

## บทที่ 5

### สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน วัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ศึกษาผลการดำเนินการ และสภาพปัญหาในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา และเพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ เจ้าหน้าที่หัวหน้างานระดับชำนาญการที่ปฏิบัติงานด้านแรงงานต่างด้าว ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ 1-10 และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปจำนวน 10 คน และนายจ้างในเขตกรุงเทพมหานครที่จ้างแรงงานต่างด้าวครอบคลุมทั้งสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา และเป็นนายจ้างที่มีประสบการณ์ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไปจำนวน 10 คน เก็บข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกแล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป และนำเสนอผลการศึกษาในลักษณะการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive) สรุปได้ดังต่อไปนี้

#### สรุปผลการศึกษาวิจัย

จากผลการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในปี 2551 มีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (เฉพาะผู้ที่เคยมี ท.ร.38/1) รอบใหม่ และการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในปี 2551

2. ผลและสภาพปัญหาในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในปี 2551 มีดังนี้

2.1 ด้านนโยบายเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว พบว่านโยบายในปี 2551 เป็นนโยบายที่มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นนโยบายที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถวางแผนเตรียมการล่วงหน้าได้ และทำให้รัฐมีเวลาในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ รวมทั้งเป็นนโยบายที่ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้เต็มที่ ไม่ต้องระวังการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเป็นการควบคุมดูแล และจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ให้เพิ่มปริมาณมากขึ้นและยังสามารถตรวจสอบประวัติการทำงานจากทางราชการได้อย่างถูกต้อง

2.2 ด้านกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว พบว่าข้อกำหนดของกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังไม่เหมาะสม และเป็นปัญหาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เนื่องจากไม่กำหนดรายละเอียดชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ตีความคนละอย่าง จึงทำให้มีการปฏิบัติไม่ตรงกัน เช่น แนวปฏิบัติในการขอโควตา แนวปฏิบัติในการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวข้ามจังหวัด การแจ้งแรงงานต่างด้าวออกจากงาน และการยื่นขอทำงานหลายท้องที่หรือเปลี่ยนท้องที่การทำงาน ซึ่งแนวปฏิบัติหรือคู่มือการปฏิบัติงานไม่ได้ให้รายละเอียดชัดเจน ประกอบกับมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่แต่ยังไม่สามารถใช้กฎหมายได้เต็มที่ เนื่องจากกฎระเบียบที่รองรับการปฏิบัติตามกฎหมายยังไม่ชัดเจนทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่แต่ละเขตพื้นที่ปฏิบัติไม่เหมือนกันเพราะไม่ได้มีการอบรมชี้แจงจากหน่วยงาน นอกจากนี้ข้อกำหนดของกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นเอกสารที่ใช้เฉพาะในหน่วยงานมิได้เผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ไปยังนายจ้าง ทำให้นายจ้างมักมีปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายเนื่องจากนายจ้างมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติ และข้อกำหนดของกฎหมายในหลักการกว้างๆ แต่ในรายละเอียดยังเข้าใจค่อนข้างน้อย

2.3 ด้านขั้นตอนกระบวนการดำเนินการ พบว่าขั้นตอนกระบวนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลายอย่าง ได้แก่

2.3.1 การยื่นขอโควตา พบว่าการกำหนดขั้นตอนให้นายจ้างต้องยื่นขอโควตาก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าวเหมาะสมเพราะทำให้ทราบความต้องการจ้างแรงงานของนายจ้างว่าต้องการแรงงานจำนวนเท่าใด กิจการอะไรที่ต้องการแรงงาน ซึ่งทำให้สามารถควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้ และเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการควบคุม เพราะรัฐบาลจะได้ทราบปัญหาความต้องการแรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้อง และการกำหนดให้นายจ้างสามารถยื่นขอโควตาได้ตลอดเวลา เป็นการเปิดโอกาสและอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างผู้ต้องการแรงงาน และเป็นการควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าวด้วย

2.3.2 การเปลี่ยนนายจ้างและเงื่อนไขการเปลี่ยนนายจ้าง พบว่าเงื่อนไขการเปลี่ยนนายจ้าง 4 ข้อ คือ นายจ้างเสียชีวิต นายจ้างเลิกกิจการ นายจ้างล้มละลาย และนายจ้างกระทำทารุณหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นเงื่อนไขที่เหมาะสม ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เปลี่ยนย้ายนายจ้างบ่อยเกินไป และเป็นการป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวที่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานแล้วหนีไปทำงานกับนายจ้างรายอื่นรวมทั้งมีความยุติธรรมต่อแรงงานต่างด้าวเพราะให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าวจะได้ไม่ถูกกดขี่ และยุติธรรมกับนายจ้างหากลูกจ้างฟ้องร้องว่าถูกนายจ้างกระทำการทารุณก็จะต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์กัน

2.3.3 การเคลื่อนย้ายแรงงาน การเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานข้ามจังหวัด พบว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องติดต่อหลายหน่วยงานทำให้ต้องใช้เวลามาก และต้องใช้เอกสารมาก ควรดำเนินการแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ หรือให้สามารถแจ้งย้ายปลายทางได้โดยไม่ต้องไปทำการย้ายที่ต้นทาง เพราะการย้ายทางทะเบียนราษฎรไม่ค่อยได้รับความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเนื่องจากเจ้าหน้าที่จะให้บริการในช่วงเวลาหลังจากให้บริการคนไทยหมดแล้ว

2.3.4 การออกใบอนุญาตทำงาน พบว่ากระบวนการออกใบอนุญาตทำงานโดยให้กรรมการปกครองผลิตบัตรใบอนุญาตทำงานมีความล่าช้า และเป็นขั้นตอนที่มีปัญหาต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง เพราะการออกใบอนุญาตทำงานล่าช้าทำให้ไม่มีใบอนุญาตทำงานไปแสดงกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามเมื่อมีการตรวจสอบจึงมักถูกจับกุมดำเนินคดีอยู่บ่อยครั้ง

2.4 ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ พบว่าการให้บริการของเจ้าหน้าที่ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของแต่ละบุคคล บางคนก็ให้บริการดี บางคนก็เข้มงวดเกินไป แต่ส่วนใหญ่จะปฏิบัติโดยยึดระเบียบ หลักกฎหมาย เป็นหลัก และการใช้ดุลยพินิจประกอบกัน ซึ่งการใช้ดุลยพินิจจะมีผลต่อการปฏิบัติงานอย่างมากเนื่องจากไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะได้รับการอบรมชี้แจงการปฏิบัติงานก่อนการดำเนินการจริง ทั้งการอบรมจากส่วนกลาง และการประชุมชี้แจงวางแผนปฏิบัติของสำนักงาน แต่มีเจ้าหน้าที่บางส่วนยังไม่เคยได้เข้ารับการอบรมเลยเนื่องจากเพิ่งย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ สำหรับในด้านของสถานที่ในการให้บริการมีความสะดวกพอสมควร เพราะสำนักงานเขตพื้นที่ที่ให้บริการส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในศูนย์การค้า และอาคารเช่าซึ่งมีพื้นที่ความกว้างขวาง สามารถรองรับผู้มาติดต่อได้อย่างสะดวกสบายในช่วงเวลาการให้บริการปกติ แต่จะคับแคบแออัดบ้างเฉพาะในช่วงเวลาที่มีผู้มาติดต่อรับบริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่จะสะดวกทั้งในเรื่องการเดินทางมาติดต่อและพื้นที่การจอดรถ สำหรับการจัดสถานที่ในการบริการมีการจัดสำนักงานอย่างเหมาะสม โดยมีการจัดแผนกประชาสัมพันธ์เพื่อตรวจสอบเอกสาร จัดเรียงเอกสาร แจกบัตรคิว รวมถึงการ ช่วยชี้แนะนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

มีการจัดบอร์ดประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการดำเนินการทุกขั้นตอน และมีการจัดเอกสารประชาสัมพันธ์ แบบฟอร์มต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าว

2.5 ด้านการประชาสัมพันธ์ พบว่าการประชาสัมพันธ์ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งในด้านข้อความการประชาสัมพันธ์ ความถี่ในการประชาสัมพันธ์ และรูปแบบการประชาสัมพันธ์ ดังนี้

2.5.1 ข้อความการประชาสัมพันธ์ ยังมีข้อความไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม เนื้อหาไม่จูงใจ การสื่อความหมายไม่ถูกต้อง การประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ไม่ครบทุกสถานี ข้อความประชาสัมพันธ์ทางป้ายโฆษณาส่วนใหญ่ข้อความสั้นไม่มีการขยายความให้ชัดเจนทำให้นายจ้างเข้าใจไม่ตรงกับที่ต้องการสื่อ ส่วนข้อความที่ใช้ประชาสัมพันธ์ในสื่ออื่นๆ ก็ยังไม่ค่อยชัดเจน เช่น การประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์ควรใช้ข้อความกะทัดรัดและควรโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่ประชาชนนิยมอ่าน เช่น หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ เป็นต้น นอกจากนี้ข้อความทางสื่อบางสื่อ เช่น ข้อความตัววิ่งทางโทรทัศน์ยังไม่ชัดเจนบอกแต่เพียงวันที่ และหมายเลขโทรศัพท์เท่านั้นทำให้ไม่ทราบรายละเอียด

2.5.2 ความถี่การประชาสัมพันธ์ มีความถี่น้อยเกินไป โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ และวิทยุ ควรให้เวลาออกอากาศมากขึ้น โดยควรมีการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าก่อนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหรือต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวอย่างน้อย 2 สัปดาห์ หรือ 1 เดือน และความถี่ควรดำเนินการทุกวันทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุ ควรมีทุกชั่วโมงเพราะกลุ่มเป้าหมายจะรับฟังหรือรับชมสื่อในเวลาที่แตกต่างกัน นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ที่กระชั้นชิด และการประชาสัมพันธ์น้อยเกินไป ทำให้นายจ้างรับทราบข้อมูลไม่ทั่วถึงนายจ้างต้องติดตามข่าวสารเอง จึงควรประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้นมากกว่าการใช้ตัววิ่งในช่วงเวลาเช้าและเย็น

2.5.3 รูปแบบการประชาสัมพันธ์ ใช้การประชาสัมพันธ์ทางสถานีโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ และแผ่นป้ายโฆษณา สำหรับการประชาสัมพันธ์ของสำนักจัดหางานเขตพื้นที่มีรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่เหมือนกัน คือ มีการทำหนังสือ หรือจดหมายไปถึงนายจ้างการโทรศัพท์แจ้งนายจ้างโดยตรง และการจัดทำแบบฟอร์ม เอกสารแผ่นปลิว เอกสารคำแนะนำการดำเนินการ การจัดเตรียมเอกสารในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว หรือการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน และจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์(ป้ายผ้า) รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นๆ ด้วยเพื่อให้ถึงตัวแรงงานมากที่สุด เช่น การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ หรือการออกพื้นที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อพบปะนายจ้าง การจัดประชุมนายจ้าง รวมถึงการประชาสัมพันธ์ไปยัง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้ทราบนโยบายและเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหรือการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าว

2.6 ปัญหาอื่น ๆ พบว่าปัญหาการหลบหนีนายจ้างของแรงงานต่างด้าว ส่งผลต่อจำนวนการมาจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าว และทำให้แรงงานต่างด้าวในระบบผ่อนผันลดลง เนื่องจากการหลบหนีนายจ้างทำให้แรงงานต่างด้าวหลุดออกนอกระบบผ่อนผัน ซึ่งสาเหตุที่ทำให้แรงงานต่างด้าวหลุดออกนอกระบบผ่อนผัน มาจากหลายสาเหตุ เช่น จากตัวแรงงานต่างด้าวเองที่มีการเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่ขออนุญาต มีการทำผิดเงื่อนไขการเคลื่อนย้ายข้ามจังหวัดโดยไม่ขออนุญาต หรือมีการลักลอบกลับออกไปนอกประเทศ ทำให้การได้รับผ่อนผันสิ้นสุดหลุดออกนอกระบบ และสาเหตุจากนายจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในการเตรียมเอกสาร นายจ้างไม่ทราบหรือลืม หรือตั้งใจไม่ต่อใบอนุญาตให้เพราะไม่ต้องการให้เปลี่ยนไปทำงานกับนายจ้างอื่นรวมทั้งสาเหตุจากกระบวนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีช่วงเวลาดำเนินการจำกัด มีขั้นตอนการดำเนินการยุ่งยาก และการไม่ได้รับใบอนุญาตทันทีทำให้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับจึงทำให้ไม่ยอมมาดำเนินการเพราะดำเนินการถูกต้องก็ยังคงถูกเจ้าหน้าที่จับกุมไม่ต่างจากผู้ที่ไม่มาดำเนินการให้ถูกต้อง

นอกจากนี้พบว่าขั้นตอนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นมักจะมีปัญหาในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ เช่น การทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว การแจ้งย้ายที่อยู่ การขอคัดสำเนาเอกสาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับสำนักทะเบียนอำเภอ หรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น และการตรวจสอบสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับโรงพยาบาลต่าง ๆ เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจและไม่ค่อยกระตือรือร้นให้บริการ โดยจะให้บริการหลังจากให้บริการคนไทยหมดแล้ว นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์ที่ล่าช้าและระบบข้อมูลที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน

### อภิปรายผล

จากผลศึกษาวิจัยพบว่ากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน มีการดำเนินการทั้งการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (เฉพาะผู้ที่เคยมีท.ร.38/1) รอบใหม่ และการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2550 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในปี 2551ผลและสภาพปัญหาในการดำเนินการมีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากข้อกำหนด กฎระเบียบ แนวปฏิบัติ และขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินงาน มีดังนี้

1.1 ระเบียบ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลการศึกษาพบว่า ระเบียบ แนวปฏิบัติต่าง ๆ หลายอย่างยังไม่เหมาะสม เพราะมีรายละเอียดมากเกินไปซึ่งนายจ้างไม่ค่อยเข้าใจและไม่ทราบเนื่องจากเป็นระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ระเบียบ แนวปฏิบัติต่างๆ แล้วคู่มือการปฏิบัติงานในปัจจุบันไม่ได้กำหนดละเอียดชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ตีความคนละอย่างจึงทำให้มีการปฏิบัติไม่ตรงกัน เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวข้ามจังหวัด การแจ้งออกจากราชการของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว การยื่นขอทำงานหลายท้องที่หรือเปลี่ยนท้องที่การทำงาน และการเคลื่อนย้ายออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดที่มีข้อกำหนดและขั้นตอนยุ่งยาก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ณัฐกานต์ สาจำปา (2549: บทคัดย่อ) ที่ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี 2547 และพบว่า ปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งเกิดจากความล่าช้าในการออกคู่มือการปฏิบัติงานและระเบียบปฏิบัติ ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

1.2 ขั้นตอนกระบวนการ ในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลการศึกษาพบว่า ระยะเวลาที่กำหนดให้จดทะเบียนภายใน 30 วัน เป็นปัญหากับนายจ้างในการพาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน เนื่องจากระยะเวลา 30 วันสั้นเกินไปเพราะนับรวมทั้งวันหยุดและวันนักขัตฤกษ์ด้วย ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่ต้องประกอบธุรกิจไม่สามารถมาดำเนินการในวันธรรมดาได้ และเจ้าหน้าที่ไม่ได้เปิดให้บริการในวันหยุดและวันนักขัตฤกษ์ นอกจากนี้ขั้นตอนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามจังหวัด การเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่การทำงานข้ามจังหวัด เป็นขั้นตอนที่เป็นปัญหาเนื่องจากมีกระบวนการการขออนุญาตยุ่งยากซับซ้อนเพราะต้องติดต่อหลายหน่วยงาน เช่น ต้องติดต่อย้ายทะเบียนราษฎรจากสำนักทะเบียนอำเภอ ซึ่งใช้เวลาและต้องใช้เอกสารมาก ประกอบกับมักไม่ค่อยได้รับความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเนื่องจากจะให้บริการในช่วงเวลาหลังจากให้บริการคนไทยหมดแล้ว เป็นต้น นอกจากนี้ขั้นตอนการในการออกใบอนุญาตทำงานที่มีความล่าช้าไม่ได้รับบัตรในทันทีทำให้แรงงานต่างด้าวหลายคนไม่สามารถแสดงกับเจ้าหน้าที่เมื่อมีการตรวจสอบได้ จึงมักถูกจับกุมดำเนินคดีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (2550 : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) ที่ศึกษาการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2550 ซึ่งพบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว คือ กระบวนการดำเนินงาน ขั้นตอนการทำงานไม่เป็นไปตามแผนและ

ขั้นตอนที่กำหนดไว้ มีปัญหาการเปลี่ยนนายจ้าง การย้ายสถานที่ การย้ายข้ามเขตจังหวัดทำให้แรงงานต่างด้าวในแต่ละภูมิภาคมีปริมาณไม่แน่นอน

**2. ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการของเจ้าหน้าที่** ผลการศึกษาพบว่า การให้บริการของเจ้าหน้าที่มักมีการใช้ดุลยพินิจในการให้บริการและใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากข้อกำหนดของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือคู่มือการปฏิบัติงานไม่ได้กำหนดละเอียดให้ชัดเจน สามารถตีความได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ตีความคนละอย่างจึงทำให้มีการปฏิบัติไม่ตรงกันส่งผลต่อการมาดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของกองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (2550 : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) ที่ศึกษาการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2550 และพบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

**3. ปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง** ผลการศึกษาพบว่า การประชาสัมพันธ์เป็นปัญหาในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก โดยข้อความการประชาสัมพันธ์ไม่ชัดเจน ไม่จูงใจ เนื้อหาไม่ครอบคลุม การสื่อความหมายไม่ถูกต้อง เช่น ข้อความตัววิ่งทางโทรทัศน์ใช้ข้อความยังไม่ชัดเจน เพียงแค่บอกวันที่ กับหมายเลขโทรศัพท์ ส่วนข้อความทางสื่ออื่น ๆ เช่น ข้อความป้ายโฆษณาส่วนใหญ่เป็นข้อความสั้นไม่มีการขยายความให้ชัดเจน ทำให้นายจ้างเข้าใจไม่ตรงกับที่ต้องการสื่อ ส่วนข้อความในหนังสือพิมพ์ก็ยังไม่ชัดเจน ประกอบกับความถี่การประชาสัมพันธ์ มีน้อย ประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ไม่ครบทุกสถานี ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของประชา มีเหม็ง (2548 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร และได้เสนอปัญหาที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์

**4. ปัญหาอื่น ๆ** ผลการศึกษาพบว่า การหลบหนีนายจ้างของแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาสำคัญในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากทำให้แรงงานต่างด้าวในระบบผ่อนผันลดลงเพราะหลุดออกนอกระบบ ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการหลุดออกนอกระบบนั้นมาจาก 3 สาเหตุ คือ 1) จากตัวแรงงานต่างด้าวเองที่มีการเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่ขออนุญาตหรือมีการทำผิดเงื่อนไขการเคลื่อนย้ายข้ามจังหวัดโดยไม่ขออนุญาต และมีการลักลอบกลับออกไปนอกประเทศ 2) จากตัวนายจ้างที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการเตรียมเอกสาร นายจ้างไม่ทราบหรือลืม นายจ้างไม่ต่อใบอนุญาตให้เพราะไม่ต้องการให้เปลี่ยนไปทำงานกับนายจ้างอื่นไม่อยากเสียค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาตทำงานหรือตรวจสุขภาพ รวมทั้งการไม่ได้รับใบอนุญาตทันทีทำให้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จับ และ 3) จากกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก เช่นขั้นตอนการทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว การแจ้งย้ายที่อยู่ การขอคัดสำเนาเอกสารต่างๆ เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและรอนาน เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจให้บริการ นอกจากนี้ในปี 2551 มีกิจกรรมการดำเนินการพร้อมๆกัน คือ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรายใหม่ กับการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวรายเดิม ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่คล้ายกัน ระยะเวลาดำเนินการทับซ้อนกันแต่กลุ่มเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความสับสนกับนายจ้างและแรงงาน ต่างด้าว เข้าใจผิดไปดำเนินการในกิจกรรมที่ตนเองไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย

จากผลการศึกษาวิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่ากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัจชาติพม่า ลาว และกัมพูชาของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ในปี 2551 นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้แก่

1. กระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีระเบียบ แนวปฏิบัติที่มีรายละเอียดมากเกินไปกว่าที่นายจ้างจะเข้าใจ และคู่มือการปฏิบัติงานในปัจจุบันไม่ชัดเจน มีข้อกำหนดและขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน กระบวนการขั้นตอนในการออกใบอนุญาตทำงานล่าช้า และเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมือนกันในการตัดสินใจระหว่างการทำงาน
2. การประชาสัมพันธ์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อความการประชาสัมพันธ์ไม่ชัดเจนไม่จูงใจ เนื้อหาไม่ครอบคลุม การสื่อความหมายไม่ถูกต้อง และความถี่ในการประชาสัมพันธ์น้อยเกินไป
3. ปัญหาอุปสรรคอื่นๆ ได้แก่ การหลบหนีนายจ้างของแรงงานต่างด้าว และนายจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในการเตรียมเอกสาร เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยที่พบ ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัจชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

เพื่อให้กระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ควรกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการดำเนินงานการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อให้การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติ



ชัดเจน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกัน มีขั้นตอนดำเนินการที่สะดวก และนายจ้างพึงพอใจ โดยมีกลยุทธ์หลักประกอบด้วย 1) การทบทวนปรับปรุง กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2) การปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการและลดเอกสารเกี่ยวกับการจดทะเบียน และ 3) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และควรจัดทำโครงการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) โครงการสำรวจปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติ และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2) โครงการปรับปรุงและพัฒนาขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และ 3) โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2 ควรกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์และองค์กรเพื่อให้เจ้าหน้าที่และบุคลากรในองค์กรได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกันด้วยความโปร่งใส โดยมีกลยุทธ์หลักประกอบด้วย 1) การเร่งรัดพัฒนาเจ้าหน้าที่และบุคลากรให้มีความรู้เพิ่มทักษะทางวิชาการและการสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และ 2) การตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและควรจัดทำโครงการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) การฝึกอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านแรงงานต่างด้าว และ 2) การตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

1.3 ควรกำหนดให้มียุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ นายจ้าง ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไปได้ทราบข้อมูลข่าวสารการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องชัดเจนและสามารถปฏิบัติตามขั้นตอนการจดทะเบียนได้อย่างถูกต้องเพื่อลดการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยมีกลยุทธ์หลักประกอบด้วย 1) การจัดแถลงข่าวเพื่อให้สื่อมวลชนนำข้อมูลที่ถูกต้องไปเผยแพร่อย่างน้อย 3 เดือน/ครั้ง 2) การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อให้คำแนะนำที่ถูกต้องในการจ้างแรงงานต่างด้าว และ 3) การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจแก่นายจ้าง ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

#### **ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป**

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้จำกัดศึกษาเฉพาะการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2551 ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงอาจทำให้ข้อมูลที่ได้อาจจะไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ประกอบกับการศึกษาไม่ได้กล่าวถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าว การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว เป็น

ต้น ดังนั้นเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้งข้อมูลและเนื้อหาสาระ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษา ดังนี้

1. ศึกษากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในภาพรวมทั้งประเทศ
2. ศึกษากระบวนการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
3. ศึกษาสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ไม่มาเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน