกระดับการศึกษาของประชาชน
2. แรงงานจากถิ่นอื่นที่ย้ายเข้ามา (เช่นจากภาคอีสาน) มีน้อยลง เนื่องจากความต้องการแรงงานทั่วประเทศสูงขึ้น ทำให้แรงงานไทยสามารถเลือกงานและพื้นที่ที่จะไปทำงานได้มากขึ้น และข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงานต่างประเทศขยายตัวเข้าไปถึงท้องถิ่นต่างๆ มากขึ้น ทำให้คนรู้ว่างานประเภท

เดียวกัน เช่นงานก่อสร้าง ถ้าไปทำงานในต่างประเทศจะมีรายได้สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ นอกจากนี้ แรงงานประมงและกรีดยางในภาคใต้เคยจ้างคนอีสานแต่ปัจจุบันนี้หายาก

แผนภูมิที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัย โดยใช้ CIPP Model ดังนี้



บทที่ 3

ผลการศึกษา

ในบทนี้เป็นการแสดงผล 1) การศึกษาและประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษานันทิกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) และ 2) การศึกษาปัญหาอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยให้การดำเนินการตามนันทิกความเข้าใจฯ มีผลในทางปฏิบัติให้มากที่สุด โดยใช้กรอบแนวคิดการติดตามประเมินผลในรูปแบบ CIPP Model ซึ่งก่อนดำเนินการนันทิกความเข้าใจได้มีการประเมินสภาพบริบท (Context Evaluation) และปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เพื่อประกอบการตัดสินใจวางแผนและกำหนดวัตถุประสงค์ของการนันทิกความเข้าใจฯ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและนโยบายต่างๆ รวมทั้งเพื่อเป็นการนำข้อมูลไปกำหนดปัจจัยและขั้นตอนการทำงาน

ระหว่างที่ดำเนินการตามนันทิกความเข้าใจฯ ได้มีการประเมินกระบวนการปฏิบัติ (Process Evaluation) โดยมีการประชุมระหว่างประเทศไทยและประเทศคู่ภาคีทั้งสามประเทศ เพื่อทบทวนผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ หาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไข รวมทั้ง ได้ทำการประเมินผลผลิต (Product Evaluation) โดยวิเคราะห์ผลกระทบและพัฒนาการที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ จากการประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือฯ ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งนำไปสู่การหารือเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และจากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 หน่วยงาน ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

3.1 ผลการศึกษาและประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

กรณีศึกษานันทิกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)

3.1.1 การประเมินด้านบริบทหรือสถานะแวดล้อม (Context Evaluation: C)

3.1.1.1 ข้อมูลทั่วไปของประเทศไทยและสามประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)

จากรายงานของประเทศไทย ภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review : UPR ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางสำหรับแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานมาเป็นระยะเวลานาน พบว่าเนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานที่ได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยจำนวนกว่า 2 ล้านคน และเป็นที่มาของสถานการณ์หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) จำนวนมาก ประกอบกับ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยในบางอาชีพ ทำให้นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้น

3.1.1.2 ประเด็นบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลลาว

เจตนารมณ์ของการจัดทำบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลลาว เนื่องมาจากความกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาคและมีผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยยอมรับหลักการที่ระบุไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ปี 2542 ซึ่งประสงค์ที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ และได้ลงนามเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 มีรายละเอียดดังนี้

1. ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการร่วมกันจัดประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพเพื่อหารือประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมตามบันทึกความเข้าใจฯ

2. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น การพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่จดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

3. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันดำเนินการให้มีการนำแรงงานรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4. ทั้งสองฝ่ายจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามขั้นตอนของการตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.1.1.3 ประเด็นบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า

เจตนารมณ์ของการจัดทำบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า เนื่องมาจากความกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาคและมีผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงาน

ผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยยอมรับหลักการที่ระบุไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการ โยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ปี 2542 ซึ่งประสงค์ที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ และได้ลงนามเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 มีรายละเอียดดังนี้

1. ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการร่วมกันจัดประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดกันเป็นเจ้าภาพเพื่อหารือประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมตามบันทึกความเข้าใจฯ

2. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น การพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่จดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

3. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันดำเนินการให้มีการนำแรงงานรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4. ทั้งสองฝ่ายจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามขั้นตอนของการตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.1.1.4 ประเด็นบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา

เจตนารมณ์ของการจัดทำบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา เนื่องมาจากความกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาคและมีผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยยอมรับหลักการที่ระบุไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการ โยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ปี 2542 ซึ่งประสงค์ที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ และได้ลงนามเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 มีรายละเอียดดังนี้

1. ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการร่วมกันจัดประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดกันเป็นเจ้าภาพเพื่อหารือประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมตามบันทึกความเข้าใจฯ

2. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น การพิสูจน์สัญชาติแรงงานที่จดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

3. ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันดำเนินการให้มีการนำแรงงานรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4. ทั้งสองฝ่ายจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามขั้นตอนของการตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.1.1.5 ภาวะแวดล้อมของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฯ ในแง่ความสอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน

นโยบายรัฐบาลที่ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์หลัก คือ การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และมีเป้าหมายสุดท้ายคือ “การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย” และได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 7 ยุทธศาสตร์ ภายใต้ยุทธศาสตร์แรก คือการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นต้องการให้ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมารายงานตัวจดทะเบียน และให้ประเทศต้นทางดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป รวมถึงมีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่โดยถูกกฎหมายเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1. ระยะที่หนึ่ง : ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ดำเนินการรับรายงานตัวจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยการจัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ ออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ท.ร. 38/1)

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการรับจดทะเบียนนายจ้างเพื่อจัดสรรจำนวนโควตาการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว และดำเนินการพิจารณาอนุญาตการทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว

กระทรวงสาธารณสุข โดยกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ดำเนินการรับตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวที่รายงานตัวจดทะเบียนกับกรมการปกครองแล้ว

กระทรวงกลาโหม โดยกองบัญชาการทหารสูงสุด ดำเนินการในการป้องกันและสกัดกั้น การลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงาน และนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2. ระยะที่สอง : ปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกกฎหมาย โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) ให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะแรงงานต่างด้าวด้วยการออกหนังสือเดินทาง หรือเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้กับแรงงานต่างด้าวของตน

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการพิจารณาอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย

จาก 2 ระยะ ที่กล่าวข้างต้นเพื่อความชัดเจนของการดำเนินการในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวซึ่งได้แบ่งแนวทางการปฏิบัติไว้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ระยะสั้น เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คือ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่หลบหนีและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผ่อนผันและกำหนดให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติ

2. ระยะกลาง คือ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนประวัติผ่อนผันไว้ให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติเพื่อออกหนังสือเดินทาง และทางการไทยให้การตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรครั้งละไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอต่อได้อีกไม่เกิน 2 ปี

3. ระยะยาว คือ การนำแรงงานต่างด้าวยุโรปใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับนายจ้างและเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยการให้นายจ้างยื่นคำร้องขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวยุโรปใหม่จากประเทศต้นทางอย่างถูกกฎหมายโดยสถานเอกอัครราชทูตไทยจะให้การตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรครั้งละไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอต่อได้อีกไม่เกิน 2 ปี

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับทราบนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานความร่วมมือกับประเทศคู่ภาคีทั้งสามประเทศ และเห็นว่า นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการ

ดำเนินงานมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและการดำเนินการแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเหมาะสมเช่นกันในการร่วมกันแก้ไขปัญหา เนื่องจากมาตรการเรื่องการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเกิดจากการประชุมร่วมกับประเทศคู่ภาคี ทำให้เกิดความร่วมมือเป็นอย่างดีในทางปฏิบัติ และการทำบันทึกความเข้าใจ จะช่วยเป็นกรอบการเจรจาในปัญหาต่างๆ ด้านแรงงานให้กับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีเป้าหมายที่จะทำให้มีการนำเข้าแรงงาน ถูกกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ในด้านความจำเป็นที่ทำให้หน่วยงานเข้าร่วมการดำเนินงาน สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหลักในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านสาธารณสุข และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งต้องดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์โดยรวมต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกลุ่มตัวอย่างได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากหน่วยงานต้นสังกัด นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างได้รับทราบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจ ผ่านการประชุม และจากการมอบหมายงานตามภารกิจหน้าที่

3.1.2 การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation: I)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการประมวลผลข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ในประเด็นความเพียงพอของงบประมาณในการดำเนินงาน ความเพียงพอของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ ระบบเทคโนโลยีที่ใช้ และการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า

ในด้านงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการจัดทำคำขอการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเพื่อดำเนินงานตามกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจ และได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติมจากกองทุนเพื่อการส่งกลับคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งจะทำให้การบริหารงานมีความยืดหยุ่นกว่าการใช้งบประมาณปกติ

ในด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้มีการมอบหมายให้กรมการจัดหางาน โดยสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ให้รับผิดชอบงานบริหารของการจัดระบบนำเข้าแรงงานต่างด้าวประกอบด้วย ข้าราชการระดับหัวหน้ากลุ่ม จำนวน 1 คน ระดับหัวหน้าฝ่ายจำนวน 4 คน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพร้อมพนักงานราชการและลูกจ้างประจำอีก 55 คน นอกจากนี้ ยังได้จัดสรรบุคลากรประเภทลูกจ้างชั่วคราวช่วยปฏิบัติงานการให้บริการแก่นายจ้าง/สถานประกอบการ และแรงงานต่างด้าวในแต่ละสำนักงานจัดหางานจังหวัดทั่วประเทศ โดยจะคำนวณจำนวนผู้มาใช้บริการในแต่ละจังหวัด ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังมีข้อจำกัดในด้านภาษาที่ใช้ในการสื่อสารกับประเทศคู่ภาคีซึ่งใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร

ในด้านระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ วัสดุและอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ได้มีการจัดสรรในจำนวนที่มากพอ ยกเว้น โปรแกรมต่างๆ ในการพิสูจน์ทราบอัตลักษณ์ของแรงงานต่างด้าวยังไม่ทันสมัยและมีจำนวนไม่เพียงพอ รวมทั้งการเชื่อมโยงเครือข่ายยังไม่ครอบคลุม

ในด้านความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กระทรวงการต่างประเทศ ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

3.1.3 การประเมินด้านกระบวนการดำเนินงาน (Process Evaluation: P)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการประมวลผลข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ในประเด็นการประสานงาน การวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้า การติดตามความคืบหน้าวิธีการดำเนินการ กิจกรรมต่อเนื่อง และผลกระทบจากการดำเนินงาน พบว่า

ก่อนการดำเนินงาน กลุ่มตัวอย่างได้รับการประสานงานแจ้งข้อมูลล่วงหน้าเพื่อเตรียมการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ โดยการจัดประชุมเตรียมการจัดทำทำที่หารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการประชุมอย่างเป็นทางการกับแต่ละประเทศคู่ภาคี ซึ่งจะมีประเด็นหารือที่เกี่ยวข้องตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและกำหนดแผนการดำเนินงานล่วงหน้า เพื่อสามารถนำไปเจรจาหารือการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจฯ การประชุมเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโส และรัฐมนตรีจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เนื้อหาของการประชุมประกอบด้วย การรายงานผลการดำเนินงานและความคืบหน้าของงานร่วมกัน เพื่อทบทวนผลการดำเนินงาน รับฟังปัญหาอุปสรรค และเสนอแนะแนวทางแก้ไข นอกจากนี้ ในระดับผู้ปฏิบัติงาน เมื่อพบว่าการปฏิบัติงานนั้นมีปัญหาอาจมีการแต่งตั้งคณะทำงานด้านวิชาการเพื่อหารือนอกกรอบของทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า วิธีการดำเนินงานกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ สามารถผลักดันให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความสำเร็จในระดับปานกลาง เนื่องจากข้อจำกัดในหลายๆ ด้าน เช่นการขาดแคลนบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนี้ กฎระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่น และต้องทำการแก้ไขเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้นั้นต้องใช้เวลาในการแก้ไขทำให้เกิดความล่าช้า การจัดทำระบบการพิสูจน์สัญชาติยังมีความยุ่งยากทั้งเอกสาร และขั้นตอนเป็นอย่างมากไม่สะดวกแก่นายจ้างในการดำเนินการ เป็นต้น

ระหว่างการดำเนินงานมีผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ คือ การจัดสรรบุคลากรในระดับปฏิบัติที่เป็นข้าราชการประจำ มีจำนวนไม่เพียงพอ ต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวแทน ทำให้ไม่ได้รับกรเรียนรู้งานได้อย่างต่อเนื่องและอาจจะส่งผลในอนาคตในเรื่องการขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีภารกิจที่หนักมากและขาดขวัญและกำลังใจการทุ่มเทให้กับการทำงาน

3.1.4 การประเมินด้านผลผลิตของการดำเนินงาน (Product Evaluation: P)

3.1.4.1 ข้อมูลด้านกิจกรรม/ความร่วมมืออันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบันทึกความเข้าใจฯ

1. มีการจัดประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพการประชุม

2. มีการหารือและเห็นชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน โดยการปรับสถานะกลุ่มแรงงานเหล่านี้ให้ถูกกฎหมายและสามารถทำงานในประเทศได้ด้วยวิธีการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง และขณะเดียวกันจะมีการนำเข้าแรงงานใหม่ตามความต้องการของนายจ้าง

3. มีการหารือและได้ข้อสรุปเกี่ยวกับขั้นตอนที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายของทั้งสองประเทศ และการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เอกสารรับรองบุคคลหรือหนังสือเดินทางชั่วคราว อุปกรณ์ สถานที่ และระยะเวลา ที่ประเทศคู่ภาคีจะเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

4. มีการรายงานความคืบหน้าการดำเนินการของแต่ละประเทศ เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหา เช่น ข้อจำกัดของกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน จะต้องหาแนวทางความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้มากที่สุด ซึ่งอาจรวมถึงการทำกฎระเบียบเพิ่มเติมหรือยกเว้นเป็นกรณี รวมถึงการแต่งตั้งคณะทำงานด้านวิชาการและ การประชุมกรอบหากจำเป็น

3.1.4.2 ข้อมูลด้านผลผลิต

จากการประมวลข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ในประเด็นผลผลิตที่ได้ พบว่าจากเอกสารรายงานปรากฏว่า ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว จำนวน 932,255 ราย และ ณ มิถุนายน 2554 ต่างด้าวในจำนวนนี้ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน 541,038 ราย คิดเป็นร้อยละ 58.03 ประกอบด้วย ลาว จำนวน 31,035 ราย กัมพูชา 43,725 ราย และพม่า 466,275 ราย อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานในด้านการพิสูจน์สัญชาติ ฝ่ายประเทศคู่ภาคี ลาว กัมพูชา มีข้อจำกัดเรื่องเจ้าหน้าที่ที่จะส่งเข้ามาดำเนินการในเรื่องพิสูจน์สัญชาติให้กับแรงงานของประเทศตนเอง จึงกำหนด

ช่วงเวลาที่เข้ามาดำเนินการเป็นระยะๆ ไม่ต่อเนื่อง ส่วนประเทศพม่า แม้ว่าทางการพม่าจะเตรียมความพร้อมทางด้านเจ้าหน้าที่ไว้ที่ชายแดนในประเทศบริเวณ 3 จุด ได้แก่ ท่าจีเหล็ก เมียวดี และเกาะสอง แต่ยังไม่เพียงพอต่อการให้บริการเนื่องจากจำนวนของแรงงานพม่าที่จะต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติมีจำนวนมาก นอกจากนี้ การวางระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติมีหลายขั้นตอนและมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ส่วนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจฯ ตั้งแต่ธันวาคม 2548 – มิถุนายน 2554 นายจ้างได้แจ้งความต้องการจำนวน 299,294 ราย สามารถบรรจุนำเข้าได้ 102,099 ราย คิดเป็นร้อยละ 34.11 ประกอบด้วย ลาว จำนวน 28,028 ราย กัมพูชา จำนวน 70,858 ราย และพม่า จำนวน 3,213 ราย ทั้งนี้ ประเทศพม่าได้เริ่มดำเนินการนำเข้าแรงงานรายใหม่เข้ามาทำงานตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2553 อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานในด้านนำแรงงานเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างได้ ด้วยเหตุผลของข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา การสรรหาแรงงานไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วซึ่งแต่ละพื้นที่มีระยะทางที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ระยะเวลาในการเดินทางและขั้นตอนในการดำเนินการต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน ประกอบกับมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูงมากจึงทำให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยเปลี่ยนใจไม่ดำเนินการต่อ ส่วนประเทศพม่าได้เริ่มมีการดำเนินการนำแรงงานเข้ามาทำงานเมื่อเดือนพฤษภาคม 2553 เนื่องจากประเทศพม่าต้องการที่จะให้มีความชัดเจนในเรื่องการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเสียก่อน

กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ มีผลดีในการทำให้ภาพพจน์ของประเทศไทยเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นในสายตาของนานาชาติ โดยเฉพาะปัญหาการกดขี่แรงงานและปัญหาการค้ามนุษย์ ทำให้ได้รับการยอมรับในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวจากนานาชาติ ที่รัฐบาลไทยได้แสดงถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง อีกทั้งยังเกิดเวทีการเจรจาร่วมกันระหว่างประเทศที่มีบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกันและมีความจริงใจร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว แม้ว่าประเทศไทยมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาทั้งหมดในภาพรวม ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศได้ให้แสดงความชื่นชมในการดำเนินการของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้ซึ่งจะส่งผลดีต่อสินค้าของไทยที่จะส่งไปขายในต่างประเทศ

และกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า กิจกรรมดังกล่าวมีคุณภาพในระดับปานกลาง ซึ่งปัจจัยหลักเกิดจากความจริงใจของประเทศคู่ภาคี ที่จะทำให้แรงงานได้รับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดในเรื่องบุคลากรมีความรู้ความสามารถเฉพาะไม่เพียงพอ

3.2 ปัญหาอุปสรรค

จากการประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือฯ ถึงแม้จะมีพัฒนาการในทางบวกในบางด้าน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินงานในอีกหลายด้าน ซึ่งจากการประชุมเจรจาว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทย กับรัฐบาลลาว พม่า และกัมพูชา พบว่ามีปัญหาอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

3.2.1 การประสานงานและการเตรียมการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีความล่าช้า อยู่บ้างและทำให้ขาดความพร้อมในด้านข้อมูลซึ่งมีความจำเป็นในการประชุมหารือร่วมกันระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และรัฐมนตรี

3.2.2 การประสานงานผ่านช่องทางการทูตมีความล่าช้า โดยเฉพาะจากประเทศต้นทาง เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะต้องประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการในขั้นต่อไป

3.2.3 มีข้อจำกัดด้านภาษาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ ทั้งการเขียน และการพูด ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างราบรื่นในการสื่อภาษาอย่างเป็นทางการ

3.2.4 พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ไม่เอื้อต่อการดำเนินการได้ทันที ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และมีความล่าช้าในเกือบทุกขั้นตอน

3.2.5 นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวยังมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ เป็นเหตุให้จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทำให้กรอบการเจรจาภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศของบันทึกความเข้าใจฯ ในวัตถุประสงค์ที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายนั้น ยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.6 ผลการดำเนินงานในการนำแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้าง/สถานประกอบการได้ ด้วยเหตุผลของข้อจำกัดที่แตกต่างกันได้แก่ ขั้นตอนการดำเนินการมีความยุ่งยากทั้งของประเทศไทยและประเทศคู่ภาคี ค่าใช้จ่ายที่สูงที่คนหางานไม่สามารถรับค่าใช้จ่ายนั้นได้ ซึ่งดูเหมือนว่าการลักลอบเข้ามาทำงานมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการเดินทางเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การสรรหาแรงงานในประเทศคู่ภาคีซึ่งมีพื้นที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ระยะเวลาในการเดินทางและขั้นตอนในการดำเนินการต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน

3.2.7 ผลการดำเนินงานในด้านการพิสูจน์สัญชาติ ฝ่ายประเทศคู่ภาคี ลาว กัมพูชา มีข้อจำกัดเรื่องเจ้าหน้าที่ที่จะส่งเข้ามาดำเนินการในเรื่องพิสูจน์สัญชาติให้กับแรงงานของประเทศตนเอง จึงกำหนดช่วงเวลาที่มาดำเนินการเป็นระยะๆ ไม่ต่อเนื่อง

3.2.8 แม้ว่าทางการพม่าจะเตรียมความพร้อมทางด้านเจ้าหน้าที่ไว้ที่ชายแดนในประเทศบริเวณ 3 จุด ได้แก่ ทาจี้เหล็ก เมียวดี และเกาะสอง แต่ยังไม่เพียงพอต่อการให้บริการเนื่องจากจำนวนของแรงงานพม่าที่จะต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติมีเป็นจำนวนมาก และตามมติคณะรัฐมนตรีการพิสูจน์สัญชาติจะต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 จึงมีข้อจำกัดในเงื่อนไขที่จะต้องทำให้แล้วเสร็จตามกรอบเวลา

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาและประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษานี้ที่ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) และการศึกษาปัญหาอุปสรรค เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศ ที่จะช่วยให้การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฯ มีผลในทางปฏิบัติให้มากที่สุด โดยใช้กรอบแนวคิดการติดตามประเมินผลในรูปแบบ CIPP Model ทำให้พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับทราบถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานและเห็นว่านโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหา มีการสนับสนุนงบประมาณสำหรับดำเนินงานที่เพียงพอ มีการเตรียมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และมีการวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้า รวมทั้งมีการประชุมติดตามผลการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ซึ่งได้นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับผลที่ได้รับในภาพรวมพบว่า การทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศคู่ภาคีส่งผลดีในการทำให้ภาพพจน์ของประเทศไทยเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นในสายตาของนานาชาติ อีกทั้งยังเกิดเวทีการเจรจาร่วมกันระหว่างประเทศ ที่มีบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกันและมีความจริงใจร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย โดยแต่ละประเทศคู่ภาคีได้ผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมทบทวนความก้าวหน้าผลการดำเนินงานและหารือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือของประเทศคู่ภาคี เช่น การปรับสถานะของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ประเทศต้นทางยอมรับที่จะทำการพิสูจน์สัญชาติพร้อมขอหาร่วมกันเกี่ยวกับกรอบแผนงานการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของแต่ละประเทศคู่ภาคีซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน พร้อมทั้งการหารือเกี่ยวกับกรอบแผนงานการดำเนินการขั้นตอนต่างๆ ของแต่ละประเทศคู่ภาคี การแก้ไขกฎระเบียบที่จำเป็นเพื่อความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ ซึ่งสรุปในภาพรวมได้ว่า ผลการประชุมหารือร่วมกันกับประเทศคู่ภาคีนั้นสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง

ปัญหาอุปสรรคที่ค้นพบจากดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจ และข้อเสนอแนะ สรุปได้ว่า ยังมีความล่าช้าในการประสานงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และความล่าช้าในการประสานงานผ่าน ช่องทางการทูตจากประเทศต้นทาง นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจในงานเป็นอย่างดีและด้านภาษาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารภาษาอังกฤษ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานไม่เอื้อต่อการ ดำเนินการ ได้ทันที ทำให้เกิดความล่าช้าในเกือบทุกขั้นตอน

นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานในการนำแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายยังไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการของนายจ้าง/สถานประกอบการได้ ด้วยข้อจำกัดที่แตกต่างกัน และผลการ ดำเนินงานในด้านการพิสูจน์สัญชาติ ฝ่ายประเทศคู่ภาคี ลาว กัมพูชา มีข้อจำกัดเรื่องเจ้าหน้าที่ ที่จะส่งเข้ามาดำเนินการในเรื่องพิสูจน์สัญชาติให้กับแรงงานของประเทศตนเอง จึงกำหนดช่วงเวลา ที่มาดำเนินการเป็นระยะๆ ไม่ต่อเนื่อง ส่วนกรณีประเทศพม่าเนื่องจากมีจำนวนแรงงานต่างด้าว จำนวนมากที่ต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ชายแดนในประเทศบริเวณ 3 จุด ได้แก่ ทำจีเหล็ก เมียวดี และเกาะสอง ยังไม่เพียงพอ และตามมติคณะรัฐมนตรี การพิสูจน์สัญชาติ จะต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 จึงมีข้อจำกัดในเงื่อนไขที่จะต้องทำให้แล้วเสร็จ ตามกรอบเวลา

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานภาครัฐควรร่วมกันพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทาง เดียวกันในการปฏิบัติ และมองออกไปถึงระยะยาวและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในมิติของ โลกภิวัตน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ควรให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายศึกษาเพิ่มเติมความเป็นไปได้ ในการปรับปรุงบริบทของกฎหมายให้สอดคล้องและครอบคลุมภารกิจโดยรวมในด้านบริหารแรงงาน ต่างด้าว เพื่อความสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลการจ้างแรงงาน ต่างด้าวแบบนำเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายให้แก่บุคคลทั่วไปทราบอย่างชัดเจน เพื่อจะได้เป็น ทางเลือกที่ดีให้แก่ นายจ้าง โดยข้อมูลนั้นควรเขียนด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่ยุ่งยากในการปฏิบัติ มากจนเกินไป เป็นขั้นเป็นตอนที่สะดวกที่จะปฏิบัติได้

2. กรมการจัดหางานควรหารือเพิ่มเติมกับประเทศคู่ภาคี ให้มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ เพื่อการเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้ได้จำนวนมากกว่าที่เป็นอยู่ และในขณะเดียวกันจะต้อง ร่วมกันสกัดกั้นไม่ให้มีการหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้นอีก หรือลดจำนวนให้น้อยลง โดยการ

ประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศคู่ภาคีทั้งสามถึงช่องทางการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาลักลอบการค้ามนุษย์

3. กรมการจัดหางานควรมีการเจรจากับแต่ละประเทศคู่ภาคีอย่างต่อเนื่อง เพื่อทบทวนการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อที่ทั้งสองประเทศจะมีความเข้าใจที่ตรงกัน และสามารถร่วมกันเข้าใจปัญหานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในภาพรวมความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง/สถานประกอบการยังคงมีอย่างต่อเนื่องไปอีกระยะยาว ซึ่งการวางรากฐานที่ดีในการปฏิบัติจะช่วยลดปัญหาความยุ่งยากภายหลังได้ โดยใช้กรอบบันทึกความเข้าใจ เป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศต้นทาง เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวที่จะแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ

4. กรมการจัดหางานควรหารือเพิ่มเติมกับประเทศคู่ภาคี เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงและพิจารณาความเป็นไปได้ในการลดขั้นตอนให้มีความสะดวกยิ่งขึ้นและลดค่าใช้จ่ายที่แรงงานต่างด้าวต้องรับภาระ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการจัดระบบแรงงานต่างด้าว คือ การมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับการขาดแคลนแรงงานได้อย่างแท้จริง

5. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบอย่างครอบคลุม ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงต่อปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและจัดการปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานได้ดียิ่งขึ้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1. กรมการจัดหางานโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทำงานเป็นทีมและแบ่งหน้าที่ในการประสานงานเพื่อความรวดเร็วขึ้น

2. กรมการจัดหางานควรจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับการบริหารแรงงานต่างด้าว เพื่ออบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจและแม่นยำในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจัดทำคู่มือที่เข้าใจได้ง่าย และจะเป็นการสร้างบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนี้ เพื่อรองรับกับเรื่องงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

3. ควรให้มีการประสานงานเป็นการภายในล่วงหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานของประเทศคู่ภาคีผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งสามารถช่วยลดเวลาการประสานงานไปได้ในระดับหนึ่ง

4. การสรรหาบุคลากรของกรมการจัดหางานควรคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ด้านภาษาอังกฤษเป็นอย่างดีเพื่อประโยชน์ของงาน ทั้งนี้เรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่จำเป็นที่จะต้องรับรู้ในระดับสากล และมีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง

5. เพิ่มความพยายามในการเสริมสร้างการรับรู้ในทุกระดับ เช่น การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่สาธารณชน ถึงผลกระทบในทางลบของการลักลอบค้าแรงงานต่างด้าวและการล่วงละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อ

6. กรมการจัดหางานควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ (Good Practice) จากประเทศต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลวิธีการปฏิบัติ มาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์กับงานที่ทำอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการหารือและประสานงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด เพื่อลดช่องว่างของการทำงานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานได้รวดเร็วและมีความต่อเนื่อง

8. จากจำนวนคนง้อเหลือที่ยังมีอยู่มากของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันและมีเงื่อนไขเวลาของการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 กรมการจัดหางานควรหารือเพิ่มเติมกับรัฐบาลพม่า ให้เพิ่มจุดให้บริการพิสูจน์สัญชาติ โดยเปิดสำนักงานในพื้นที่จังหวัดของประเทศไทยที่มีแรงงานพม่าทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

9. รัฐบาลควรผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากมีการดำเนินการอย่างจริงจังจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวสามารถหลบหนีเข้าเมืองได้ ก็จะส่งผลต่อการดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยการนำแรงงานเข้ามาทำงานจะได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาลที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ สภาวะเศรษฐกิจ และความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศซึ่งมีส่วนผลักดันให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้า-ออก และเป็นปรากฏการณ์ที่ทุกประเทศยอมรับว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ บทบาทสำคัญของรัฐบาลคือต้องกำหนดนโยบายและการปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้แรงงานเหล่านั้นได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และที่สำคัญประเทศชาติต้องได้รับผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว

ประเทศไทยประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวจำนวนมากหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) สาเหตุเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของประเทศ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ หรืองานที่เรียกว่า 3D คือ งานสกปรก งานอันตราย และงานที่ยากลำบาก นอกจากนี้ ยังเป็นงานที่มีอัตราค่าจ้างต่ำ รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจัดระบบแรงงานต่างด้าวนั้นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคี เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหา โดยยึดหลักของความเสมอภาค ความเข้าใจร่วมกัน และความเคารพซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้มีการเจรจากับประเทศคู่ภาคีทั้งสามประเทศเพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน และได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจฯ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 วันที่ 31 พฤษภาคม 2546 และวันที่ 21 มิถุนายน 2546 ตามลำดับ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) และเพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยให้การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฯ มีผลในทางปฏิบัติให้มากที่สุด โดยเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อคุณภาพ (Qualitative Research) การค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) งานวิจัย งานศึกษาที่ผ่านมา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาประมวลผล โดยใช้กรอบแนวคิดการติดตามประเมินผลในรูปแบบ CIPP Model เพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมการทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศคู่ภาคีส่งผลดีในการทำให้ภาพพจน์ของประเทศไทยเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นในสายตานานาชาติ อีกทั้งยังเกิดเวทีการเจรจาร่วมกันระหว่างประเทศที่มีบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกัน และมีความจริงใจร่วมกันแก้ไข

ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายโดยแต่ละประเทศคู่ภาคีได้ผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในการประชุมเพื่อทบทวนความก้าวหน้าผลการดำเนินงานและหารือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือของประเทศคู่ภาคี เช่น การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะของแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องกฎหมาย

ปัญหาอุปสรรคที่ค้นพบจากการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฯ พบว่ายังมีความล่าช้าในการประสานงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และความล่าช้าในการประสานงานผ่านช่องทางการทูตจากประเทศต้นทาง นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในงานเป็นอย่างดี และด้านภาษาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารภาษาอังกฤษ รวมทั้งมีการดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งไม่เอื้อต่อการดำเนินการได้ทันที ทำให้เกิดความล่าช้าในเกือบทุกขั้นตอน

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการพัฒนาแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยให้การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฯ มีผลในทางปฏิบัติให้มากที่สุด ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทางเดียวกันในการปฏิบัติและมองออกไปในระยะยาว และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในมิติของโลกาภิวัตน์ที่จะเกิดขึ้น
2. กรมการจัดหางานควรมีการหารือเพิ่มเติมกับประเทศคู่ภาคีให้มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่เพื่อการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและร่วมกันสกัดกั้นไม่ให้มีการหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้นอีก
3. กรมการจัดหางานควรมีการเจรจากับแต่ละประเทศคู่ภาคีอย่างต่อเนื่อง เพื่อทบทวนการดำเนินการและแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการวางรากฐานที่ดีในการปฏิบัติและช่วยลดปัญหาความยุ่งยากภายหลังได้
4. กรมการจัดหางานควรมีการหารือเพิ่มเติมกับประเทศคู่ภาคี เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงของผลการดำเนินการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องกฎหมาย ตามความต้องการของนายจ้างที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างได้
5. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบอย่างครอบคลุมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงต่อปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและจัดการปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานได้ดียิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจมีการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมโดยละเอียดเป็นรายประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2545. *สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2546. *สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2540. *การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. 2554. *Universal Periodic Review 2011*. กรุงเทพมหานคร: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.
- ไพบูรณ์ วัฒนตระกูล. 2550. *การป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา*. เอกสารประกอบการประเมินขอตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 7ว สังกัดสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน.
- ไพรัช ถ้ายอง. 2545. *การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอิสราเอล*. เอกสารประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน.
- ไพโรจน์ โชติกเสถียร. 2550. *แนวทางจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานของสถานประกอบการจังหวัดสงขลา*. เอกสารประกอบการประเมินขอตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 7ว สังกัดสำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลา. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน.
- ราชบัณฑิตยสถาน. 2546. *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท นานมีบุ๊คส์ จำกัด.
- สต๊ฟเฟิลบีม. “แบบจำลองการประเมินผลโครงการ กรณีแบบจำลอง CIPP Model.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://www.cdn.gotoknow.org/assets/media/files/000/202/122/original_CIPPdoc?
- สถาบันส่งเสริมและพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้. “การพัฒนาความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://dnfe5.nfe.go.th/dnfe5_v2/frontend/theme/index.php

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. 2550. *รวมมติคณะรัฐมนตรีและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2550*. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน.

ภาษาอังกฤษ

Battistella, Graziana, and Ronald Skeldon. 1999. *Irregular Migration in Asia. Discussion paper prepared for the International Symposium on "Towards Regional Cooperation on Irregular/Undocumented Migration."* Bangkok: The Thai Ministry of Foreign Affairs and IOM, April 21-23, 1999.

Beesay, Allan. 2004. *Thailand: Improving the Management of Foreign Workers, Case studies on five industrial sectors*. Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute for Population and Social Research, and Thailand Development Research Institute.

Chew, Rosalird. 1998. *Immigration and Emigration in Singapore: Patterns and Consequences*. Paper presented in the Regional Workshop on "Transnational Migration and Development in ASEAN Countries." Bangkok: IPSR and IOM, May 25-27.

Huguet, Jerrold. 2005. *International Migration in Thailand*. Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office.

International Labour Office. 2004. *The Report on the ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management*. Bangkok: International Labour Office.

Martin, Philip. 2004. *Thailand: Improving the Management of Foreign Workers*. Geneva: ILO Publication.

Migration News. December 2001.

Mori, Hiromasa. 1995. "Foreign Migrant Workers in Japan: Trends and Policies." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 4.

Muntarbhorn, Vitit. 2005. *The Mekong Challenge Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National News/Practices versus International Labour Standard*. Bangkok: International Labour Office.

Singer, Audrey and Douglas Massey. 1998. "The Social Process of Undocumented Border Crossing Among/Mexican Migrants." *International Migration Review*, Vol. 32.

ประวัติผู้เขียน
นางเพียงภาพ วิทยชำนาญกุล

- ตำแหน่ง** : นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์
กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
- ประวัติการศึกษา** : BSW (Bachelor of Social Work) Nazareth College, Rochester, New York
: MSW (Master of Social Work) Washington University, St.Louis, MO.
- ประวัติการทำงาน** : นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์
กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (พ.ศ.2551 - ปัจจุบัน)
: เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 8ว หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์
กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (พ.ศ.2548 - พ.ศ.2551)
: เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7ว หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์
กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (พ.ศ.2546 - พ.ศ.2548)
: เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7 หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์
กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (พ.ศ.2542 - พ.ศ.2546)
: นักวิชาการแรงงาน 7 สำนักงานจัดหางานจังหวัดนนทบุรี
กรมการจัดหางาน (พ.ศ.2540 - พ.ศ.2542)
: เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ กรมการจัดหางาน (พ.ศ.2537 - พ.ศ.2540)
: นักสังคมสงเคราะห์ ศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม
กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์
(พ.ศ.2523 - พ.ศ.2537)

แบบสอบถาม

การประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ
กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน
(ลาว พม่า กัมพูชา)

คำชี้แจง

- แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศกรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 สถานภาพผู้ให้สัมภาษณ์
 - ตอนที่ 2 การประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา)
 - ตอนที่ 3 ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการพัฒนากรอบความร่วมมือ
- ขอความกรุณาให้ข้อเท็จจริงโดยละเอียด โดยการให้ข้อมูลครั้งนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานเป็นรายหน่วยงาน แต่จะนำเสนอข้อมูลที่ค้นพบเป็นภาพรวมของประเทศไทยตามความเป็นจริงอย่างตรงไปตรงมา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อ	ประเด็นคำถาม	รายละเอียด
1	ชื่อหน่วยงานของผู้ตอบแบบสอบถาม	
2	ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถาม หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ	
3	หน่วยงานของท่านเกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือฯ ในด้านใด (ลักษณะงาน)	
4	สถานภาพหรือบทบาทหน้าที่ของท่านที่เกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือฯ	
5	ระยะเวลาที่ท่านเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือฯ	<input type="checkbox"/> มากกว่า 3 เดือน <input type="checkbox"/> มากกว่า 1 ปี <input type="checkbox"/> มากกว่า 6 เดือน

ตอนที่ 2 การประเมินแนวทางการปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กรณีศึกษา
 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน
 (ลาว พม่า กัมพูชา)

ก. ด้านสภาพแวดล้อมของโครงการ		
6	ท่านทราบนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ หรือไม่ อย่างไร (โปรดให้รายละเอียดข้อมูลที่ทราบ)	ทราบ ไม่ทราบ อย่างไร
7	ความเหมาะสมของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ เป็นอย่างไร	เหมาะสม ไม่เหมาะสม อย่างไร
8	ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์บันทึกความเข้าใจฯ กับสภาพปัญหา มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และมีความสอดคล้องหรือไม่	เหมาะสม ไม่เหมาะสม อย่างไร
9	ความจำเป็นที่หน่วยงานของท่านเข้าร่วมกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ
10	ท่านได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดในการดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ อย่างไร เพียงพอหรือไม่

ก. ด้านสภาพแวดล้อมของโครงการ (ต่อ)		
11	หน่วยงานของท่านต้องทำงานฯ ภายใต้อำนาจ ความเข้าใจฯ โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ที่หน่วยงาน และเป็นหน่วยงานใดบ้าง	หน่วยงาน ชื่อหน่วยงาน 1. 2. 3.
12	ท่านได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้อำนาจ ความเข้าใจฯ อย่างไร เพียงพอหรือไม่
13	มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมภายใต้อำนาจ ความเข้าใจฯ ได้แก่ การนำเข้าแรงงานอย่าง ถูกกฎหมายและการพิสูจน์สัญชาติ ให้กลุ่ม เป้าหมายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบอย่างไร (โปรดให้รายละเอียดวิธีการที่ท่านรับทราบข้อมูล)
ข. ด้านปัจจัยนำเข้า		
14	งบประมาณในการดำเนินงานภายใต้อำนาจ ความเข้าใจฯ มีเพียงพอหรือไม่ อย่างไร	เพียงพอ ไม่พอ อย่างไร
15	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้อำนาจความเข้าใจฯ มีเพียงพอหรือไม่ อย่างไร	เพียงพอ ไม่พอ อย่างไร
16	วัสดุ อุปกรณ์ ระบบเทคโนโลยีที่ใช้ มีความทันสมัยเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร	เหมาะสม ไม่เหมาะสม อย่างไร

ค. ด้านกระบวนการดำเนินงาน		
17	ก่อนดำเนินการตามกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ ท่านได้รับการประสานงานแจ้งข้อมูลหรือเตรียมการอย่างไรบ้างจากหน่วยงานใด มีแผนการดำเนินงานล่วงหน้าหรือไม่ อย่างไร	มี ไม่มี อย่างไร
18	มีการติดตามความก้าวหน้า แก้ไขปัญหาของการดำเนินการตามกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ (เช่น การประชุม การรายงานทางเอกสาร) อย่างต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร	มี ไม่มี อย่างไร
19	ท่านคิดว่าวิธีการดำเนินงานในปัจจุบันเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดในความสำเร็จของการดำเนินการตามกิจกรรมภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ	มาก ปานกลาง น้อย อย่างไร
20	ระหว่างการดำเนินงานมีกิจกรรมอื่นๆ เพิ่มเติมหรือต่อเนื่องจากกิจกรรมเดิมหรือไม่	มี ไม่มี อย่างไร
21	ระหว่างดำเนินงานเกิดผลกระทบกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านหรือไม่ สามารถจัดการกับผลกระทบนั้นได้อย่างไร (เช่น มีปริมาณงานมากขึ้น)	มี ไม่มี อย่างไร

ภาคผนวก