

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐ ๆ หนึ่ง ซึ่งมีคนมากมายมาอยู่ร่วมกัน โดยทั่วไปคนในรัฐนั้นก็จะมีสัญชาติของรัฐนั้น ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่า มีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐนั้น การมีสัญชาติของคนก็จะทำให้ได้รับสิทธิหลายประการจากรัฐในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในรัฐนั้น ๆ นอกเหนือจากคนที่มีสัญชาตินั้นแล้วด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ก็ยังมีกลุ่มคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในรัฐนั้น ๆ ด้วย ซึ่งกลุ่มคนไร้สัญชาตินี้ เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐ จึงไม่มีสิทธิในด้านต่าง ๆ เท่าเทียมกับคนที่ถือสัญชาติของรัฐนั้น

การเป็นคนไร้สัญชาติเป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ขาดสิทธิและขาดโอกาสอื่น ๆ อีกมากมาย ทำให้พวกเขาพบกับปัญหามากมายในการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน การศึกษาและสิทธิต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งหากรัฐไม่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหา คนไร้สัญชาติก็จะอาจกลายเป็นกลุ่มคนที่สร้างปัญหาให้กับสังคมเพราะความบีบคั้นต่าง ๆ ที่ได้รับและรัฐเองก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากคนกลุ่มนี้ ทำให้รัฐสูญเสียทรัพยากรบุคคลในการพัฒนาประเทศไป

ปัญหาคนไร้สัญชาตินี้เป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนอย่างยิ่ง โดยสาเหตุของปัญหามาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ทั้งในเรื่องปัญหาการย้ายถิ่นฐานของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาแรงงานอพยพ ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศ ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง หรือในกรณีชาวบ้าน “เกาะกง” ที่เคยเป็นของไทยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่เมื่อฝรั่งเศสมาล่าอาณานิคม ก็จัดการปักปันเขตแดนใหม่ ผนวกรวมเอาเกาะกงไปด้วย เกาะกงกลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศกัมพูชาไป แต่เมื่อเกิดการสู้รบในประเทศกัมพูชา คนไทยที่อาศัยอยู่ในเกาะกงก็หนีตายมาอยู่คลองใหญ่ อันเป็นดินแดนของประเทศไทย แต่ปรากฏว่าลูกหลานที่เกิดมาก็ยังเป็นเด็กไร้สัญชาติจนปัจจุบัน เพราะรัฐไทยไม่ยอมรับว่าเป็นคนไทย¹

¹ “ฝ่าเปลวแดด: ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ,” *เดลินิวส์* ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2550, น.3.

การแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาตินี้จะมีหน่วยงานของรัฐที่ดูแลหลายหน่วยงานด้วยกัน โดยมีหน่วยงานหลัก คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องสัญชาติ และการทะเบียนราษฎร ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติจะดูแลเรื่องในเรื่องของความมั่นคงซึ่งเป็นประเด็นสำคัญและเกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ดูแลในเรื่องการศึกษา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็จะดูแลชีวิตความเป็นอยู่ให้กับคนกลุ่มนี้ เป็นต้น

ในส่วนของกรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทโดยตรงในเรื่องสัญชาติ โดยเฉพาะในเรื่องการสำรวจและการให้สัญชาติ ที่ผ่านมา การปฏิบัติงานตามนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ยังไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลมากนัก ทั้งนี้เพราะขั้นตอนในการขอสัญชาตินั้นต้องใช้เวลาดำเนินการนานมาก อีกทั้งกลไกในการปฏิบัติของระดับพื้นที่ยังคงมีปัญหาทั้งในเรื่องของจำนวนบุคลากรและการขาดความกระตือรือร้นของบุคคลไร้สัญชาติเองด้วย ทำให้การแก้ไขปัญหาสัญชาติยังคงค้างคาอยู่

นอกจากนี้ กรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นก็เป็นอุปสรรคใหญ่ในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติเช่นกัน ทั้งนี้ ในกรณีที่นโยบายให้สำรวจคนตกหล่นเรื่องสัญชาติ ที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางคนจะพาบุคคลที่ไม่ใช่คนเชื้อชาติไทยเข้ามาร่วมในการสำรวจด้วย โดยมีการรับสินบนครอบครัวละประมาณ 5,000 บาท ทำให้การสำรวจทุกครั้งจะมีจำนวนคนไร้สัญชาติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้นโยบายรัฐเปลี่ยนไปมองที่ด้านความมั่นคง แทนที่จะแก้ปัญหาของคนเชื้อชาติไทยที่พิสูจน์ได้²

รัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติให้มีความเป็นระบบมากขึ้น โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ คือร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่...) พ.ศ... ซึ่งทั้ง 2 ร่างเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและ

² "เอ็นซีไอ"ชี้ปัญหาเด็กไร้สัญชาติเพราะจนท.ทุจริต," เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 17 กันยายน 2550, น.14.

แนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิบุคคลในประเทศไทย สนช. แต่ละร่าง ก็จะมี 2 ฉบับ รวมเป็น 4 ฉบับ³ ซึ่งต่อมา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือ สนช. ก็ได้มีมติรับร่าง พ.ร.บ.สัญชาติ และร่าง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร ซึ่งในส่วนรายละเอียดของพระราชบัญญัติสัญชาติ จะเป็นจุดพืดระหว่างร่างกฎหมายที่ยกร่างโดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิบุคคลในประเทศไทย สนช. และร่างของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีสาระสำคัญ คือ การแก้ไขกรณีลูกพ่อไทย, หญิง/ชายมีสิทธิเท่าเทียมกันในการร้องขอถอน และการกลับคืนสัญชาติไทย, เยียวยาผู้ไร้รัฐไร้สัญชาติที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งคณะปฏิวัติ 337 และการตั้งคณะกรรมการถ่วงดุลเกี่ยวกับสัญชาติ โดยที่ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ภายใต้กฎหมายสัญชาตินี้จะช่วยรองรับยุทธศาสตร์การจัดการสถานะและสิทธิของบุคคลมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะทำให้เห็นปัญหา และหนทางแก้ไขอย่างถูกต้อง รวมไปถึงการปิดโอกาสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกชั้นตอน และสามารถแก้ไขปัญหาบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติที่มีอยู่ประมาณ 400,000 คน ในขณะนี้⁴

ปัญหาคนไร้สัญชาติซึ่งเป็นปัญหาที่หมักหมมมาอย่างยาวนาน และมีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาทางสังคมในเรื่องอื่น ๆ เป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่ง และเกี่ยวข้องกับคนจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในประเทศ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็ได้แก้ไขปัญหานี้ได้ในระดับหนึ่ง โดยการให้สิทธิบางอย่างแก่คนไร้สัญชาติ แต่บุคคลเหล่านี้ก็ยังขาดสิทธิขั้นพื้นฐานที่เทียบเท่ากับบุคคลที่มีสัญชาติไทย ปัจจุบันรัฐได้เล็งเห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติมากขึ้นโดยได้มีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาคอนไร้สัญชาติเป็นปัญหาที่สำคัญ

³ “กฤษฎีกาพิจารณา พรบ.สัญชาติฉุกเฉิน เชื้อทันวาระ สนช.,” เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 5 ตุลาคม 2550, น.11.

⁴ “สนช.ผ่านร่าง พ.ร.บ.สัญชาติ,” เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 21 ธันวาคม 2550, น.10.

ด้วยมูลเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติโดยวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐบาลตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง รวมทั้งนำแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์หรือใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของคณไร้สัญญาติในเรื่องสิทธิและโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาล กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติ
2. ศึกษาถึงบทบาทและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติไปปฏิบัติ
4. นำเสนอแนวทาง และมาตรการที่เหมาะสม สำหรับการจัดการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติ

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ศึกษาถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติซึ่งจะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคณไร้สัญญาติ พระราชบัญญัติสัญญาติ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร กำหนดช่วงเวลาตั้งแต่รัฐบาลได้มีนโยบายยุทธศาสตร์การจัดการสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

ประเด็นในการศึกษา

ต้องการศึกษาว่ามีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการจัดการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ

วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือวิชาการ เอกสารประกอบการสัมมนา งานวิจัย บทความจากหนังสือพิมพ์ วารสารต่าง ๆ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต รวมทั้งจะสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายงานด้านการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติโดยตรง คือ เจ้าหน้าที่ผู้บริหารสำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรีและจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์มานาน แล้วนำข้อมูลที่ได้รวบรวมไว้ทั้งข้อมูลเชิงเอกสาร และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาประมวลและวิเคราะห์ตามกรอบแนวทางที่วางไว้

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สถานะบุคคล หมายถึง สถานะภาพตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว
2. คนไร้สัญชาติ หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลยภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริงกับบุคคลนั้น อันได้แก่ กฎหมายของรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นที่เกิด หรือถิ่นที่ตั้งบ้านเรือนของบุคคล หรือกฎหมายของรัฐเจ้าของตัวบุคคล ผู้เป็นบุพการี หรือคู่สมรสของบุคคล
3. ชนกลุ่มน้อย หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีได้สัญชาติไทย มีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี แตกต่างกันไป เข้ามาหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยวิธีการ หรือลักษณะที่ต่างกัน เช่น หลบหนีเข้าเมือง เข้ามาพักอาศัยชั่วคราว เป็นต้น

4. คนต่างด้าว หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

5. แฉงเกิดเกินกำหนด หมายถึง การที่บุคคลผู้มีหน้าที่แฉงการเกิดไม่ได้แฉงการเกิด ของทารกต่อนายทะเบียนผู้รับแฉง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

6. ทร.13 หมายถึง ทะเบียนบ้านสำหรับผู้ไม่มีสัญชาติไทย

7. ทร.14 หมายถึง ทะเบียนบ้านสำหรับผู้มีสัญชาติไทย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาสัญชาติ คนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบนโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ กรอบแนวคิดที่ใช้จึงเป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่นโยบายของรัฐบาลจะบรรลุผลและถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ ก็ไม่มีความหมายเนื่องจากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในสังคมหรือสาธารณะ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายขึ้น ซึ่งในกระบวนการของนโยบาย 3 ขั้นที่ผ่านมามีคือ การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) นั้น ถือว่าเป็นงานด้านวิชาการ เอกสาร การวิเคราะห์ข้อเสนอก การคาดคะเนหรือการพยากรณ์ เพื่อพิจารณาตัดสินใจเลือกทางเลือก หรือแนวทางของนโยบายโดยใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจเป็นเกณฑ์ ประกอบกับกระบวนการในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

ส่วนงานในขั้นนี้เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นการลงมือกระทำเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายขึ้น โดยจะต้องมีการระดมทรัพยากร การวางแผน การ

จัดองค์กรและวิธีการดำเนินงานในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลที่ได้จากขั้นนี้จะต้องมีความเป็นรูปธรรม (Object) มากกว่างานใน 3 ขั้นที่ผ่านมา

จุดมุ่งหมายของนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสังคม โดยส่วนรวม การกำหนดนโยบายที่ดีนั้นจำเป็นจะต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหาที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะปรากฏออกมาในเรื่องของนโยบายอันเป็นแผนงานหรือโครงการหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และประเทศชาติ เป็นสำคัญ นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมานั้น มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและประชาชนทั่วไป ดังนี้⁵

ประการแรก นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อรัฐบาล ในฐานะเป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล คือการบริหารประเทศ หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือสังคมได้ ก็จะทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อนั้นประชาชนก็จะยังให้การสนับสนุนรัฐบาลต่อไป แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการประชาชนได้ ประชาชนอาจจะรวมตัวกันเพื่อกดดันของรัฐบาลให้เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือประชาชนอาจจะไม่สนับสนุนรัฐบาล เป็นผลทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไป

ประการที่สอง นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อข้าราชการ การมีนโยบายสาธารณะเป็นการง่ายและสะดวกต่อฝ่ายข้าราชการประจำในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบาย ทั้งนี้เพราะนโยบายเป็นเสมือนกรอบที่กำหนดกิจกรรมของรัฐบาล ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมี

⁵ ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ (เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), น. 7-8.

หน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติได้อาศัยแนวนโยบายดังกล่าว เป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม หรือจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

ประการที่สาม เป็นการสะดวกสำหรับประชาชน ในการที่จะเลือกตัวแทนของตนเอง โดยพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครคนนั้น ๆ สังกัดอยู่ ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองสูง การเลือกตั้งแต่ละครั้งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะพิจารณาตัวผู้สมัครจากพรรคการเมืองที่คนเหล่านั้นสังกัด หากเห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองใดก็จะเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าว

ประการที่สี่ ประชาชนผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ อาจใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพราะนโยบายสาธารณะจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อน

โดยเหตุดังกล่าว นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง และประชาชน รัฐบาลที่ดีจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในสังคมและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาษ⁶ พบว่า มีปัจจัย 8 ประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

⁶ ศุภชัย ยาวะประภาษ, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548),

1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ

การปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะจะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อนโยบายสาธารณะนั้น ๆ เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง ในทางตรงข้ามถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมากและมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติก็มีน้อย

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจน หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน การตีความผิดจะเป็นสาเหตุที่จะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้น

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์จะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจเพื่อยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี

นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติ

5. ความพอเพียงของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและกำลังคน ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ความสะดวกรอบอย่างเต็มที่ ทรัพยากรมีส่วนโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

6. ลักษณะของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้หน่วยงานที่มีความพร้อมอยู่แล้ว

7. ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติเป็นเวลานานแล้วมักจะประสบความสำเร็จส่วนน้อย ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้นและการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จน้อยตามไปด้วย

สำหรับการศึกษาของสมบัติ อารังธัญวงศ์⁷ เสนอว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งสิ้น 6 ปัจจัยด้วยกันคือ

1. แหล่งที่มาของนโยบาย

แหล่งที่มาของนโยบายมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มก่อตัวของนโยบาย การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจนโยบายมีความหลากหลายทั้งทางด้านอำนาจและหน้าที่ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย

2. ความชัดเจนของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบายเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบาย บางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานที่ปฏิบัติรับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติได้เช่นกัน ความชัดเจนของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม

⁷ สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540), น. 431-446.

3. การสนับสนุนนโยบาย

นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรหรือจะได้รับการไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไป ปฏิบัติว่ามีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล กลุ่มอิทธิพลและ กลุ่มผลประโยชน์และสาธารณชนทั่วไป กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนและคัดค้านนโยบาย

4. ความซับซ้อนในการบริหารงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ โครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ยังมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไป ปฏิบัติมากเพียงใดก็ยังทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

5. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ กล่าวมาแล้วบางครั้งก็อาจขึ้นอยู่กับการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย

6. การจัดสรรทรัพยากร

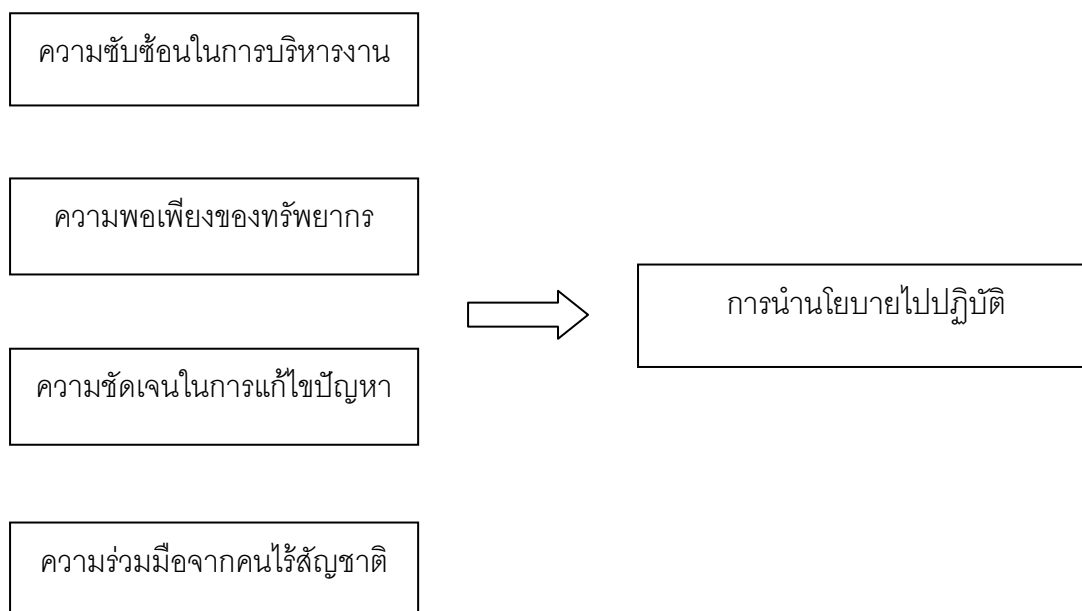
ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ ยิงหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใดแม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาด ปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบ ความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติไป ปฏิบัติมีตัวแปร 4 ประการ ที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ ได้แก่

1. ความซับซ้อนในการบริหารงาน
2. ความพอเพียงของทรัพยากร
3. ความชัดเจนของนโยบาย
4. ความร่วมมือของคนไร้สัญชาติ

ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ 1.1 ตัวแปรการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ



งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เจตน์ ธนวัฒน์⁸ ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุนิติบุคคลของนโยบาย เนื่องจาก

1) นโยบายขาดความชัดเจนทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกัน ในตัวเองสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

⁸เจตน์ ธนวัฒน์, "ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง"

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539), บทคัดย่อ.

2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาลบหนึ่เข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย

4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยและแต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย

5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานพม่า

6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย

7) สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

ศศิพร คนงาน⁹ ศึกษาเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าวไปปฏิบัติ พบว่า

1) ความไม่ชัดเจนของนโยบายและเงื่อนไขของการดำเนินการ วัตถุประสงค์หลักต้องจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถควบคุมดูแลและเป็นไปตามกฎหมาย แต่ในทางกฎหมายการตรวจสอบเงื่อนไขของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองนั้น ไม่มีหลักฐานแสดงชัดเจน จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานต่างด้าว

2) ความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อยและเจ้าหน้าที่ยังไม่ให้ความร่วมมือเต็มที่ เพราะนโยบายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติภารกิจเร่งด่วนทำให้ดำเนินงานผิดพลาดและบกพร่อง ขาดความร่วมมือจากนายจ้างและสถานประกอบการในการนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน

⁹ ศศิพร คนงาน, “ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าวไปปฏิบัติ” (รายงานการวิจัย กรมการจัดหางาน, 2541), น. 89 – 90.

3) ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ตามมติของรัฐมนตรีกำหนดให้การบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ความไม่พร้อมของเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ บุคลากร ขั้นตอนการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนเกิดความล่าช้า นายจ้างและสถานประกอบการเกิดความเบื่อหน่ายทำให้เป็นเงื่อนไขต่อการปฏิบัติงาน

อัญฉิกา ทองเปลว¹⁰ ศึกษาเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์การจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปี 2541 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่เกิดจากความแตกต่างในลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายและประชาสัมพันธ์ที่ไม่ต่อเนื่องและครอบคลุม สมรรถนะขององค์กรที่นำไปปฏิบัติที่เกิดจากความเพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุน คุณภาพของบุคลากรและสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสามารถในการควบคุมนโยบาย ซึ่งครอบคลุมถึงความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติและความสอดคล้องของกิจกรรมการดำเนินการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่

สงศรี บุญบา¹¹ ศึกษาเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 พบว่า

1) มีความแตกต่างในวัตถุประสงค์หลักของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ปี 2544 มีความยืดหยุ่นมากกว่าอดีตที่ผ่านมา

¹⁰ อัญฉิกา ทองเปลว, “การศึกษาวิเคราะห์การจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปี 2541” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), บทคัดย่อ.

¹¹ สงศรี บุญบา, “การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 78-79.

2) เงื่อนไขการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับ และการทำงานครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกประเภทกิจการ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงเป็นการลดปัญหาการตีความตามนโยบาย ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องและไม่มีปัญหาการร้องขอเพิ่มเติม เกี่ยวกับพื้นที่ และประเภทกิจการจากนายจ้างหรือสถานประกอบการเหมือนที่ผ่านมา

3) ระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้ลดข้อจำกัดในการวางแผนระยะยาว เพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวในบางประเภทกิจการที่แรงงานไทยปฏิเสธการเข้าไปทำงาน ในขณะที่นโยบายการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่สามารถดำเนินการได้

4) ความคล่องตัวในการดำเนินการโดยการลดขั้นตอนเอกสาร และระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนการดำเนินการ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่าแรงงานต่างด้าวและนายจ้างที่มาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน

5) ความคล่องตัวด้านงบประมาณ โดยกระทรวงการคลังเห็นชอบให้หักค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานร้อยละ 50 ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำให้การบริหารจัดการคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น

6) ความคล่องตัวด้านบุคลากร คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 500 คน เพื่อปฏิบัติงานในระยะรับรายงานตัว ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกระทรวงการคลังให้มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 500 คนต่อไป โดยใช้เงินจากร้อยละ 50 ของค่าธรรมเนียมที่หักไว้เป็นงบบริหาร ทำให้ลดภาระของงบประมาณของรัฐบาลและไม่ทำให้การทำงานเกิดความชะงักงัน

7) การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเอกชน เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดหาอุปกรณ์และบุคลากรในการจัดทำใบอนุญาตทำงาน การบันทึกประวัติและถ่ายภาพเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะใช้เป็นฐานในการจัดระบบในระยะต่อไป

8) การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่มีหน่วยงานกลางมารับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และจะนำไปสู่การบริหารอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในอนาคต

ผานิต แพเกาะ¹² ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายจัดระบบ เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดพื้นที่ดำเนินการ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตระยะเวลาการจ้างและสิ้นสุดของนโยบาย การออกนอกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน

ด้านสมรรถนะขององค์กร ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องลักษณะการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่างและมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรพบว่ามีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติ ตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

ด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่น ความมุ่งหมายหรือการทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ พบว่ามีปัญหาในระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยงานอื่นๆ พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ระเบียบและวิธีปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า ส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน

¹² ผานิต แพเกาะ, “การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2543), บทคัดย่อ.

ทั้งนี้ เพื่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพัฒนาองค์การที่รับผิดชอบให้มีความเป็นเอกภาพ ให้มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายแก่นุคลากรอย่างครอบคลุมทั่วประเทศ และจัดสรรให้เพียงพอกับปริมาณงานของหน่วยงาน รวมทั้งสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้อย่างเพียงพอ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสม ระบบข้อมูลของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีความชัดเจน ถูกต้อง และเชื่อถือได้ และมีการประเมินผลนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ
2. ทำให้ทราบถึงบทบาท และการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติทั้งโดยตรงและโดยอ้อม
3. ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติไปปฏิบัติ
4. เพื่อนำผลการศึกษาไปกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติที่เหมาะสมต่อไป