

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาเอกสาร บทความทางวิชาการ เอกสารทางราชการ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยได้รวบรวมไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
2. ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ
3. ขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
4. กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
5. ขั้นตอนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ปัญหาแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบัน แนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาจะมี 3 ลักษณะคือ

1. จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ คือ นโยบายในปี 2539-2543 มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้าระบบน้อยที่สุดในปี 2541 จำนวน 90,911 คนและสูงสุดในปี 2539 จำนวน 293,652 คน
2. ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ คือ นโยบายในปี 2544 และปี 2547 มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัวเข้าระบบจำนวนมากในปี 2544 จำนวน 568,249 คน และในปี 2547 จำนวน 1,284,920 คน
3. อนุญาตให้เฉพาะผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานต่ออายุใบอนุญาตทำงานต่อไปโดยไม่เปิดให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายรายใหม่เข้าสู่ระบบ (คำรบ ปัญญาแก้ว และคณะ. 2551 : 63)

แนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ยังคงดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและได้มีพัฒนาการไปตามสภาพปัญหาในแต่ละปี ซึ่งก่อนปี 2539 การแก้ปัญหาจะให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงของชาติและ

ประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยการผลักดันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย กลับภูมิลำเนาเดิม แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจของเพื่อนบ้านที่ยังมีสภาพไม่คล่องตัวทำให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกไปกลับเข้ามาใหม่อีก

หลังปี พ.ศ.2539 เมื่อประเทศไทยขาดแคลนแรงงานทำให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาได้ให้ความสำคัญไปที่ความจำเป็นของนายจ้างที่ต้องมีแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การประกอบกิจการต่างๆ สามารถดำรงอยู่และขยายตัวไปได้โดยเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงของชาติโดยการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยให้เปิดเผยตัวเพื่อให้ทางราชการสามารถควบคุมได้ แต่อย่างไรก็ตามกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหายังคงมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบปีต่อปี ยังไม่มีการพัฒนาเป็นเชิงยุทธศาสตร์

ปี พ.ศ.2547 ได้มีนโยบายการแก้ปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์โดยมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านความมั่นคง รวมทั้งให้ความสำคัญกับแรงงานต่างด้าวโดยให้แรงงานต่างด้าวได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงานมีการคุ้มครองแรงงานไม่ให้ถูกกีดกันแก่งแยัดเอาเปรียบจากนายจ้าง กล่าวได้ว่าแนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นการผสมผสานแนวคิดหลัก 3 ด้าน คือ 1) ความมั่นคงของชาติตามหลักชาตินิยม 2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามหลักทุนนิยม และ 3) ความมั่นคงของตัวแรงงานต่างด้าวตามหลักมนุษยนิยม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550 : 7) ซึ่งจะต้องผสมผสานทั้ง 3 หลักอย่างเหมาะสมครบถ้วนจะทำให้การเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานของแรงงานต่างด้าวไม่ทำให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

2. ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนมาเป็นลักษณะของยุทธศาสตร์ในปี 2547 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ”การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย” และมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ คือ

1. การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ได้มีการกำหนดมาตรการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและสามารถทำงานได้พร้อมกำหนดมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่ให้เพียงพอ

กับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้างโดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องมีสภาพการจ้างตามกฎหมาย คຸ້มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย

2. การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดให้มีการคຸ້มครองแรงงานตามกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะคือ 1) การพัฒนาฝีมือแรงงาน 2) การกำหนดสัญญาจ้างมาตรฐานซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน และ3) การประกันสังคมซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมเมื่อมีการดำเนินการโดยถูกกฎหมายแล้ว

3. การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีการกำหนดมาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการคือ ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวน และดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย

4. การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง เป็นการกำหนดมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจังโดยเพิ่มความเข้มในมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาอีก และถูกจับเข้าเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายและสืบสวนสอบสวนขยายผลเพื่อจับกຸ້มนายจ้าง ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงและขบวนการค้ามนุษย์ต้องถูกดำเนินคดี

5. การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว เป็นการกำหนดมาตรการเน้นการผลักดันและส่งกลับโดยจับกุมและส่งไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุดเพื่อรอการส่งกลับ จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษและส่งกลับ

6. การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยดำเนินมาตรการเน้นการประชาสัมพันธ์สร้างความตื่นตัวก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความร่วมมือ รมรงค์ปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

7. การติดตามประเมินผล มีเป้าหมายหลัก คือ ติดตามการบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบและเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงานรวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัดการดำเนินการของมาตรการหลักและมาตรการการสนับสนุน

ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบให้ดำเนินการจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 ระยะคือ

ระยะที่หนึ่ง : ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อรอการส่งกลับ และกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจดทะเบียนคนต่างด้าว จัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ(ท.ร.38/1)ให้คนต่างด้าวเพื่อทราบ จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

2. กระทรวงแรงงาน ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างประกาศรับสมัครแรงงานไทย พิจารณาจำนวนการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (โควตา) และพิจารณาอนุญาตทำงานแก่คนต่างด้าว ตามจำนวนโควตาที่นายจ้างได้รับ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เพียง 2 อาชีพ คือ งานกรรมกรและผู้รับใช้ในบ้าน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังนี้

2.1 ค่ายื่นคำขอ ครั้งละ 100 บาท

2.2 ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน 450 บาท

2.3 ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน 6 เดือน 900 บาท

2.4 ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน 1 ปี 1,800 บาท

3. กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว เมื่อแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจัดทำประวัติแล้ว หากประสงค์จะทำงานจะต้องตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพ 600 บาท และประกันสุขภาพ 1,300 บาท

4. กระทรวงกลาโหม ดำเนินการสกัดกั้นการทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ โดยใช้มาตรการด้านการข่าวในการสืบหาขบวนการผู้นำพา/ผู้ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ประเทศไทย เพิ่มการลาดตระเวน/เฝ้าตรวจตามจุดตรวจและดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ/จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณแนวชายแดนเพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวน บริเวณพื้นที่ล่อแหลมและช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศ ทั้งทางบก และทางทะเล และดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมายหรือพื้นที่ที่ต้องสงสัยที่จะเป็นที่หลบซ่อน/พักพิงก่อนมีการนำพาเข้าพื้นที่ตอนใน

5. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้น ปราบปรามกวาดค้นจับกุมดำเนินคดี แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าบ้าน และผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวซึ่งจะดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว

ระยะที่สอง : การปรับเปลี่ยนสถานะให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนไว้ในระยะที่หนึ่งเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมีการดำเนินการ ดังนี้

1. การเจรจากับประเทศคู่ภาคี(ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2. การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย

3. การอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)

4. การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อให้ นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย

5. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณชายแดน

6. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ

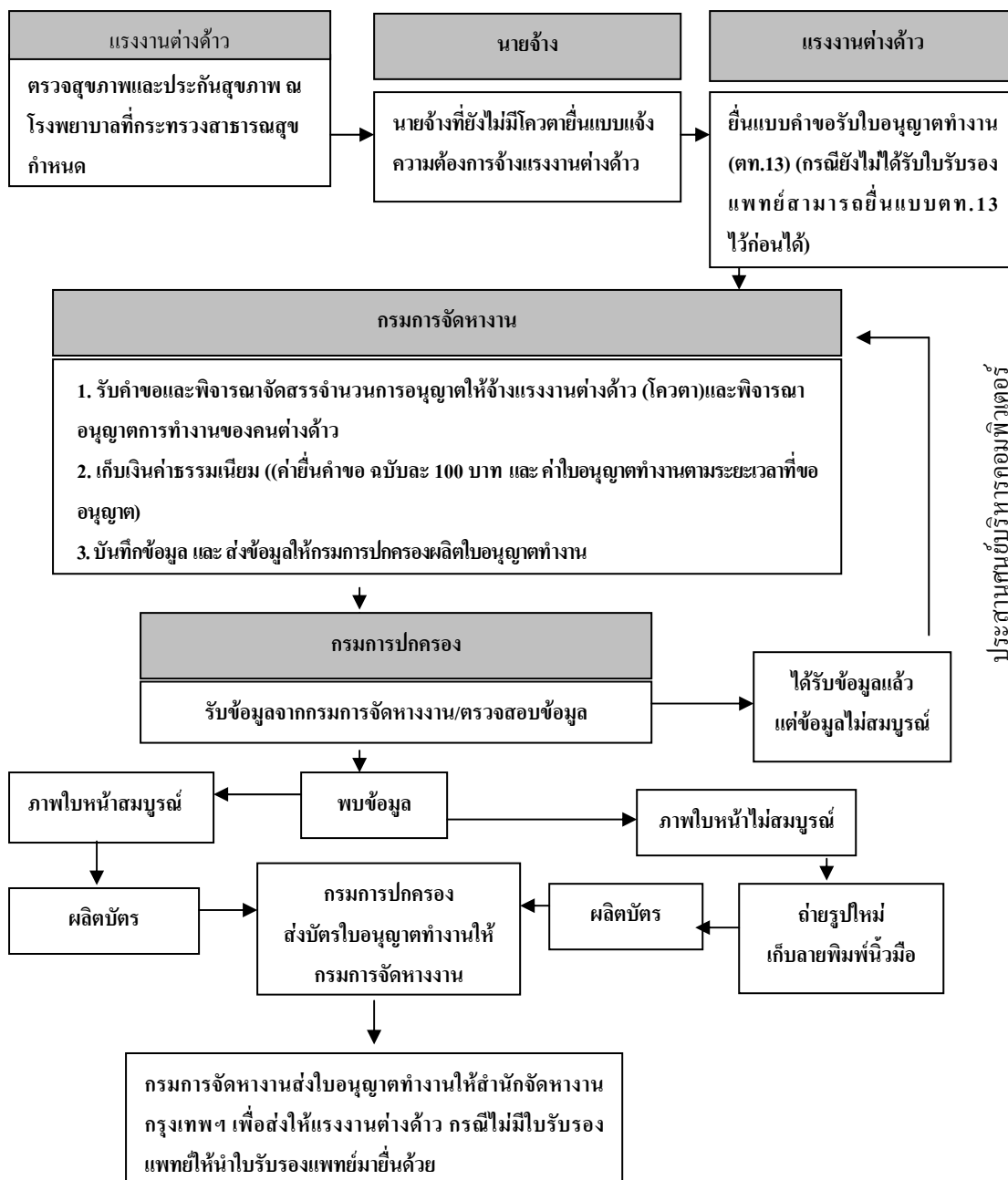
3. ขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งในปี 2551 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 เห็นชอบให้ดำเนินการ ดังนี้

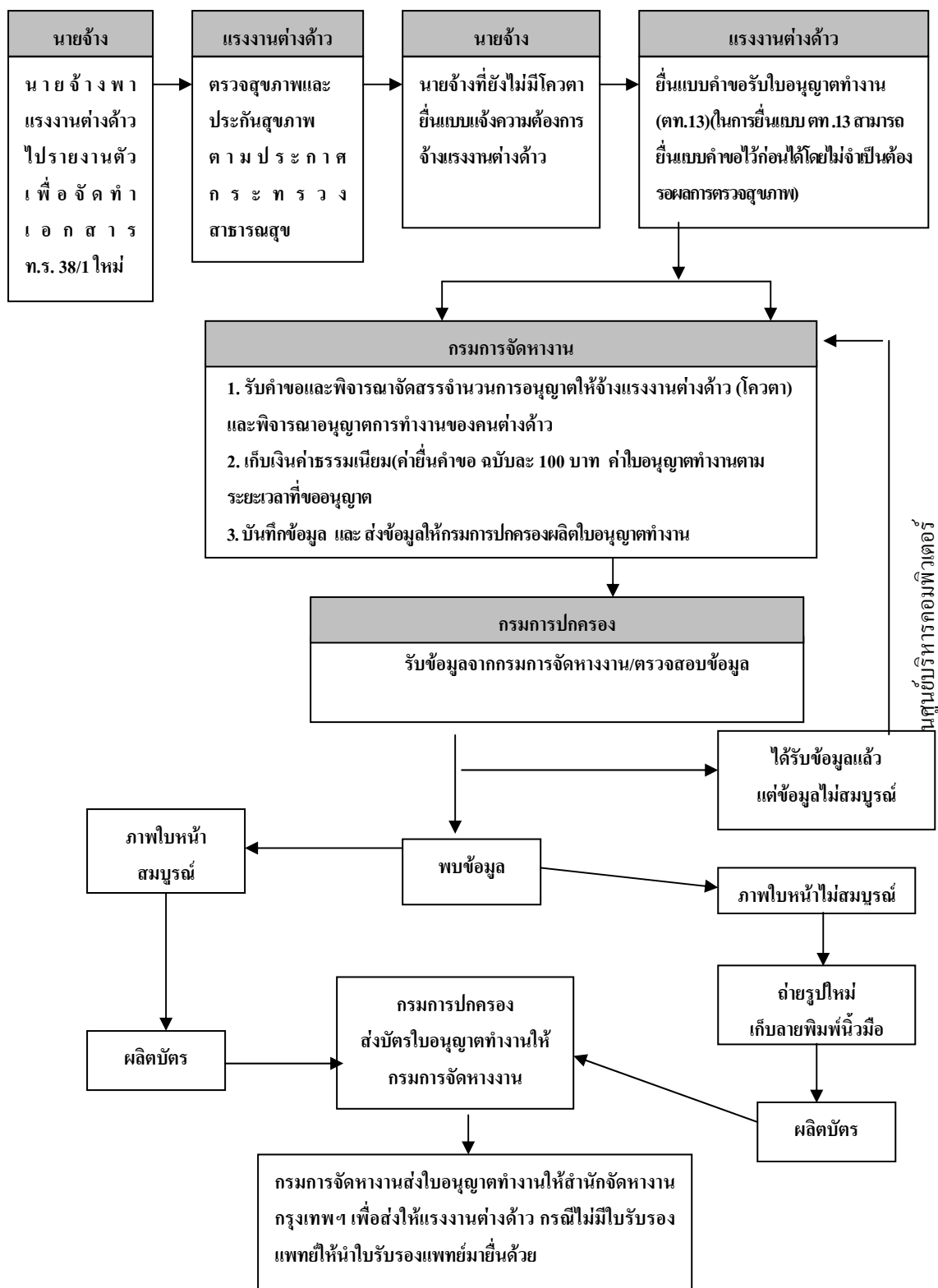
1. การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในปี 2551 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้อีกไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

2. การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง (มีท.ร.38/1) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

ซึ่งการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 ดังกล่าวในข้อ 3.1 คือ การดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวเดิมที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 ส่วนการดำเนินการใน ข้อ 3.2 คือ การเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่เฉพาะผู้ที่เคยมี ท.ร.38/1 โดยจะผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งสรุปขั้นตอนดำเนินการได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 : แสดงขั้นตอนการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ
พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2551ดำเนินการ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดและสำนัก
จัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ 1-10



แผนภูมิที่ 3 : แสดงขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา (เฉพาะผู้ที่เคยมีท.ร.38/1) ดำเนินการ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดและ สำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-10

4. กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว นอกจากนี้ยังต้องอาศัยระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงแรงงาน ดังนี้

กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวหรือเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามาของคนต่างด้าว สารสำคัญของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว มีดังนี้

1. คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามา หรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเข้าหรือออกตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีประกาศ
2. ห้ามคนต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้อง สมบูรณ์ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราจากสถานทูต หรือสถานกงสุลไทย ในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่คนต่างด้าวบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ
3. ห้ามคนต่างด้าวที่ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีเข้ามาในราชอาณาจักร
4. ห้ามคนต่างด้าวเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการหรือเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว
5. คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อดำเนินการลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน สามารถเข้ามาในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และอธิบดีหรือพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร
6. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต้องไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มีบทกำหนดโทษต่ำสุดคือ ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และสูงสุด คือ จำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทซึ่งโทษสูงสุด ได้แก่ การนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรืออุปการะหรือช่วยเหลือหรือ ให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร

กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัวหรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย สารสำคัญของพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาของคนต่างด้าว คือ การกำหนดให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้น โดยเร็ว ซึ่งในกรณีของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวเริ่มมีในปีพ.ศ.2454 โดยมีการตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน ปีพ.ศ.2459 ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรดต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน อัตราฉบับละ 3 สตางค์โดยมีระเบียบปฏิบัติว่าผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี และพูดภาษาไทยได้นับเป็นก้าวแรกของการมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและควบคุมอาชีพคนต่างด้าว (ชมนาท รัตนมณี และคณะ. 2547 : 17)

ต่อมาปีพ.ศ.2483 รัฐบาลประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย ปีพ.ศ.2484 มีพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพโดยกำหนดงานห้ามแก่คนต่างด้าว ปีพ.ศ.2490 มีการออกกฎหมายบังคับให้โรงสี และกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด และได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย ออกกฎหมายควบคุมโควตาคนจีนเข้าประเทศ และขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว ปีพ.ศ.2499 มีการออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยโดยมีบทบัญญัติให้เจ้าของกิจการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป จะต้องจ้างบุคคลสัญชาติไทยทำงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 จนกระทั่งปีพ.ศ.2515 จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในรูปแบบของประกาศคณะปฏิวัติ โดยมี

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพ และวิชาชีพ พ.ศ.2484 ต่อมาได้เสนอร่างปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ให้เหมาะสม กับสถานะที่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แทน

ปัจจุบันได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 แทน เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มีสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในประเด็นสำคัญๆ ได้แก่ การเปลี่ยนจากงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเป็นงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้ การเปิดให้มีการจ้างแรงงานระดับล่างแบบถูกกฎหมายบริเวณชายแดน (มาเข้ากลับเย็น หรือตามฤดูกาล) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) และการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

โดยที่ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง เพื่อให้การกำหนดนโยบายมาตรการ และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการและการประสานการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบและต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จึงได้มีการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ.2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 22 หน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 29 คน มีหน้าที่พิจารณา กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงานรวมทั้งมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

ประกาศกระทรวง

นอกจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวดังกล่าวแล้ว ยังมีประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกหลายฉบับ ได้แก่

1. ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปี 2551 มีจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

1.1 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 ซึ่งใช้บังคับกับแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรและเคยจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว (มี ท.ร.38/1) แต่ปัจจุบันมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับการผ่อนผันเพราะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศกระทรวงมหาดไทย (กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จะเปิดจดทะเบียนรอบใหม่) โดยกำหนดให้คนต่างด้าวดังกล่าวไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนจังหวัด นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นในระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ และให้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด

1.2 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (สำหรับผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ในปี พ.ศ.2547) ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 ซึ่งใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 และใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2551 โดยกำหนดให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551

1.3 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (สำหรับผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ในปี พ.ศ.2549) ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 ซึ่งใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 และใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 โดยกำหนดให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

ประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขของการสิ้นสุดการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวเป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หรือเป็นผู้ที่สุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน โดยอยู่ในดุลยพินิจของแพทย์ หรือต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เว้นแต่

ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือการออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต

2. ประกาศกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มี 2 ฉบับ คือ

2.1 ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้(ฉบับที่ 14) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 กำหนดให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน

2.2 ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การรับแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2550 กำหนดให้นายจ้างทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าวเพื่อขอรับการจัดสรรโควตาจ้างคนต่างด้าวก่อนรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน

5. ขั้นตอนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนานับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเตรียมการทำงานเพื่อให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ เพื่อที่จะได้ก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคต

ความหมาย

ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ หมายถึง กุศโลบายในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ภายใต้ข้อจำกัดของหน่วยงาน และบุคลากร หรือหมายถึงแนวคิดหรือวิธีการที่แยกกายอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร กลยุทธ์จึงเป็นกรอบชี้นำหรือส่วนหัวขบวนของชุดแผนงาน ที่บ่งบอกขอบเขตของสิ่งที่เกี่ยวข้องอันเป็นพื้นฐานของการจัดทำแผน และเป็นวิธีการเชิงรวมที่องค์กรเลือกไว้เพื่อเคลื่อนไปสู่วัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2551 : 1)

แนวคิดพื้นฐานในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

ประเด็นที่หน่วยงานและบุคลากรจะต้องตอบคำถาม ดังต่อไปนี้

1. ปัจจุบันหน่วยงานอยู่ในสภาพใด
2. หน่วยงานต้องการเห็น ต้องการเป็น และต้องทำอะไรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สังคมหรือประเทศชาติในอนาคต
3. จะทำอย่างไรให้บรรลุผลตามข้อ 2

4. จะมีอะไรเป็นตัวบ่งบอกว่าได้บรรลุผลสำเร็จแล้ว

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ รวม 7 ขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูล ได้แก่ข้อมูลเบื้องต้น เช่น ด้านการเมืองการปกครอง ประชากร เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น โดยควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป และแสดงค่าเฉลี่ย ร้อยละ รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็นการรวบรวมปัญหาสำคัญของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาในปัจจุบันของหน่วยงาน โดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสถานะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของหน่วยงาน รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งขององค์กรอันเป็นสถานะแวดล้อมภายใน ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของหน่วยงานในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันหน่วยงานมีสถานภาพการพัฒนาอยู่จุดใด” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไปโดยใช้เทคนิค Swot analysis (สมชัย ศรีสุทธิยากร. 2548 : 30) เป็นเครื่องมือ ดังนี้

1. วิเคราะห์ศักยภาพภายในหน่วยงาน

1.1 การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength = S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามี ส่วนดี จุดแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ ส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหาร ระบบข้อมูล กำลังคน การเงิน ภาพลักษณ์ และทรัพยากร เป็นต้น

1.2 การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness = W) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานที่มีส่วนเสีย จุดอ่อน ข้อจำกัด ความไม่พร้อม ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง

2. วิเคราะห์ศักยภาพภายนอกหน่วยงาน

2.1 วิเคราะห์โอกาส (Opportunity = O) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกกว่ามีสภาพเป็นเช่นไร เหตุการณ์ของโลก และของประเทศที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นโอกาสอันดีต่อหน่วยงาน โดยจะต้องพิจารณาทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และ เทคโนโลยี เป็นต้น

2.2 การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threat = T) เป็นการศึกษาถึงสภาพ สิ่งแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรคหรือสถานะคุกคาม ก่อให้เกิดผลเสียหรือเป็นข้อจำกัดต่อหน่วยงาน โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี เช่นเดียวกับการวิเคราะห์โอกาส

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพในอนาคตที่หน่วยงานต้องการเห็น ต้องการเป็น โดยสิ่งที่จะเกิดขึ้นนั้นต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชน สังคม หรือประเทศชาติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะพิจารณาในกรอบระยะเวลาประมาณ 4 ปี การกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดีต้องมีลักษณะดังนี้

1. มีความเป็นไปได้ เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง
2. ทำทาย เร้าใจ สามารถใช้เป็นกรอบชี้้นำให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุจุดยืนที่ต้องการ
3. เป็นข้อความง่ายๆ ที่สามารถสื่อให้เห็นทิศทางในอนาคตของหน่วยงาน
4. เป็นปรัชญาที่แสดงให้เห็นถึงค่านิยมที่ยึดถืออยู่ภายในใจของทุกคน
5. เป็นคำมั่นสัญญาของผู้บริหารที่แสดงถึงการตัดสินใจ และมุ่งมั่นที่ต้องรับผิดชอบการตัดสินใจ และมุ่งมั่นที่ต้องรับผิดชอบต่อ
6. เป็นตัวประสานปัจจัยต่างๆ ในหน่วยงานให้ดำเนินไปในทิศทางที่พึงปรารถนา
7. ได้รับการสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับจากผูปฏิบัติ
8. ต้องตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้
9. สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กร

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดภารกิจกับพันธกิจ (Mission) ภารกิจ คือ กิจที่เป็นภาระ แม้ไม่ยากทำก็ต้องทำ เพราะเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนพันธกิจ คือ กิจที่เป็นพันธะเป็นการพันธนาการ ไม่ทำไม่ได้ เพราะจะไม่บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด ในการกำหนดพันธกิจอาจเขียนเป็นข้อ ๆ หรือเป็นข้อความรวมกันก็ได้ ทั้งนี้กรอบแนวทางในการกำหนดพันธกิจให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ต้องทำแล้ว ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวม เพื่อนำหน่วยงานไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นไปในอนาคต

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดยุทธศาสตร์ /กลยุทธ์ (Strategies) เป็นการนำผลจากการวิเคราะห์สถานภาพหน่วยงานมาให้เจ้าหน้าที่ความสำคัญในแต่ละปัจจัย ทั้งปัจจัยภายในและภายนอก เพื่อพิจารณากำหนดตำแหน่งปัจจุบันของหน่วยงาน โดยตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานจะถูกกำหนดไว้ดังตารางการวิเคราะห์แบบ Matrix ดังนี้

ตาราง 3 : แสดงการวิเคราะห์แบบ Matrix

	โอกาส o	โอกาส o	
จุดแข็ง S	SO	OW	จุดอ่อน W
จุดแข็ง S	ST	WT	จุดอ่อน W
	อุปสรรค T	อุปสรรค T	

ที่มา : คู่มือคำอธิบายการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด. 2551 : 6

1. โอกาส/จุดแข็ง หมายถึง หน่วยงานมีปัจจัยภายนอกและภายในดีหรือปัจจัยภายนอกและภายในเป็นเชิงบวกทั้งหมด หรือภายนอกเอื้อและภายในเด่น ในกรณีนี้ยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้นเรียกว่ายุทธศาสตร์เชิงรุก (Aggressive strategies) ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวทางได้ดังนี้ ขยายงาน รมรงค์ ส่งเสริม กระจายงาน สนับสนุน เพิ่มเครือข่าย เพิ่มเป้าหมาย พัฒนา ฯลฯ

2. จุดแข็ง/อุปสรรค หมายถึง หน่วยงานที่ปัจจัยภายในดี แต่มีปัจจัยภายนอกไม่ดี หรือปัจจัยภายในเชิงบวก แต่มีปัจจัยภายนอกเป็นเชิงลบ หรือภายในเด่นแต่ภายนอกจุด ในกรณีนี้ยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้น เรียกว่า ยุทธศาสตร์การรักษาเสถียรภาพ(Stability strategies) ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวทางได้ดังนี้ ขยายงานที่เป็นจุดแข็ง ควบคุมหลีกเลี่ยงอุปสรรค คุ่มครอง รักษา ปกป้องรักษา ป้องกัน เป็นต้น ทั้งนี้จะกำหนดยุทธศาสตร์ใดด้านใดจะขึ้นอยู่กับน้ำหนักความสำคัญของจุดแข็งและอุปสรรคของหน่วยงาน

3. จุดอ่อน/โอกาส หมายถึง หน่วยงานมีปัจจัยภายในไม่ดีแต่มีปัจจัยภายนอกดี หรือปัจจัยภายในเป็นเชิงลบแต่ปัจจัยภายนอกเป็นเชิงบวก หรือภายในด้อยแต่ภายนอกเอื้อในกรณีนี้ยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้น เรียกว่ายุทธศาสตร์พลิกฟื้น (Turn around strategies) ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวทางได้ดังนี้ ปรับปรุง เพิ่มช่องทาง พัฒนา สร้างเครือข่าย ร่วมทุนเร่งรัดหาแนวร่วม ร่วมมือ เป็นต้น ทั้งนี้จะกำหนดยุทธศาสตร์ใด ด้านใดจะขึ้นอยู่กับน้ำหนักความสำคัญของจุดอ่อนและโอกาสของหน่วยงาน

5. อุปสรรค/จุดอ่อน หมายถึง หน่วยงานมีปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ไม่ดี หรือปัจจัยภายนอกและภายในเป็นเชิงลบทั้งหมด หรือภายนอกจุดและภายในด้อย ในกรณีนี้ยุทธศาสตร์

จะกำหนดขึ้นเรียกว่า ยุทธศาสตร์การตัดทอน(Retrenchment strategies) ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์สามารถกำหนดในกรอบแนวทางได้ดังนี้ ทบทวน ลดกิจกรรม/ชะลอการดำเนินงาน ถ้ายโอน/ยุบรวม ปรับเปลี่ยนกิจกรรม แก้ไข ปรับปรุงสิ่งที่เป็นจุดอ่อนทั้งนี้จะกำหนดยุทธศาสตร์ใดด้านใดจะขึ้นอยู่กับน้ำหนักความสำคัญของอุปสรรคและจุดอ่อนของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนา(Targets) เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละยุทธศาสตร์และแนวทาง/มาตรการการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนดจึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน เป้าหมายที่ดี ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เงื่อนไข ระยะเวลา ควรระบุว่าต้องการทำอะไรให้บรรลุผลเมื่อไหร่
2. ปริมาณ ที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด
3. คุณภาพ เป็นสภาพที่พึงปรารถนา
4. สถานที่ เป็นการระบุถึงเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ต้องการ
5. มีความเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง
6. ควรเป็นข้อความที่แสดงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังโครงการสิ้นสุด
7. กรณีที่มีเป้าหมายมากกว่า 1 เป้าหมาย ควรจัดลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนไว้

เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน

6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาวิจัยได้รวบรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแนวทางการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ดังนี้

กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (2550 : บทสรุปผู้บริหาร) ศึกษาการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา เพื่อติดตามประเมินผลการกระบวนการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2549 ไปปฏิบัติในช่วงการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว สำหรับกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2550 รวมทั้งการติดตามการพิสูจน์สัญชาติ ผลการศึกษามีดังนี้

1. การติดตามการมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานของกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2550 พบว่านายจ้าง

ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระดับการปฏิบัติงานในการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2. การติดตามประเมินผลการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามมติคณะรัฐมนตรีในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเฉพาะการติดตามการตรวจพิสูจน์สัญชาติ พบว่านายจ้างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระดับการปฏิบัติงานด้านการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

3. สถิติการมาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในปี 2550 พบว่า ทั้งสองช่วงของระยะเวลาที่รัฐบาลเปิดให้แรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานนั้น แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า มาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานสูงกว่าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว และกัมพูชา

4. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ต่อการปฏิบัติงานด้านการพิสูจน์สัญชาติและการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว มีดังนี้

4.1 ปัญหาความผิดพลาดในการแจ้งข่าวสารไม่ชัดเจน เนื้อหาข้อความที่ลงประกาศในหนังสือพิมพ์ไม่ได้แจ้งรายละเอียดชัดเจน

4.2 กระบวนการดำเนินงานขั้นตอนการทำงานไม่เป็นไปตามแผน และขั้นตอนที่กำหนดไว้ อีกทั้งไม่สามารถคาดการณ์ปริมาณให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการได้

4.3 ปัญหากระบวนการพิสูจน์สัญชาติในการตรวจเอกสารของแรงงานต่างด้าว

4.4 ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4.5 ปัญหามาตรการรองรับผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ไม่มีการกำหนดแนวปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่านว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร

4.6 ปัญหามาตรการรองรับผู้ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ

4.7 ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติมีสาเหตุดังนี้

4.7.1 แรงงานต่างด้าวเป็นผู้มีฐานะยากจนมาทำงานใช้แรงงานด้านเกษตรกรรม ไม่มีค่าใช้จ่ายเพียงพอสำหรับการพิสูจน์สัญชาติและขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน

4.7.2 มีปัญหาการเปลี่ยนนายจ้าง ย้ายสถานที่ ย้ายข้ามเขตจังหวัดทำให้แรงงานต่างด้าวในแต่ละภูมิภาคมีปริมาณไม่แน่นอน

4.7.3 แรงงานต่างด้าวเพศหญิงมีสามีเป็นชาวไทย บางกลุ่มไม่ได้เป็นแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรม แต่อยู่กินฉันท์สามีภรรยากับชาวไทย จึงมีเพียง ท.ร.38/1แต่ไม่ขออนุญาตทำงาน จึงไม่อาจออกมาแสดงตนต่อทางราชการเพราะสามารถมีที่พักพิงได้

4.7.4 แรงงานต่างด้าวไม่ให้ความร่วมมือเพราะมีหนทางแอบซ่อนตัว และมีผู้ให้ที่พักพิง จึงไม่เห็นความสำคัญของการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน

4.7.5 ปัญหานายจ้างบางส่วนไม่ให้ความร่วมมือในการให้แรงงานต่างด้าวมาตรวจพิสูจน์สัญชาติ หรือให้มาพิสูจน์สัญชาติเพียงบางส่วน เพราะพิจารณาว่ามีความเสี่ยงเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สัญชาติสูง โดยเฉพาะนายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวหลายราย

ณัฐกานต์ สาจำปา (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี 2547 พบว่าปัญหาในการปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ความล่าช้าในการออกคู่มือการปฏิบัติงานและระเบียบปฏิบัติ ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนในการปฏิบัติงาน จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ตลอดจนอุปกรณ์และวัสดุที่ใช้ในการดำเนินการไม่เพียงพอ

ณัฐพล รักชาติ (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรปราการ พบปัญหาคล้ายคลึงกันทั้ง 5 ด้านที่ได้กล่าวไว้ในงานวิจัยของณัฐกานต์ สาจำปา แต่งานวิจัยของณัฐพล รักชาติ ได้เสนอปัญหาด้านนายจ้างด้วย คือ ในด้านความร่วมมือของนายจ้างจะมองแต่เรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้นซึ่งให้ความร่วมมือต่อราชการกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวน้อยมากทั้งที่เป็นเรื่องสังคมโดยรวม

ทักษิณ เห็นชอบดี (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาแนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษากรณี : สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เห็นด้วยกับนโยบายการผ่อนปรนแรงงานต่างด้าว แต่ควรมีมาตรการที่เด็ดขาดเพื่อให้การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุผล นอกจากนั้นงานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาสังคม ปัญหาความมั่นคง และปัญหาสาธารณสุขที่คนต่างด้าวทำให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

ประชา มีเหม็ง (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่บางส่วนการมีระบบงานที่ยุ่งยากล่าช้า สถานที่ติดต่อมีหลายหน่วยงาน รวมทั้งปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยได้เสนอให้ปรับระบบการบริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นรูปแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) เพื่อปรับระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มีความรวดเร็วในการให้บริการให้มากขึ้น

จากเอกสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากระบวนการการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบ

นโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ดำเนินการ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จึงจะดำเนินการได้ ซึ่งนโยบาย ประกาศ กฎ ระเบียบต่างๆ อาจเป็นปัญหาต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่และนายจ้างที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนั้นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ ครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงจากการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและข้อคิดเห็นของนายจ้างผู้ประกอบการในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป