

กระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการ  
บริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคง  
แห่งชาติ



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

SECURITY POLICY IMPLEMENTATION: CASE STUDY - OFFICE OF THE NATIONAL  
SECURITY COUNCIL'S ILLEGAL IMMIGRATION ACTION PLAN PHASE 1 (B.C. 2020 - 2022)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	กระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนี เข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ
โดย	น.ส.ธัญญา พลายน้อย
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.จุลณี เทียนไทย)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุมนทิพย์ จิตสว่าง)

ธัญญา พลายน้อย : กระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. ( SECURITY POLICY IMPLEMENTATION: CASE STUDY - OFFICE OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL'S ILLEGAL IMMIGRATION ACTION PLAN PHASE 1 (B.C. 2020 - 2022)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จนนำไปสู่การยกร่างจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของ สมช. และวิเคราะห์รูปแบบการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองแต่ละกลุ่มไปปฏิบัติ นำมาซึ่งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนและปรับปรุงแผนปฏิบัติการดังกล่าวในระยะต่อไป โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ สมช. ในฐานะหน่วยงานระดับนโยบาย ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและมีการเกี่ยวข้องกับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ผู้วิจัยพบว่า แผนปฏิบัติการดังกล่าวแบ่งผู้หลบหนีเข้าเมืองออกเป็น 4 กลุ่มตามสภาพปัญหาซึ่งได้แบ่งมอบให้หน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่มตามภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนขั้นตอนดังกล่าวคือกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายการดำเนินงานเชิงรุก และการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ปัจจัยที่อาจเป็นอุปสรรค ได้แก่ 1) ขาดความชัดเจนของแนวทางและกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานระดับปฏิบัติใช้ดุลยพินิจของตนเองและไม่ได้ขับเคลื่อนนโยบายตามที่แผนกำหนด 2) งบประมาณและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองที่มีจำนวนมากขึ้น 3) ขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากการขาดการสื่อสารระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน 4) มีความล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีความเร่งด่วน เพราะขาดการส่งมอบนโยบายจากผู้บริหารไปสู่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน 5) เจ็อนไขทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรวมทั้งขาดความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ไทยยังคงมีปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนไม่ลดลง และ 6) ความซับซ้อนของแผนปฏิบัติการ ทำให้เพิ่มภาระให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัติ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง เพื่อให้แผนปฏิบัติการในระยะต่อไปของ สมช. มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6280049124 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Thananya Plainoi : SECURITY POLICY IMPLEMENTATION: CASE STUDY - OFFICE OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL'S ILLEGAL IMMIGRATION ACTION PLAN PHASE 1 (B.C. 2020 - 2022). Advisor: WIMONMAT SRICHAMROEN, Ph.D.

This independent study aims to study the security policy formulation of the National Security Council (NSC) which is the conduct of Illegal Immigration Action Plan Phase 1 (2020-2022). Analyses within the study include the policy process, implementation supporting factors, and obstacles of the security policy. Subsequently, proposed suggestions for action plan implementation and improvement in next phases. Qualitative Methodology is applied through document study and in-depth interviews with executives and officials of NSC as policy level organization as well as executives and officials of the organization assigned to take responsibility and conduct tasks involved in illegal immigration solving. It is found that, according to action plan, the illegal immigration is categorized into 4 groups in accordance with problem conditions. The organizations assigned to handle tasks include Ministry of interior, Ministry of Labor, the National Security Council (NSC), and the Immigration Bureau. The results prove that supporting factors comprise of implementation strategies, proactive approach and constant monitoring and evaluation. The factors possibly cause obstacles are: 1) a lack of clear guidelines and strategies for policy implementation, leading to responsible organizations having to use their own discretion with implementation not in line with the action plan; 2) insufficient budget and staff at working sites while having an increasing number of illegal migrants; 3) inconsistency of policy implementation due to ineffective communication between executives and officials; 4) delay and inability to response urgent situations as executives do not convey policy to officials; 5) the continuity of Thailand having issues relevant to illegal immigrants due to conditions of the economy and international relations as well as a lack of coordination with neighboring countries; and 6) complication of action plan causes additional burdens to responsible organizations. The researcher thus proposes suggestions beneficial to improvement to make future action plan of NSC better efficiency and response to problem solving.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature .....

Academic Year: 2020

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์หัวข้อ กระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีจากความกรุณาของ อ.ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่เลือกเป็นที่ปรึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่คอยดูแล ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะที่ดีและเป็นประโยชน์ตั้งแต่แรกเริ่มจนแล้วเสร็จตามที่เป้าประสงค์ไว้ ขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.จุลณี เทียนไทย, รองศาสตราจารย์ ดร.สุมนทิพย์ จิตสว่าง และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ ที่ให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทาง ซึ่งทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด

ขอขอบคุณนักศึกษาของกลุ่มปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองหลายกลุ่ม ที่ปัญหาของคนเหล่านี้เป็นเสมือนการจุดประกายให้เกิดสารนิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นมา อีกทั้งการศึกษาหัวข้อสารนิพนธ์นี้จะนำไปสู่การพัฒนาและการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยเข้าเมืองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานด้านความมั่นคงในประเด็นดังกล่าวในอนาคต

ขอขอบคุณพี่อ้อ พี่นท พี่บ๊อบ ทรงพล และพี่ผึ้ง จิราภรณ์ รวมทั้งพี่ ๆ จากกองความมั่นคงภายในประเทศ (สม.ช.) ที่ให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำที่ดี พร้อมทั้งสนับสนุนข้อมูลและแนวทางที่เป็นประโยชน์ตลอดช่วงการทำสารนิพนธ์ และขอขอบพระคุณผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ให้ข้อมูลที่สำคัญกับการแก้ไขปัญหามีสถานะและสิทธิของบุคคล (พี่เอก ชยชัย แสงอินทร์ และ ผู้อำนวยการส่วนกิจการชายแดนและผู้อพยพ) การแก้ไขปัญหาระหว่างต่างด้าว (พี่ท็อป) การแก้ไขกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (พี่อ้อและพี่นท) รวมทั้งพี่ปู อาชญ และพี่ชู (สศช.) ที่เสียสละเวลาให้ความรู้และข้อเสนอต่าง ๆ รวมทั้งชี้แนะแนวทางที่มีค่าและจุดประกายข้อค้นพบที่หลากหลาย โดยสารนิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถสำเร็จเสร็จสิ้นได้เลย หากปราศจากความร่วมมือและความเมตตาของทุกท่านทั้งหลาย

และสำคัญที่สุดต้องกราบขอบพระคุณคุณพ่ออภิจัย - คุณแม่เพลินจันทร์ พลายน้อย คุณพิน คุณวี รวมทั้งเพื่อนอีกหลาย ๆ คน คุณกันต์ และคนใกล้ชิดครอบครัว ที่สนับสนุน เข้าใจ และให้กำลังใจเสมอมา ประการสุดท้าย ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการค้นคว้าอิสระนี้จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้ที่สนใจหรือผู้ที่ต้องการต่อยอดการศึกษาในประเด็นดังกล่าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับข้อติชมหรือคำชี้แนะต่าง ๆ ไว้ทุกประการ

ธัญญา พลายน้อย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	11
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา.....	11
1.2 คำถามการวิจัย.....	14
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	15
1.4 ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย.....	15
1.5 ขอบเขตการวิจัย.....	15
1.6 นิยามศัพท์.....	17
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	19
2.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ.....	19
2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	19
2.1.2 แนวคิดสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	20
2.1.2.1 ตัวแบบ Process Model ของ Public Policy นำเสนอโดย Dye (1984).....	20
2.1.2.2 ตัวแบบระบบ (System Model) ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นำเสนอโดย David Easton (1953).....	23
2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation).....	27

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	27
2.2.2 ตัวแบบ A Model of the Policy Implementation Process นำเสนอโดย Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975).....	28
2.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะในนโยบายบริหารจัดการด้านความมั่นคงและการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	30
2.3.1 การบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง .....	30
2.3.2 การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย.....	32
2.4 อุปสรรคและการแก้ไขปัญหาในกระบวนการนโยบายสาธารณะในนโยบายการบริหารจัดการด้านความมั่นคง .....	35
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	39
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย .....	40
3.1 วิธีวิจัย .....	40
3.1.1 กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	41
3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา .....	41
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	42
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	43
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	44
บทที่ 4 แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง.....	45
ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ .....	45
4.1 สาระสำคัญของแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ .....	46
4.2 กระบวนการกำหนดนโยบายผ่านแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ.....	51
4.2.1 ขั้นตอนการระบุปัญหา (Problem Identification).....	51
4.2.2 ขั้นตอนการกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ (Agenda Setting).....	55



4.2.3	ขั้นตอนการกำหนดข้อเสนอโยบาย (Policy Formulation).....	62
4.2.4	ขั้นตอนการอนุมัตินโยบาย (Policy Legitimation).....	67
4.2.5	ขั้นตอนการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation).....	68
4.2.6	ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation).....	87
4.3	กรณีศึกษาการนำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองไปสู่การปฏิบัติ ในพื้นที่ภาคเหนือ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ พะเยา แม่ฮ่องสอน และน่าน.....	91
4.4	สรุปผลการวิเคราะห์การนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ.....	96
บทที่ 5	สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ .....	99
5.1	สรุปและอภิปรายผลการวิจัย .....	99
5.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	105
5.3	ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป.....	110
5.4	ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย.....	113
บรรณานุกรม.....		114
ประวัติผู้เขียน.....		117

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ปี 2563.....	56
ตารางที่ 2: แสดงข้อมูลเชิงสถิติแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ปี 2564.....	57
ตารางที่ 3: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มที่เปราะบางต่อความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปี 2563.....	59
ตารางที่ 4: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ปี 2563.....	61
ตารางที่ 5: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ ปี 2563.....	92



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1: แสดงทฤษฎีเชิงระบบ (System Model) ของ David Easton.....	25
ภาพที่ 2: แสดงแนวทางการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการของ สมช. ...	50
ภาพที่ 3: แสดงตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนปฏิบัติการของ สมช.....	88



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน (Migration) ของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก ในรายงานสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานโลก ประจำปี 2020 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration - IOM) ได้ประมาณการจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในปี 2562 ว่ามีประมาณ 272 ล้านคนทั่วโลก หรือประมาณร้อยละ 3.5 ของประชากรโลกทั้งหมด ทั้งนี้ ประเทศที่เป็นจุดหมายในการโยกย้ายถิ่นฐานและมีประชากรที่เป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานจำนวนมากที่สุด คือ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และรัสเซีย ซึ่งประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 14 ของประเทศที่มีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมากที่สุดในโลก โดยปัจจัยที่ทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรมาจากปัจจัยสามประการ กล่าวคือ ลักษณะที่ตั้งหรือภูมิประเทศที่มีความเหมาะสม มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ถือเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ผู้คนโยกย้ายถิ่นฐานเข้าไปอยู่อาศัยมากกว่าพื้นที่ที่มีสภาพแห้งแล้ง และขาดแคลนทรัพยากร หรือปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ หากประเทศหรือพื้นที่นั้น ๆ มีการขยายตัว หรือการลงทุนทางเศรษฐกิจที่ดี มีโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย จะเป็นการเพิ่มรายได้ ช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองและครอบครัวสูงขึ้นได้ รวมถึงปัจจัยด้านความปลอดภัย หากพื้นที่หรือประเทศต้นทาง ประสบภัยอันตรายอย่างรอบด้าน อาทิ การจลาจล ความไม่สงบหรือภาวะสงคราม การก่ออาชญากรรม โรคระบาด หรือภัยธรรมชาติ ย่อมทำให้ประชากรอพยพย้ายถิ่นเพื่อไปหาแหล่งที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีความปลอดภัยมากกว่า จากปัจจัยดังกล่าว ทำให้ประชากรในทั่วโลกโยกย้ายถิ่นฐานเป็นจำนวนมาก นำมาซึ่งทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบต่อสถานะเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่มีการอพยพย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration, 2020)

##### 1.1.1 การโยกย้ายถิ่นฐานประชากรจากประเทศอื่นเข้ามาในประเทศไทย

นับตั้งแต่โลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ประเทศไทยซึ่งมีภูมิรัฐศาสตร์สำคัญ และตั้งอยู่ในภูมิภาคศูนย์กลางของอาเซียน (ASEAN) ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรจากประเทศต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ สำหรับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานประชากรในประเทศไทยนั้น หากเป็นไปอย่างปลอดภัย มีระเบียบ และเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จะสามารถช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยซึ่งเป็น

ประเทศปลายทางได้ รวมทั้งส่งผลดีต่อประเทศต้นทาง หากมีการส่งเงินกลับไปยังครอบครัวหรือประเทศที่เป็นถิ่นฐานบ้านเกิด อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษา พบว่า การโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยเป็นแบบผสม (Mixed flow) หมายถึง มีการย้ายถิ่นทั้งถูกและผิดกฎหมาย รวมทั้งเป็นการย้ายถิ่นฐานที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ เนื่องด้วยสภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์การเมืองในแต่ละประเทศที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น รวมถึงการถูกบังคับพลัดถิ่นและการอพยพที่เกิดจากสงครามหรือความไม่สงบภายในประเทศต้นทาง เช่น ประเทศเมียนมา ประเทศซีเรีย เป็นต้น ทำให้เกิดภาวะประชากรโยกย้ายถิ่นฐาน เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้น อีกทั้งประเทศไทยซึ่งมีที่ตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของภูมิภาค จึงเปรียบเป็นทั้งประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางของคนหลายกลุ่ม โดยที่บางกลุ่มมีการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาแบบไม่ปกติ (Irregular Migration) ในมุมมองของรัฐ เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” ซึ่งตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานหลักของรัฐบาลไทยกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถแบ่งผู้หลบหนีเข้าเมืองตามลักษณะปัญหา จำนวน 4 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ได้แก่ กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ครอบคลุมเฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเด็กและบุคคลที่อยู่ในสถานศึกษาหรือจบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียน (เด็กนักเรียนรหัส G) กลุ่มคนไร้รากเหง้า และกลุ่มผู้ทำคุณประโยชน์

2) กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

3) กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผสร.) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา

4) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาศัยอยู่ในไทยต่อหลังจากที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลง (Overstay) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อท่องเที่ยว ลักลอบทำงาน หรือแฝงตัวอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ

ซึ่งกลุ่มดังกล่าวมักลักลอบเข้าเมืองจากช่องทางที่ไม่ถูกต้อง ถูกบังคับหรือล่องลอยจากขบวนการค้ามนุษย์ หรือมาจากการลี้ภัยสู้รบจากประเทศต้นทาง สาเหตุดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิทธิมนุษยชน และโดยเฉพาะมิติด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข และด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองถือเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มจะเป็นผู้เสียหายในขบวนการค้ามนุษย์มากที่สุด อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงจะถูกชักจูงหรืออยู่ในกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติอีกด้วย ซึ่งสาเหตุเหล่านี้อาจส่งผลต่อความมั่นคง ความน่าเชื่อถือ ความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐบาลและภาพลักษณ์

ของไทยในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับสากล นอกจากนี้ ในปัจจุบันเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 2019 (COVID - 19) โดยรัฐบาลได้มีการประกาศให้เป็นภาวะฉุกเฉินและจำกัดไม่ให้เคลื่อนย้ายข้ามพื้นที่หากไม่มีความจำเป็น และอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2561) เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวไม่ให้เกิดการเป็นวงกว้าง ประกอบกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ครั้งที่สอง เกิดการระบาดจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีการลักลอบเข้าเมือง รวมทั้งมีขบวนการนำพาผู้คนดังกล่าวเดินทางออกจากประเทศต้นทาง โดยใช้ช่องทางข้ามแดนตามธรรมชาติที่ติดกับพรมแดนประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งทางบกและทางน้ำ ประกอบกับสถานการณ์ความไม่สงบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศเมียนมา ส่งผลให้ประเทศไทยมีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองเพิ่มสูงขึ้น

จากสาเหตุดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญ นำมาซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนและขับเคลื่อนงานนโยบายด้านความมั่นคงให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ

### 1.1.2 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) อาศัยกลไกและอำนาจจากสภาความมั่นคงแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2559 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2561) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2561) แต่กระบวนการดังกล่าวต้องหยุดชะงักไปหลายครั้ง เนื่องจากปัจจัยและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง จนกระทั่งในปี 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 52 ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย ผลประโยชน์ของชาติและความมั่นคงของรัฐ และมาตรา 65 โดยบัญญัติกำหนดให้รัฐบาลไทยมียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ เพื่อรองรับและขับเคลื่อนงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบยุทธศาสตร์ชาติ ปี 2561 – 2580 และได้บรรจุประเด็นด้านความมั่นคงไว้ในแผนดังกล่าวด้วย สำหรับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนย่อยที่ 2 ว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและสถานการณ์ของประเทศไทยที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น จึงเป็นที่มาของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง และจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้หลบหนีเข้าเมืองระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) สำหรับการขับเคลื่อน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไข

ปัญหาผ่านกลไกคณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

### 1.1.3 แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองระยะที่ 1

แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 -2565) ถูกจัดทำขึ้นโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญและส่งผลกระทบต่อประเทศที่ควรเร่งผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการให้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นไปตามการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน อีกทั้งแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) เป็นแผนที่มุ่งพัฒนากระบวนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่มอย่างเป็นระบบ และมุ่งให้เกิดการบูรณาการฐานข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้หน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายและหน่วยปฏิบัติดำเนินการได้อย่างสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึงภารกิจงานที่ต้องรับผิดชอบไม่ทับซ้อนกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนดังกล่าวเป็นแผนระยะที่ 1 ซึ่งอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการขับเคลื่อนและการนำไปสู่การปฏิบัติได้ จึงเป็นที่มาในการศึกษาหัวข้อวิจัยดังกล่าวเพื่อศึกษากระบวนการเชิงนโยบายตั้งแต่การกำหนดให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นประเด็นสำคัญด้านความมั่นคงที่ต้องรับการแก้ไข ผลผลิตหรือเครื่องมือเชิงนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการติดตามและประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเมื่อนำแผนงานด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติแล้วเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้ทราบถึงกระบวนการเชิงนโยบายด้านความมั่นคงและผลของการนำเครื่องมือเชิงนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร เพื่อที่ผู้วิจัยจะได้นำข้อค้นพบดังกล่าวไปวิเคราะห์ เสนอแนะในการปรับปรุงหรือจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 2 ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.2 คำถามการวิจัย

กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงผ่านแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่งผลอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจนนำไปสู่การยกร่างจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565)

2) เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานหรือการขับเคลื่อน ปัจจัยสนับสนุน ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากหน่วยงานระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้ง 4 กลุ่ม

3) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพ

### 1.4 ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

1) เพื่อวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ทำให้เข้าใจถึงที่มาของปัญหาที่นำมาซึ่งการยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และปัญหาหรืออุปสรรคของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่นำแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ

2) เพื่อนำปัญหา อุปสรรค หรือข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย ไปสู่การเสนอแนะและการปรับปรุงแก้ไขแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไปให้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.5 ขอบเขตการวิจัย

**1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา** งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งทำการศึกษาที่มาและปัจจัยที่นำมาสู่กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อาทิ บริบทโลก (Global Context) ผ่านกรอบการเมืองระหว่างประเทศ (International Politics) โดยเฉพาะ สถานการณ์ของประเทศไทย รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่นำมาซึ่งการยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตลอดจนการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานปฏิบัติหลักที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง งานวิจัยชิ้นนี้ใช้กระบวนการวิเคราะห์จากแนวคิดด้วยการวิเคราะห์ประกอบกับแนวคิดกระบวนการทางนโยบาย คือ ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ที่นำเสนอโดย Thomas R. Dye (1995) ในประเด็นที่มาของนโยบาย การตัดสินใจกำหนดนโยบาย



การประกาศเป็นนโยบาย การติดตามนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย แนวคิดตัวแบบระบบ (System Model) นำเสนอโดย David Easton (1953) ที่พิจารณาความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อม หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อระบบการเมือง เมื่อผ่านกระบวนการทางการเมืองแล้วนั้น จะออกมาอยู่ในรูปของนโยบายสาธารณะ และแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นำเสนอโดย Van Horne และ Van Metre (1975) เพื่อค้นหากระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านความมั่นคงผ่านการกำหนดแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม และการนำแผนไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับผู้หลบหนีแต่ละกลุ่ม โดยมีองค์ประกอบด้านปัจจัยการรับรู้ นโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย กลยุทธ์ และการสื่อสารนโยบาย เป็นต้น

**1.5.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่และกลุ่มตัวอย่าง** ศึกษากระบวนการเชิงนโยบายผ่านแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมุ่งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายผ่านการศึกษาจากเอกสาร ระเบียบหรือข้อกฎหมายของราชการ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายดังกล่าว อาทิ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านแผนความมั่นคงและปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งประเด็นปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ ดังนี้

- 1) กลุ่มผู้มีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยที่ดูแลรับผิดชอบในประเด็นด้านสิทธิและสถานะบุคคล จำนวน 3 คน
- 2) กลุ่มแรงงานต่างด้าว เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงานที่ดูแลรับผิดชอบในประเด็นด้านแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จำนวน 2 คน
- 3) กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ดูแลรับผิดชอบในประเด็นกลุ่มผู้เปราะบางที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง จำนวน 2 คน
- 4) กลุ่มที่อยู่เกินกำหนดหรือใช้วีซ่าผิดประเภท เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ดูแลรับผิดชอบในประเด็นกลุ่มที่อยู่เกินกำหนดและใช้วีซ่าผิดประเภท จำนวน 1 คน

**1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย** เริ่มดำเนินการวิจัย ออกแบบการวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลการวิจัย ตั้งแต่มียุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ปี 2555 จนนำมาสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนี

เข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม โดยระยะเวลาที่ใช้ในการทำวิจัยของผู้ศึกษาคือระหว่างเดือนมกราคม - เดือน พฤษภาคม 2564

## 1.6 นิยามศัพท์

**“การโยกย้ายถิ่น”** หมายถึง การเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมากจากถิ่นพำนักหรือประเทศต้นทางของตนไปยังบริเวณอื่น โดยผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีความตั้งใจที่จะไปพำนักในถิ่นใหม่ทั้งแบบชั่วคราวและแบบถาวร การย้ายถิ่นอาจเป็นการย้ายถิ่นข้ามชาติหรือภายในประเทศ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

**“ผู้หลบหนีเข้าเมือง”** หมายถึง กลุ่มคนที่อพยพโยกย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองมาแบบลักษณะไม่ปกติหรือผิดกฎหมาย โดยใช้ช่องทางธรรมชาติ ทั้งทางบกและทางทะเล โดยมีปัจจัยในการโยกย้ายถิ่นฐานจากปัญหาเศรษฐกิจ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

**“กลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”** หมายถึง กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ครอบครัวเฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเด็กและบุคคลที่อยู่ในสถานศึกษาหรือจบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียน (เด็กนักเรียนรหัส G) กลุ่มคนไร้รากเหง้า และกลุ่มผู้ที่ทำคุณประโยชน์ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

**“กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน”** หมายถึง คนสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

**“กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”** หมายถึง กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

**“กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ”** หมายถึง กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาศัยอยู่ในไทยต่อหลังจากที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลง (Overstay) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อท่องเที่ยว ลักลอบทำงาน หรือแฝงตัวอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

**“สภาความมั่นคงแห่งชาติ”** หมายถึง คณะบุคคลที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกิจการความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงของชาติเพื่อเสนอต่อ

คณะรัฐมนตรีพิจารณา กำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและแผนความมั่นคงเฉพาะเรื่อง ตลอดจน ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

“คณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึง กลไกคณะกรรมการเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายและแผนความมั่นคงของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคงเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่ในการพิจารณาและกลั่นกรองยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและแผนความมั่นคงเฉพาะเรื่อง หากรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการจะนำนโยบายและแผน หรือยุทธศาสตร์ดังกล่าว เข้าสู่สภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและขอรับความเห็นชอบต่อไป (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

“คณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง” หมายถึง กลไกคณะกรรมการในการขับเคลื่อนแผนย่อยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่ในแผนย่อย จะเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม ความมั่นคงทางไซเบอร์ ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคง เพื่อไม่ให้กระทบต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

“แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565)” หมายถึง แผนงานด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อจัดระบบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

## บทที่ 2

### แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 – 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ กระทรวงการคลัง เกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักการเบื้องต้นของนโยบายสาธารณะ ซึ่งหมายถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ และการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ ดังนั้น ในบทนี้ ผู้ศึกษาจึงจะขอกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 2.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐหรือภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจวางแนวทางหรือมาตรการเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา พัฒนา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งสิ่งสำคัญที่สุดการตัดสินใจว่าจะกำหนดนโยบายไปในทิศทางใด โดยขั้นตอนการกำหนดนโยบายจะประกอบด้วย การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การกำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบาย การศึกษาข้อจำกัดหรือทางเลือกเชิงนโยบาย การจัดทำร่างนโยบายหรือเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย

##### 2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Anderson (1994) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันตามที่มุ่งหวังไว้ โดยจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (A purposive course of action followed by and actor or set actors in dealing with problem or matter of concern) อีกทั้งนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมือง โดยมีเป้าประสงค์ที่แน่นอน และมีการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขจัดการกับปัญหาเหล่านั้น จึงเน้นไปที่การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง

Dye (1984) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำให้ (Public Policy is whatever governments choose to do or not to do) สำหรับส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะทำกิจกรรมใด ๆ นั้น มักจะครอบคลุมลักษณะกิจกรรมประจำและงานที่อาจเกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การออกกฎหมายปราบปรามอาชญากรรม การเก็บภาษีมรดก

การควบคุมบุคคลเดินทางเข้า – ออกราชอาณาจักรในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ต่าง ๆ เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะตามความหมายของ Thomas R. Dye สิ่งที่เป็นกิจวัตรงานประจำในด้านต่าง ๆ และเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

มยุรี อนุมานราชชน (2556) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีกระบวนการดำเนินงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพสถานการณ์ความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการ จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น โดยต้องการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

อาจสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมหรือไม่ดำเนินกิจกรรมใด ๆ โดยรัฐบาลอาจจะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาช่วยดำเนินการแทนได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายสาธารณะจะผ่านการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และโอกาสของการดำเนินนโยบาย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงครอบคลุมตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกกลยุทธ์ในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบาย และการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

## 2.1.2 แนวคิดสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

2.1.2.1 ตัวแบบ Process Model ของ Public Policy นำเสนอโดย Dye (1984) Dye ได้กล่าวถึงตัวแบบกระบวนการทางนโยบายไว้เมื่อปี ค.ศ. 1984 เรื่อง “Understanding Public Policy” กล่าวคือ ตัวแบบกระบวนการดังกล่าวเป็นแนวคิดในการอธิบายว่านโยบายมาจากผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมืองหรือกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายจะมีปัจจัยทางการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ หากขาดปัจจัยทางการเมืองที่จะช่วยสนับสนุน ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจะไม่สามารถนำมาผลิตเครื่องมือทางนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เลย

โดยผู้วิจัยมีความมุ่งหมายที่จะนำตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้ในการศึกษาและอธิบายงานวิจัยนี้ เนื่องจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองถือเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในหลายมิติของประเทศ อาทิ มิติทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และสังคม โดยเฉพาะมิติ

ด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งกระบวนการทางนโยบายเริ่มปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองถูกกำหนดให้เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข หากไม่มีการบริหารจัดการกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์เชิงลบของประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเชื่อมโยงกับปัญหาดังกล่าวเป็นสำคัญ ตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่ง Thomas R. Dye ได้นำเสนอตัวแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้หลายรูปแบบ โดยรูปแบบที่ผู้วิจัยเลือกนำมาใช้คือตัวแบบกระบวนการหรือ Process Model ประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอน ดังนี้ (Dye, 1984)

1) ขั้นตอนการระบุปัญหา (Problem Identification) เป็นขั้นตอนในการศึกษาและระบุปัญหานโยบายผ่านความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจและศึกษาด้านการณของปัญหาดังกล่าวนั้นก่อนว่ามีจุดเริ่มต้นหรือมีที่มาที่ไปอย่างไร เพื่อนำปัจจัยต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจที่จะเลือกนำปัญหาดังกล่าวมาแก้ไข โดยปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเกิดจากปรากฏการณ์โยกย้ายถิ่นฐานของประชากรด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภูมิรัฐศาสตร์ การแสวงหาโอกาสและความมั่นคงให้กับชีวิต แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดบางประการ ทำให้ผู้คนบางกลุ่มโยกย้ายถิ่นฐานมาแบบไม่ปกติ คนกลุ่มนี้จึงขาดความเป็นพลเมืองและปราศจากการคุ้มครองทางกฎหมาย นำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน การขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ การถูกกดขี่หรือคว่ำบาตรจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นผลกระทบในภาพรวมของประเทศ รัฐบาลจึงหยิบยกเอาปัญหาดังกล่าวขึ้นหรือเพื่อแก้ไขต่อสถานการณ์ดังกล่าว อีกทั้งปัญหาได้กล่าวได้ถูกระบุไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวจะเชื่อมโยงกับการกำหนดให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองถูกระบุให้เป็นประเด็นเร่งด่วนสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข (สำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ, 2555)

2) ขั้นตอนการกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ (Agenda Setting) เป็นขั้นตอนพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Dye, 1984) เนื่องจากมีปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นในสังคมและส่งผลกระทบต่อภาพรวมและมีความจำเป็นเร่งด่วนเหมือนกัน แต่การที่ภาครัฐหรือรัฐบาลมีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงมีความจำเป็นต้องจัดลำดับของปัญหาอย่างไรก็ดี ขั้นตอนนี้อาจมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากบางปัญหาได้รับความสนใจจากทั้งประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ การตัดสินใจเลือกเอาปัญหานั้นเป็นวาระนโยบายที่ต้องได้รับการแก้ไขจึงมีความสำคัญ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง รัฐบาลได้เล็งเห็นแล้วว่าหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือหาแนวทางในการป้องกัน ประเทศไทยจะมีผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น และมีความเสี่ยงที่จะมีการแสวงประโยชน์จากกลุ่มผู้อพยพในการกระทำความผิด ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย ได้แก่ อาชญากรรมข้ามชาติ ขบวนการค้ามนุษย์ การ

ลักลอบค้ายาเสพติด รัฐบาลจึงกำหนดให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองต้องได้รับการแก้ไขก่อนที่จะส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง จึงมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเอาประเด็นดังกล่าวไปดำเนินการ ต่อ เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการในการจัดการปัญหา สำหรับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะหน่วยงานความมั่นคงระดับนโยบายจึงได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการดำเนินการและหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (Dye, 1984)

3) ขั้นตอนการกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยความสำคัญของขั้นตอนนี้คือ การพิจารณาทางเลือกของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้นสามารถทำได้ อย่างไม่ กลุ่มหรือบุคคลใดที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว จะดำเนินการจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อหารือถึงประเด็นดังกล่าว โดยจะมีการรับทราบปัญหาของหน่วยงานระดับปฏิบัติทั้งส่วนกลางและพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงและสามารถเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสม ซึ่งมีเงื่อนไขคือต้องการให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้รับการแก้ไข มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ดังนั้นการเสนอแนะให้หน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจัดทำแผนการดำเนินงานร่วมกัน จึงเป็นทางเลือกที่ สมช. เห็นว่าเหมาะสมที่สุดกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของการเสนอร่างแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองให้กับรัฐบาลทราบและพิจารณา (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2555)

4) ขั้นตอนการอนุมัตินโยบาย (Policy Legitimation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับทางเลือกหรือข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถให้ประโยชน์สูงสุดหรืออาจแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดจะถูกอนุมัติออกมาเป็นนโยบาย อาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนนี้เป็นการเลือกและบังคับใช้นโยบาย โดยรัฐบาลอาจออกนโยบายดังกล่าวมาในรูปแบบของประกาศหรือคำสั่งเพื่อให้มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม การที่ข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายใดจะได้รับเลือกย่อมมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ก่อนที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะแปลงแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองไปสู่การปฏิบัติได้นั้น จำเป็นต้องผ่านกลไกและได้รับความเห็นชอบครบทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ สมช. นำร่างแผนดังกล่าวเข้าสู่คณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง คณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสภาความมั่นคงแห่งชาติตามลำดับ เพื่อให้กลไกดังกล่าวพิจารณาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศรับรองให้แผนปฏิบัติการนี้สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2555)

5) ขั้นตอนการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งมักจะทำในรูปแบบโครงการต่าง ๆ โดยประเด็นสำคัญของ

ขั้นตอนนี้ คือ มีการปฏิบัติหรือไม่และอย่างไรเพื่อให้นโยบายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และการปฏิบัตินั้นจะส่งผลกระทบต่อนโยบายอย่างไร กล่าวคือ ในขั้นตอนของการกำหนดข้อเสนอโยบายนั้น จะมีการระบุและมอบหมายหน่วยงานร่วมที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของผู้พลหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำแผนงานโครงการสำคัญ (Flagship project) ที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองเสนอต่อ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และ สมช. มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานแผนงานโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอไว้ผ่านการลงพื้นที่และจัดการประชุมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมือง (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

6) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายว่ามีผลอย่างไร นโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใด ผลของการประเมินนโยบายอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายดังกล่าวหรือไม่ กล่าวคือ เป็นกระบวนการรับทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน เพื่อที่ สมช. ในฐานะหน่วยงานที่เสนอและขับเคลื่อนนโยบายจะได้ทราบผลของการนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปปฏิบัติ ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น อาศัยปัจจัยจากทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเป็นสำคัญ และในตัวแบบ Process Model ของ Dye (1984) มีการระบุถึงกระบวนการกำหนดและตัดสินใจทางนโยบายมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการเมืองเป็นกลไกหลักที่ทำให้มีการขับเคลื่อนและออกนโยบายได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับตัวแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะของนักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ Easton (1953) ว่าด้วยเรื่องตัวแบบระบบ หรือ System Model

2.1.2.2 ตัวแบบระบบ (System Model) ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นำเสนอโดย David Easton (1953) ในหนังสือเรื่อง The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf ซึ่งเสนอเรื่องตัวแบบของนโยบายสาธารณะว่าเป็นผลลัพธ์หรือปฏิกริยาที่ตอบสนองต่อระบบการเมืองที่เกิดจากแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยแรงกดดันดังกล่าวเปรียบเสมือนปัจจัยนำเข้า ส่วนโครงสร้างหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กัน คือ ระบบการเมือง แต่เงื่อนไขหรือปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการเมือง จะถือว่าเป็นสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เมื่อปัจจัยนำเข้าถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง ระบบ



การเมืองจะแจกแจงปัจจัยนำเข้าเหล่านั้นแล้วส่งผลออกมาเป็นปัจจัยส่งออกหรือออกมาในรูปแบบนโยบายสาธารณะ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบระบบ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

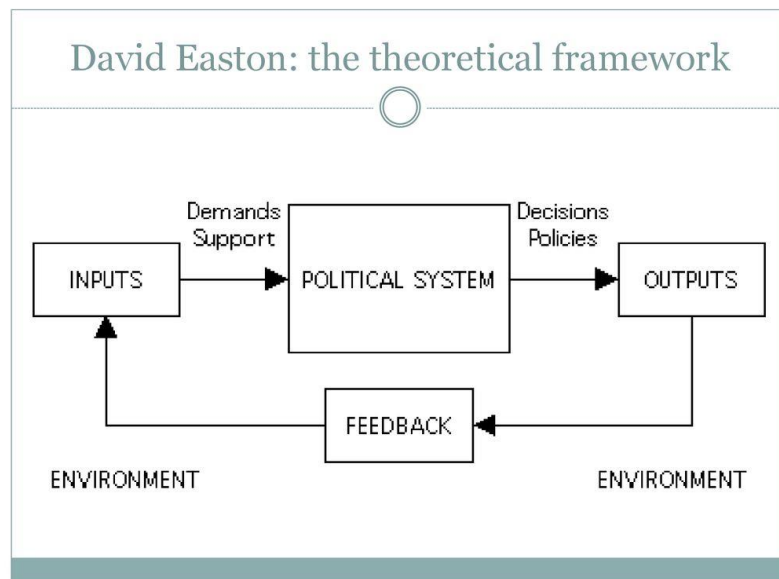
1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ประกอบด้วย ข้อเรียกร้องซึ่งอาจมาจากระดับปัจเจกบุคคลหรือระดับกลุ่ม และการสนับสนุนซึ่งเป็นที่พึงปรารถนาทั้งระดับบุคคลและระดับกลุ่มที่แสดงออกมาในรูปของการเลือกตั้ง การเชื่อฟังกฎหมาย และการยอมรับในการตัดสินใจนโยบาย โดยข้อเรียกร้องต่าง ๆ และการสนับสนุนจะเป็นแรงกดดันที่สำคัญจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ที่นำไปสู่ระบบการเมือง โดยที่ระบบการเมืองจะนำเอาความต้องการต่าง ๆ เข้ามาและเปลี่ยนให้ออกมาเป็นปัจจัยนำออกหรือนโยบายสาธารณะ

2) ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (Outputs) คือ การตัดสินใจที่ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งปัจจัยนำออกนี้อาจส่งผลให้เกิดผลกระทบในเชิงการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือการเรียกร้องที่มากขึ้น

3) ระบบการเมือง (Political System) คือ กลุ่มสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน โดยทำหน้าที่ในการแจกจ่ายคุณค่าทางสังคมตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย

4) ผลลัพธ์ (Outcome) และ ผลกระทบ (Impact) เป็นผลที่เกิดต่อจากผลผลิตของปัจจัยนำออก ซึ่งคือนโยบาย ทั้งนี้ การวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย อาจพิจารณาถึงการให้ประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ของนโยบาย

5) ผลสะท้อนกลับ (Feedback) เป็นผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำเอาข้อเรียกร้องต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้ง กล่าวคือ การที่รัฐบาลต้องทบทวนนโยบายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการทบทวนนโยบายอาจนำมาซึ่งการยุตินโยบายนั้นหรือการดำเนินนโยบายนั้นต่อไป โดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขหากผลลัพธ์ของนโยบายไม่ตรงกับเป้าหมายที่คาดหวัง



ภาพที่ 1: แสดงทฤษฎีเชิงระบบ (System Model) ของ David Easton

จากภาพดังกล่าว อีกหนึ่งปัจจัยที่ปรากฏในตัวแบบระบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Environment) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง กล่าวคือ ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ จนทำให้เกิดปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศในหลากหลายมิติ นำไปสู่การตัดสินใจของภาครัฐเพื่อกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ จากการศึกษาของชมนาด นิตตะโย และคณะ (2563) พบว่า ในอดีตไทยมีความต้องการแรงงานของไทยในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมแบบขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำ (low – skilled workers) เนื่องจากงานบางประเภทเป็นลักษณะงานที่คนไทยไม่ทำ กล่าวคือ งานหนัก (difficult) งานอันตราย (dangerous) และงานสกปรก (dirty) แต่ในปัจจุบันความต้องการทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนของไทยมีเพิ่มสูงขึ้น และมีแนวโน้มจะขยายไปในกิจการงานประเภทอื่นด้วย อีกทั้งยังมีค่าแรงขั้นต่ำที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น ประเทศไทยจึงเป็นเหมือนแรงดึงดูดที่ทำให้แรงงานโดยเฉพาะประเทศใกล้เคียงอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

2) ปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ กล่าวคือ ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิรัฐศาสตร์บริเวณศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยดึงดูดที่ทำให้ไทยเป็นทั้งทางผ่านและจุดหมายปลายทางของกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่น ประกอบกับการเป็นศูนย์กลางทางการค้าและ

อุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน โดยสอดคล้องกับรายงานการศึกษาของพรรษา ศิริมาจันท์ (2562) ที่ระบุว่า ไทยเป็นจุดหมายหลักสำหรับผู้อพยพย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในภูมิภาค โดยการลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายสามารถเกี่ยวโยงไปถึงการลักลอบขนคนเข้าเมืองและขบวนการนายหน้า ทำให้กลุ่มคนดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์

3) ปัจจัยด้านการเมืองหรือความไม่สงบจากประเทศต้นทาง โดยเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมา และผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา ที่เกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ประชากรอพยพเพื่อหาพื้นที่ที่มีความปลอดภัยสูงกว่า สอดคล้องกับการศึกษาของเจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปีบัว (2552) และสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) ว่าสาเหตุของกลุ่มคนดังกล่าวอพยพและลักลอบเข้าไทยมานั้น เนื่องจากการถูกทารุณกรรม ถูกขับไล่จากถิ่นที่อยู่ ถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล รวมทั้งการที่รัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับกลุ่มคนดังกล่าวว่าเป็นประชาชนชาวเมียนมา ทำให้กลุ่มคนดังกล่าวหลบหนี ลักลอบเข้าประเทศ หรือเดินทางแสวงหาถิ่นที่อยู่ใหม่

4) ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร จากการศึกษาของชัยรัตน์ นทีประสิทธิ์พร และมุจลินท์ ชัยชมภู (2562) พบว่า ไทยได้เข้าสู่สภาวะการเข้าสู่สังคมประชากรสูงวัย โดยสมบูรณ์ (Absolute Aged หรือ Complete Aged Society) เนื่องจากอัตราการเกิดและอัตราการตายลดน้อยลง ทำให้สัดส่วนของประชากรสูงวัยเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ประชากรวัยทำงานกลับมีจำนวนน้อยลง ซึ่งแต่เดิมไทยไม่มีนโยบายเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ แต่เมื่อแรงงานในระบบไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ไทยจึงจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานข้ามชาติ เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานดังกล่าวจะกระจุกตัวมากในภาคธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ภาคบริการ ภาคการเกษตร และภาคประมง อาจกล่าวได้ว่าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมีความสำคัญและสอดคล้องกับการพัฒนาในภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศ จึงนำไปสู่การไหลทะลักของกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะของ Thomas Dye และ David Easton ที่ระบุถึงปัจจัยจากสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อระบบทางการเมืองจนนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ประกอบกับปัจจัยสภาพแวดล้อมนโยบายและระบบทางการเมือง มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน หากระบบการเมืองไม่ได้สนับสนุนหรือไม่ มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการผลักดันปัจจัยปัญหา กำหนดหรือเสนอแนะเชิงนโยบาย การบังคับใช้นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการแสดงให้เห็นว่านโยบายที่ภาครัฐออกมาเพื่อแก้ไขปัญหา

พบปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่อย่างไรต่อการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อการค้นพบดังกล่าวจะสามารถนำไปสู่การปรับปรุงให้แผนปฏิบัติการผู้หลบหนีเข้าเมืองมีประสิทธิภาพต่อไป

## 2.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

### 2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Donald & Carl (1975) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มภาครัฐและเอกชน ที่มีบรรลวุฒิตุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบาย ซึ่งการกระทำนี้มีทั้งความพยายามในครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือทีละน้อยตามที่กำหนดไว้ในการตัดสินใจของนโยบาย

ณัฐฐา วิจิฉัยภาค (2554) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถดำเนินต่อไปได้ หากมีการลดความเป็นนามธรรมของนโยบายให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการแปลงนโยบายให้เป็นแผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ ซึ่งการจะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น อาจต้องอาศัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องหรือผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย หน่วยราชการ กลุ่มผลประโยชน์ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจในประเด็นนโยบายนั้น ๆ

มยุรี อนุมานราชธน (2549) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ว่าสามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จและความมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลที่ได้จากการศึกษาจะสามารถนำมาปรับปรุงและแก้ไขปัญหาจากการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ อีกทั้งพัฒนาขั้นตอนการกำหนดนโยบายในอนาคต ซึ่งคล้ายกับที่ณัฐฐา วิจิฉัยภาค (2554) ได้กล่าวไว้ในประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นมีส่วนสำคัญในการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ ปัจจัยใดที่ช่วยสร้างความสำเร็จหรือปัจจัยใดที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดความล้มเหลว ซึ่งสอดคล้องกับความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติของมยุรี อนุมานราชธน (2547) ระบุว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยอยู่ในรูปกฎหมาย คำสั่งคณะรัฐมนตรี ข้อสั่งการของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทาง แผน หรือโครงการที่เป็นรูปธรรม โดยผู้วิจัยมุ่งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงตลอดจนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งตัวแบบนโยบายสาธารณะของ Thomas R.

Dye และ David Easton ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้ระบุถึงขั้นตอนการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) เช่นเดียวกัน แต่เป็นการอธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการนั้น ๆ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. เป็นแนวคิดที่วิเคราะห์ถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะ โดยจะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ช่วยให้นโยบายที่ออกมาสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้ การจะวิเคราะห์ว่าแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มคนลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายนั้น สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวและช่วยให้หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้พลหนีเข้าเมืองปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ อย่างไร โดยข้อค้นพบที่ได้จะถูกนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในระยะต่อไปให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

2.2.2 ตัวแบบ A Model of the Policy Implementation Process นำเสนอโดย Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975) ได้กล่าวถึงตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง “The Policy Implementation Process a Conceptual Framework” โดยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปร จำนวน 6 ตัวแปร ดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) โดยมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เนื่องจากเป็นปัจจัยในการกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบายในบางวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายด้วยตัวของมันเอง ซึ่งช่วยให้ง่ายต่อการวัด ทั้งนี้ การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบาย จะกระทำได้ชัดเจนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมือง หน่วยงานระดับปฏิบัติที่รับเอานโยบายหรือแผนดังกล่าวไปใช้นั้น สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เป็นการวัดว่าแผนด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ออกมานั้นช่วยหรือสนับสนุนการทำงานของหน่วยปฏิบัติอย่างไร

2) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย อาจหมายถึงเงินและสิ่งที่จะส่งเสริมทั้งหมดที่ได้กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้เป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากในการดำเนินนโยบายในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการ จำเป็นต้องพิจารณาไปถึงปัจจัยทางด้านงบประมาณและบุคลากร หรือการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือดูแลกลุ่มผู้พลหนีเข้าเมือง บางกลุ่มต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ในฐานะหน่วยงานระดับปฏิบัติจะมองว่างบประมาณดังกล่าวที่จะ

ถูกใช้กับกลุ่มคนดังกล่าวถือเป็นภาระค่าใช้จ่ายและเบียดบังงบประมาณที่ควรนำมาปรับปรุงหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทยก่อนหรือไม่ อย่างไร

3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้ (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ แผนงาน โครงการ มีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน โดยการรับเอานโยบายไปปฏิบัตินั้น จะเกี่ยวข้องกับทั้งหน่วยงาน ส่วนกลางและหน่วยงานระดับพื้นที่ เนื่องจากภารกิจหน้างานของส่วนกลางและพื้นที่จะมีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าหน่วยงานทั้งสองส่วนมีความเข้าใจต่อนโยบายที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติออกหรือไม่ เพื่อผลลัพธ์ของหน่วยงานระดับที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติว่ามีความเข้าใจมากน้อยเพียงใด

4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Lamenting Agencies) ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับ ปัญหาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานการสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานองค์กรที่ประกาศใช้นโยบาย กล่าวคือ หน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานที่รับเอานโยบายของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปปฏิบัตินั้นมีการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ ปฏิบัติตามแผนที่ออกไว้ได้มากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นการวัดว่านโยบายและแผนด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติสามารถแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้จริง ไม่ใช่เป็นแค่การออกแผนตามภารกิจหน้าที่ แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้

5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) ต้องคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงาน โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำมีความชอบหรือไม่ชอบ นโยบายที่นำไปปฏิบัติในกลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนดังกล่าว ผู้บริหารมีความเห็นเป็นไปในทิศทางใด สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งการจัดสรรทรัพยากรให้กับบุคลากรที่ปฏิบัติและกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองบางส่วนนี้ได้หรือไม่ หากจำเป็นต้องมีการชี้แจงรายละเอียดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานภาคประชาสังคมเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้เป็นการเอื้อสิทธิหรือช่วยเหลือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป ทั้งนี้จำเป็นต้องนำเอามิติทางการเมืองและสังคมเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย

6) ทักษะของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวนโยบายมากน้อยเพียงใด เนื่องจากตัวเจ้าหน้าที่จะสามารถสะท้อนผลของการออกนโยบายได้ดีที่สุดว่า สามารถนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ออกนโยบายหรือไม่ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ทราบได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะถือเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ซึ่งจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหรือความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political System) รวมถึงบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authorities) เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและส่งผลกระทบต่อประชาชนและความมั่นคงของประเทศในภาพรวม

นอกจากนี้แนวคิดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วนั้น ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้คือ กระบวนการในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงว่าด้วยการบริหารจัดการชายแดนและแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

## 2.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะในนโยบายบริหารจัดการด้านความมั่นคงและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 2.3.1 การบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2561) ได้จัดทำแผนบริหารจัดการชายแดนเพื่อนำนโยบายในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคงมีความเชื่อมโยงกับการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยผู้ศึกษาพบว่าพื้นที่บริเวณชายแดนมักพบปัญหาการกระทำผิดที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ การลักลอบลำเลียงหรือค้ายาเสพติด การก่อการร้าย และการลักลอบขนย้ายแรงงานหรือกลุ่มคนที่เข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย ทั้งนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนและอาณาเขตติดต่อกับประเทศรอบบ้านหรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง โดยแผนดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1) จัดระบบป้องกันพื้นที่ชายแดนให้สามารถป้องกันภัยความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที โดยให้มีการบูรณาการดำเนินการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งการดำเนินการด้านกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2) พัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยความมั่นคง โดยสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและนาระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสร้างเครือข่าย ฝ้าระวัง และมีระบบตรวจตราปัญหาความมั่นคงบริเวณช่องทางสัญจรข้ามแดน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

3) จัดทำการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการสัญจรข้ามแดนโดยให้มีข้อมูลเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ เช่น ข้อมูลการจัดทำระบบพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (Common Control Area) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศรอบบ้าน ข้อมูลบุคคลและยานพาหนะผ่านเข้า-ออกด่านชายแดน เป็นต้น เพื่อเฝ้าระวังภัยความมั่นคงที่อาจจะแฝงเข้ามาได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธหรือสิ่งผิดกฎหมาย ขบวนการค้ามนุษย์

4) พัฒนาระบบการสัญจรข้ามแดนให้สามารถป้องกันและควบคุมการลักลอบเข้าเมืองและปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศไทย ได้แก่ ขบวนการค้ามนุษย์ การเคลื่อนไหวของกลุ่มหรือขบวนการที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ตลอดจนดำเนินการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมอย่างเข้มงวดในการป้องกัน สกัดกั้น และระงับยับยั้งการกระทำผิดกฎหมาย เช่น การพัฒนาการจัดทำเอกสารผ่านแดนประเภทบัตรผ่านแดน (Border Pass) และบัตรผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Border Pass) เป็นต้น อีกทั้ง ให้ความสำคัญในการตรวจลงตรา เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติไม่ให้เกิดแสวงหาประโยชน์จากข้อยกเว้นต่าง ๆ โดยจัดกลุ่มประเภทการตรวจลงตราให้เหมาะสม และเชื่อมโยงฐานข้อมูลรองรับอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลอัตลักษณ์บุคคล เป็นต้น

5) จัดระบบแรงงานต่างด้าวข้ามแดน เพื่อลดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาความมั่นคง เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) แรงงานต่างด้าวทำงานลักษณะไป - กลับ และ (2) แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามฤดูกาลและรายปี

6) พัฒนาระบบตรวจโรคระบาด เพื่อป้องกันการแพร่โรคระบาดที่เป็นภัยคุกคามต่อประชาชน โดยเฝ้าระวังและตรวจตราการเข้า-ออกของบุคคล และพัฒนาระบบการป้องกันการระบาดตามแนวชายแดน รวมไปถึงการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามแนวชายแดนและการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยข้ามพรมแดนได้อย่างทันท่วงที

7) พัฒนาระบบการข่าวเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน บูรณาการงานข่าวภายในพื้นที่ชายแดนและประเทศรอบบ้าน เพื่อลดช่องโหว่ด้านการข่าวและการซ้ำซ้อนของการทำงาน



8) จัดเฝ้าตรวจพื้นที่ชายฝั่งทะเล เพื่อเสริมประสิทธิภาพการป้องกันภัยความมั่นคงทางทะเล โดยการจัดระเบียบพื้นที่ชายฝั่ง การตรวจตราบุคคล และการใช้ข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากในบางครั้งมักได้รับการรายงานว่ามีกลุ่มโรฮิงจาลักลอบเข้าเมืองหรือขอขึ้นชายฝั่งทะเลของไทย ดังนั้น พื้นที่ทางชายฝั่งทะเลจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องเฝ้าระวัง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความมั่นคงในภายหลัง

โดยนโยบายการบริหารจัดการชายแดนของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติมีจุดมุ่งหมายเพื่อการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ มีการบูรณาการและประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เนื่องจากพื้นที่ชายแดนของประเทศถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เอื้อต่อการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากประเทศไทยมีช่องทางธรรมชาติจำนวนมากและบางส่วนของพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม อีกทั้งยังมีการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดราชบุรี และจังหวัดกาญจนบุรี ทำให้การกำกับดูแลหรือสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถทำได้ยาก โดยอาจมีการแฝงตัวเข้ามาในกลุ่มผู้ลี้ภัยหรือหลอกลวงให้กลุ่มดังกล่าวเข้าสู่ขบวนการลักลอบเข้าเมือง และอาจนำไปสู่ขบวนการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติได้

### 2.3.2 การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย พบถึงปัญหาการดำเนินการเชิงนโยบายของภาครัฐของกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สมโภช อีรวัดนเศรษฐ (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่า ด้วยเหตุที่มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้บัญญัติห้ามบุคคล ต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อมีอาชีพกรรมกรหรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการหรือเข้ามาเพื่อทำงานอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่า ด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งจากบทบัญญัตินี้เป็นเหตุให้มีการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวตามแนวชายแดนเข้ามาทำงาน โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง ทำให้ไม่อาจควบคุมคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้ทั้งนี้เพราะไม่มีประวัติบุคคลในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย จึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่าบุคคลต่างด้าวดังกล่าวมีสัญชาติใดแม้รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามแก้ไขโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการผ่อนผันบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับสามารถทำงานถูกต้องตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวได้ โดยอาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบ ของ

คณะรัฐมนตรีออกประกาศยกเว้นมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ชั่วคราว และประกาศกำหนดสถานะให้บุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้นอยู่ในสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เพื่อจะได้ขออนุญาตทำงานตามประกาศกระทรวงแรงงานและ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 ต่อไป รัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมาได้พยายามจัดระบบแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติคือพม่า ลาว และกัมพูชา ให้มีการเข้ามาในราชอาณาจักรอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกร ดังนั้น หากจะให้ผลเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวควรจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 (3) เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและข้อขัดข้องทางกฎหมาย

เช่นเดียวกับการดำเนินการเชิงนโยบายของกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากเอกสารการวิจัยของ พงมานรัตน์ศรีทอง เรื่องนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคง และหลักสิทธิมนุษยชนสากล (2559 - 2560) พบว่า การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทยที่ผ่านมานั้น เริ่มต้นด้วยการกำหนดนโยบายเชิงรับเพื่อการบริหารผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม้งลาว ผู้อพยพชาวเวียตนามและกัมพูชา และผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงเอง การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์รุนแรง หรือมีการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่ไทยจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนและการบริหารที่เหมาะสม ทั้งนี้ ในช่วงแรกของการกำหนดนโยบายดังกล่าว จะระบุถึงเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้น โดยมีหลักการเดียวกัน คือ ให้ความสำคัญกับการส่งกลับประเทศต้นทาง อาจมีการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่อาศัยในกรณีที่ต้องรอการส่งกลับหรืออยู่ระหว่างการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทาง โดยสิทธิในการพิจารณาให้ความคุ้มครองหรือรับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงฝ่ายไทยเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลไทยจะยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเฉพาะกรณีที่ต้องการการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ หรือเมื่อได้รับการกดดันจากนานาชาติ สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเลชาวโรฮีนจา นั้น มีการกำหนดมาตรการเฉพาะขึ้น โดยเน้นการสกัดกั้นและผลักดันกลับประเทศต้นทาง แต่เมื่อสถานการณ์ในประเทศต้นทางรุนแรงมากขึ้น ทำให้มีการอพยพของผู้ลี้ภัยเป็นจำนวนมาก ฝ่ายความมั่นคงไทยจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนท่าทีในการดำเนินการ รวมถึงกรณีของแรงงานต่างด้าว การดำเนินนโยบายของไทยจะเน้นการปรับเปลี่ยน

แรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะดำเนินการส่งตัวบุคคลนั้นกลับประเทศต้นทาง ซึ่งอาจทำให้ไทยเกิดสถานะการขาดแคลนแรงงานได้ ดังนั้นการเปลี่ยนจากแรงงานผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการทางนโยบายที่ไทยจะดำเนินการในระยะต่อไป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นมีอุปสรรคตั้งแต่การดำเนินนโยบายตลอดจนการปฏิบัติของหน่วยงานระดับพื้นที่ ซึ่งอมรรตน์ นกุล (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว จังหวัดตาก พบว่าแนวทางของรัฐไทยต่อการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง และกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบ (ผกร.) ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการอยู่มาก อาทิ การจัดตั้งศูนย์พักพิงแบบชั่วคราวให้กับกลุ่ม ผกร. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในการดูแลกลุ่มคนดังกล่าวมีจำนวนน้อย พื้นที่ในการจัดตั้งศูนย์มีจำกัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวน ผกร. ทำให้ยากต่อการจัดการ อีกทั้งพื้นที่ในการจัดตั้งศูนย์พักพิงอยู่ในบริเวณชายแดนและช่องทางธรรมชาติ โดยมีข้อดีคือความสะดวกในการส่ง ผกร. กลับประเทศต้นทาง แต่ผลกระทบที่ตามมาคือการฉกฉวยโอกาสจากกลุ่มผู้ไม่หวังดี ซึ่งใช้เส้นทางดังกล่าวในการลักลอบขนยาเสพติด การตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงในพื้นที่พักพิงฯ ยังประสบปัญหาสาธารณสุข เนื่องจากมีพื้นที่แออัดและมีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น หากเกิดโรคระบาดจะควบคุมดูแลลำบาก

นอกจากนี้ ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรทางด้านงบประมาณถือเป็นปัญหาของรัฐไทยด้วยเช่นกัน เนื่องจากไทยไม่ได้มีงบประมาณในการสนับสนุนหรือดูแลผู้หนีภัยการสู้รบ การจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวจึงดำเนินการตามหลักมนุษยธรรม ทำให้งบประมาณในการดูแลกลุ่มคนดังกล่าว ส่วนใหญ่จะมาจากความช่วยเหลือขององค์กรเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ โดยเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา หรือชาติพันธุ์ใด อย่างไรก็ดี ไทยได้ดำเนินนโยบายการไม่ผลักดันกลุ่ม ผกร. กลับประเทศต้นทาง และกลุ่มคนดังกล่าวก็มีความกังวลว่าหากเดินทางกลับไปประเทศของตนจะไม่ได้ได้รับความปลอดภัยจากรัฐบาลเมียนมา และไทยเองก็ไม่มีนโยบายแทรกแซงกิจการทางการเมืองกับประเทศใด ๆ จึงถือว่าปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้หลบหนีภัยการสู้รบจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีความละเอียดอ่อนมากที่สุด โดยไทยอาจแสดงจุดยืนถึงหลักสันติภาพร่วมกับการเน้นย้ำถึงสิทธิมนุษยชน เพื่อไม่ให้ปัญหากลุ่มผู้หลบหนีภัยการสู้รบกลายเป็นปัญหาความมั่นคงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมา ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายของกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบมีความเกี่ยวข้องและละเอียดอ่อนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและเมียนมา โดยกระบวนการของเมียนมาค่อนข้างมีความล่าช้า ทำให้การส่งกลุ่มคนดังกล่าวกลับประเทศจึงต้องใช้เวลาานาน อีกทั้งกลุ่มคนดังกล่าวเองก็ไม่มีความไว้วางใจรัฐบาลประเทศต้นทาง ทำให้ปัญหากลุ่มดังกล่าวยังคงเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมืองของภาครัฐไทย ได้แก่ การดำเนินนโยบายของหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ ความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมือง นอกจากนี้ ปัจจัยการจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ด้วยเช่นกัน อาทิ จำนวนบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอต่อการดูแลหรือบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมือง ดังนั้น ในบริบทของการแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมือง อาจจำเป็นต้องแก้ไขหรือปรับปรุงทั้งระบบ ทั้งแนวทางหรือนโยบายที่จะใช้กับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและการบริหารจัดการทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมืองมีประสิทธิภาพและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด

## 2.4 อุปสรรคและการแก้ไขปัญหในกระบวนการนโยบายสาธารณะในนโยบายการบริหารจัดการด้านความมั่นคง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมือง พบว่า กระบวนการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว มีปัญหาและอุปสรรคทั้งเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีสาเหตุมาจากการขาดมาตรการหรือแนวทางที่ชัดเจน ไม่มีการบูรณาการร่วมกัน ขาดปัจจัยสนับสนุนที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมือง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมือง อาทิ การศึกษาของรวี ชื่นชม (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมืองของภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย จะแก้ปัญหาลักลอบหนีเข้าเมืองได้ด้วยวิธีการดังนี้ 1) รัฐบาลกำหนดให้มีมาตรการควบคุมแรงงาน ต่างด้าวโดยให้นายจ้างที่ประกอบกิจการบนบกและทางทะเลจัดเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดให้ครบถ้วน เพื่อพร้อมรับการตรวจจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหรือคนต่างด้าวที่ลอบหนีเข้าเมืองต่อไป 2) ภาครัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือ กระบวนการ และการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค้นต่างด้าวลอบหนีเข้าเมืองและปัญหาแรงงานต่างด้าว อย่างเป็นระบบ 3) ภาครัฐต้องมีมาตรการให้นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานเป็นแรงงานต่างด้าวทำความเข้าใจกับลูกจ้างและคนต่างด้าวที่ทำงานด้วยและให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักลอบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นรูปธรรมทั้งระบบ 4) ภาครัฐต้องให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ปราบปรามผู้กระทำความผิดด้านการค้ามนุษย์ 5) เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดละเลยหน้าที่หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ จะต้องถูกดำเนินคดีการทางวินัยและทางอาญาทันที 6) ภาครัฐของไทยต้องดำเนินการด้านการลักลอบค้าคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องและร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมโลก 7) การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวในการลักลอบเข้ามาทำงานให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service) ในทุกจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และ 8) ให้กองกำลังป้องกันชายแดนกองทัพบกและกองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการผ่านเข้าออกประเทศตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวดและให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด

นอกจากนี้การศึกษาเรื่อง การป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองในจังหวัดขอนแก่น ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ พบว่า ปัจจุบันยังคงมีการตรวจพบและจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือ Work Permit ในเขตพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ได้อยู่เรื่อยมา และโดยส่วนมากจะเป็นแรงงานสัญชาติ ลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม อินเดีย ปากีสถาน และบังกลาเทศ โดยเข้ามาด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวแล้วลักลอบทำงาน หรือแรงงานที่อาศัยอยู่เกินเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำงาน หรือที่เรียกว่า Overstay ซึ่งพบว่า แรงงานผิดกฎหมายส่วนใหญ่นิยมลักลอบเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างในภาคธุรกิจและบริการต่าง ๆ เช่น ร้านอาหาร บิมน้ำมัน ตลาดแผงลอย เป็นต้น โดยมาตรการที่ใช้เพื่อป้องกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดขอนแก่น ประกอบด้วย การออกตรวจ การให้ความรู้แก่นายจ้าง มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงาน และมาตรการที่ใช้ปราบปรามแรงงานต่างด้าวลักลอบเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่ การสืบสวน จับกุม และดำเนินคดี รวมทั้งการส่งตัวแรงงานกลับประเทศต้นทาง โดยมาตรการป้องกันและปราบปรามเหล่านี้เป็นมาตรการที่มีคำสั่งโดยตรงมาจากส่วนกลาง และในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้ เป็นการดำเนินงานที่ต้องทำงานร่วมกันแบบบูรณาการของหลายหน่วยงาน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา (นิตยา คงคุ้ม และอจิรภาส เพียรขุนทด, 2562)

นอกจากนี้การศึกษาวิจัยของ ศิลปคมณ์ เอี่ยมวงศ์ สิตานนท์ เกษฎาพิพัฒน์ และฉัตรวิธองคลิ่ง ที่ศึกษาเรื่องการจัดการปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจา (2559) พบว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการทบทวนนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือท่าทีระหว่างประเทศ หรือปรับเปลี่ยนเป็นนโยบายเชิงรุกเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบจากประเทศต้นทาง โดยไทยอาจเริ่มการเจรจากับเมียนมาและประเทศอื่น ๆ รวมทั้งหารือในระดับภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างยั่งยืน และหารือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักอธิปไตยแห่งรัฐ เนื่องจากอาจเกิดผลกระทบต่อรัฐและกติกาสากลระหว่างประเทศได้ หากไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจังหรือเป็นรูปธรรม ไทยอาจต้องแบกรับภาระในฐานะประเทศกลางทาง รวมทั้งหากมีการพิสูจน์สัญชาติ

เมียนมา กลุ่มโรฮีนจาจะกลายเป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางด้านเชื้อชาติ เนื่องจากการไม่ยอมรับความเป็นพลเมืองของเมียนมา ทำให้กลุ่มดังกล่าวตกค้างและกลายเป็นผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยที่บุตรหลานของชาวโรฮีนจาจะกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรมต่อประเทศไทยในอนาคต ด้วยเหตุแห่งการไม่มีข้อมูลในระบบ สถานะและความเป็นพลเมือง ทั้งนี้จากผลการศึกษายังพบว่า ผลกระทบต่อประเทศไทยด้านการจัดการของรัฐบาลไทยคือกลไก มาตรการรองรับสำหรับการช่วยเหลือ กลไกการป้องกัน และกลไกการแก้ไข ปัญหาการอพยพเคลื่อนย้ายหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา ดังนั้น การบริหารภาพลักษณ์ของประเทศไทยต่อเวทีโลกควบคู่กับการจัดการปัญหาและการเสริมความร่วมมือจากรัฐบาลต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงการเจรจาทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีอาจเป็นวิธีที่จะช่วยแก้ไข ปัญหาในระยะยาวได้

จากการรวบรวมผลการดำเนินการที่ผ่านมา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ติดตามการขับเคลื่อนและการดำเนินงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการนั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้มีการชี้แจงถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและแก้ไขปัญหากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมือง ดังนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

1) ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดน สามารถจำแนกตามลักษณะปัญหาได้ ดังนี้

- (1) ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเมียนมา และลาว มีเป้าหมายเพื่อหางานทำในประเทศไทย
- (2) ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนือ โดยใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในเกาหลีใต้หรือสหรัฐอเมริกา
- (3) ปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่มาเป็นเวลานาน โดยจะจับจองหรือซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาประชากรแฝงและปัญหาความมั่นคงในพื้นที่

2) ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิบุคคล โดยในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน มีผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (บุคคลไร้สัญชาติหรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้) จำนวน 206,282 คน ทั้งนี้ ในระดับจังหวัดพบปัญหา ดังนี้

- (1) การพิสูจน์สัญชาติส่วนใหญ่จะอ้างหลักฐานจากสภาพแวดล้อมว่าเกิดในประเทศไทย แต่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนทำให้ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้
- (2) ปัญหาผู้ไม่มีสัญชาติได้รับหนังสือเดินทางจากเมียนมา เพื่อนำมาใช้ขึ้นทะเบียนแรงงานในประเทศไทย แต่ต่อมาพบว่าเมื่อถือหนังสือเดินทางต่างประเทศแล้วจะไม่สามารถขอสัญชาติไทยได้
- (3) กรณีนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทย จะมีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยอักษร G และเด็กที่ได้รับการกำหนดเลข 13 หลัก (เด็กรหัส G) จำนวน 26,789 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่

ติดตามบิดามารดาเข้ามาและมีปัญหาสถานะ ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ จึงต้องมีการสำรวจและขึ้นทะเบียนเด็กรหัส G

3) ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองใช้ช่องทางธรรมชาติเพื่อลักลอบเข้าประเทศไทย โดยทางการไทย ควรเพิ่มความเข้มงวดในการลาดตระเวนตามแนวชายแดนโดยมุ่งเน้นการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างทหาร กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

4) ปัญหาการตรวจสอบจำนวนประชากรแฝงในพื้นที่ภาคเหนือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทหาร และ ตำรวจโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรประสานความร่วมมือในการสำรวจประชากร จัดทำทะเบียนประวัติ และพิสูจน์ทราบที่มาของประชากรแฝง รวมทั้งการพิสูจน์สัญชาติแรงงานเมียนมาเพื่อให้ทราบที่มาและ จัดทำทะเบียนประวัติ โดยส่วนราชการในพื้นที่ได้เร่งรัดการดำเนินงานแล้ว แต่ปัญหาที่พบต่อมาก็คือ ไทยไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากทางการเมียนมา ทำให้การตรวจสอบจำนวนประชากรและการ พิสูจน์สัญชาติยังพบอุปสรรคในระหว่างการดำเนินงานอยู่

5) ปัญหาการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศ เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โควิด 2019 ทำให้ไทยจำเป็นต้องปิดจุดผ่านแดน เพื่อควบคุมโรคไม่ให้เกิดการระบาดเป็นวงกว้าง ส่งผลให้ผู้ต้องกักที่ต้องผลักดันกลับประเทศตกค้างอยู่ในห้องกักของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เชียงรายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากทางการเมียนมาเมื่อรับตัวผู้ต้องกักกลับประเทศแล้วจะให้กักตัวเป็น เวลา 14 - 20 วัน จึงจะสามารถรับผู้ต้องกักชุดต่อไปกลับประเทศอีกครั้ง ปัญหาของไทยในขณะนี้ คือ ความจำเป็นต้องเพิ่มที่พักรอการส่งกลับและเจ้าหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระด้าน งบประมาณต่อหน่วยงาน

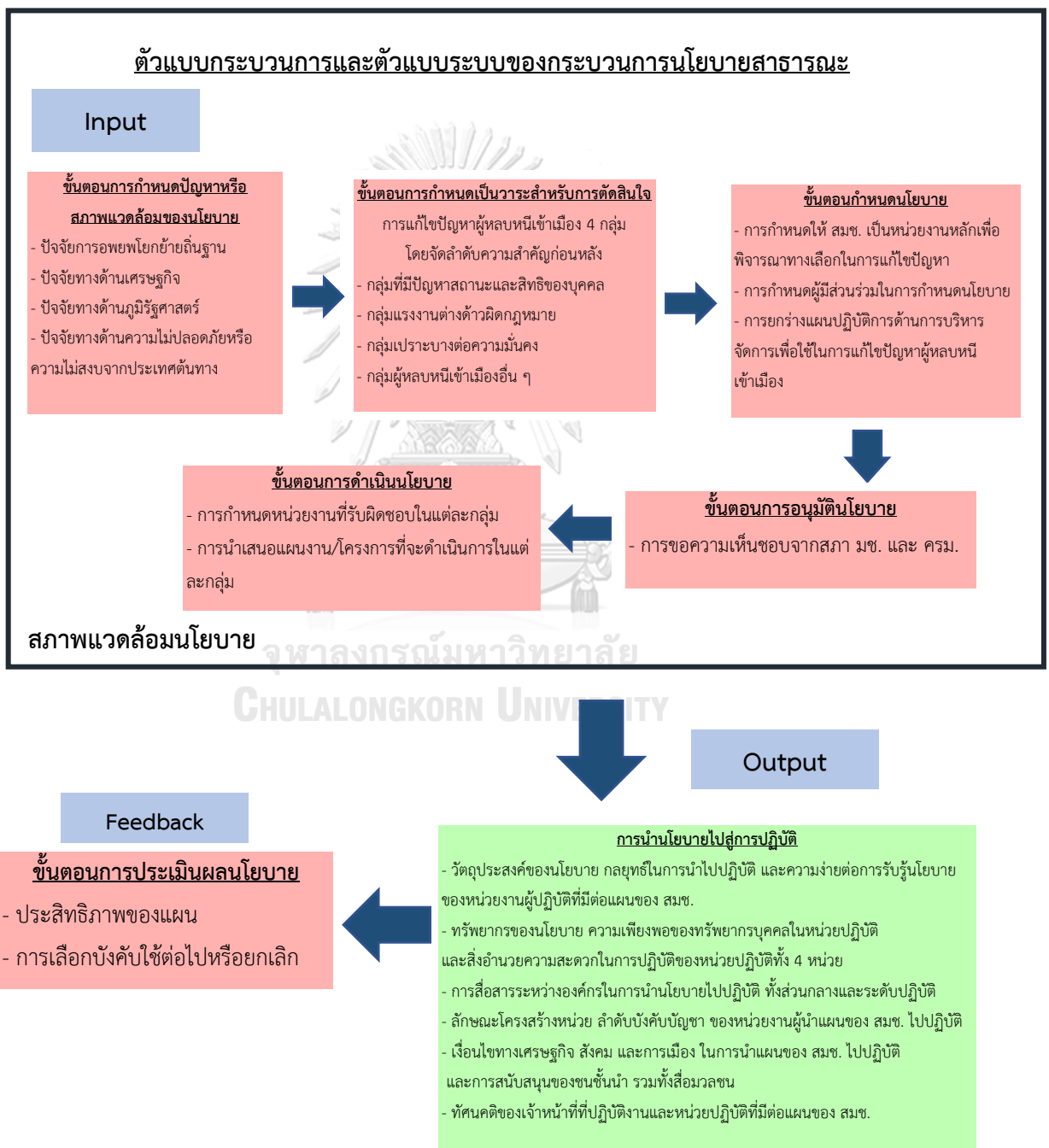
6) ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดในพื้นที่ภาคเหนือมีปริมาณลดลง เนื่องจากมีการเพิ่มความ เข้มงวดในการลาดตระเวนและสกัดจับตามแนวชายแดน ส่งผลให้ขบวนการยาเสพติดเปลี่ยนไปใช้ แม่น้ำโขงในการขนส่งยาเสพติดแทน

7) ปัญหาการบูรณาการทั้งข้อมูลและการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากในการ ปฏิบัติงานจริงพบว่า ข้อมูลเชิงสถิติของแต่ละหน่วยงานมีจำนวนที่ไม่เท่ากัน รวมถึงการปฏิบัติงานใน บางครั้งเกิดความซับซ้อน หน่วยงานระดับปฏิบัติจึงเสนอให้หน่วยงานระดับนโยบายมีการบูรณาการ ข้อมูล

อาจกล่าวได้ว่า อุปสรรคและการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของภาครัฐไทย ควรเริ่มที่การ แก้ไขเชิงนโยบายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยอาจต้องหารือระหว่างภาคส่วนที่ เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศ หรือการหารือในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อหาแนวทางหรือ มาตรการที่ทุกประเทศยอมรับร่วมกันได้ ทั้งนี้ ทุกประเทศควรดำเนินการภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน สากล ซึ่งปราศจากการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา สีผิว หรือความคิดเห็นทางการเมือง

## 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบการศึกษา (Study Framework) ไว้เบื้องต้น โดยแบ่งแนวทางการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านทฤษฎีดังกล่าว (รายละเอียดตามภาพประกอบ)





## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

#### 3.1 วิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในหัวข้อกระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติกรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 – 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติโดยผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยเป็นรูปแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษา ดังนี้

- การศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยทำการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย แนวนโยบายหรือกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทยและสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติที่เกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ประกอบกับการศึกษาผ่านแนวนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคงและการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งศึกษาแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศ

- การสัมภาษณ์

ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะสัมภาษณ์ผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ซึ่งแบ่งตามลักษณะปัญหาของผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้ง 4 กลุ่ม เกี่ยวกับการนำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 – 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติไปปฏิบัติ ตลอดจนประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวทางข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- 2) วิธีการดำเนินการวิจัย
- 3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 4) การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 5) การวิเคราะห์และการสรุปผลข้อมูล

### 3.1.1 กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน การนำนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองมาปฏิบัติ เพื่อให้ทราบถึง กลยุทธ์ รูปแบบการดำเนินงาน ปัจจัยส่งเสริมและประเด็นปัญหาอุปสรรค เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจาก กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพดังกล่าวมาดำเนินการประมวลผล วิเคราะห์ ประกอบด้วย

- 1) ปัญหากลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล โดยจะสัมภาษณ์ผู้แทนกรมการ ปกครอง และผู้แทนกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย จำนวน 3 คน
- 2) ปัญหากลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน สัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยจะสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงาน จำนวน 2 คน
- 3) ปัญหากลุ่มที่เปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยจะ สัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 2 คน
- 4) ปัญหากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ เช่น กลุ่มที่อยู่ในราชอาณาจักรเกินกำหนด (Overstay) กลุ่มผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban Refugee) เป็นต้น โดยจะสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานตรวจ คนเข้าเมือง จำนวน 2 คน
- 5) การจัดทำแผนงานโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยจะ สัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 1 คน

## 3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

3.2.1 ทบทวนงานวิจัยและข้อมูลทางเอกสารเกี่ยวกับแนวนโยบายการบริหารจัดการปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองผ่านแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบกับแนวนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้รับเอานโยบายไปปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง อันประกอบไปด้วยข้อมูลทางวิชาการที่มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) แนวนโยบาย ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ตลอดจนแผนปฏิบัติการ ด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความ มั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นวาระสำคัญที่ ควรได้รับการแก้ไข
- 2) รูปแบบวิธีการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติและการ ดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานหลักเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม

3.2.2 ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกในประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้ต่อนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อแผนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2) ความเพียงพอของทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การจัดงบประมาณหรือบุคลากรในการปฏิบัติงาน เป็นต้น
- 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับปฏิบัติ
- 4) โครงสร้างการบังคับบัญชาของหน่วยงาน
- 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
- 6) ทักษะของผู้ปฏิบัติ

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.3.1 การศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลเชิงวิชาการ ที่เกี่ยวกับแนวนโยบาย ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมือง ตลอดจนแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 พ.ศ.2563 – 2565 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง เป็นต้น นอกจากนี้ จะได้วิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย เช่น ปัจจัยทางการเมืองในประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศ

3.3.2 การเก็บข้อมูลรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Data Collection) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างมีรูปแบบ (Formal Interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในการนำนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติ และการดำเนินงานผ่านแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม ประกอบด้วย

- 1) ผู้กำหนดนโยบาย คือ ผู้บริหารของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และที่ปรึกษาด้านการประสานกิจการความมั่นคง
- 2) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมือง ทั้ง 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ด้านการแก้ไขปัญหาบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแต่ยังไม่มีสัญชาติไทย กลุ่มคนไร้รากเหง้า

(2) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

(3) ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการแก้ไขปัญหาและดำเนินการกับกลุ่มผู้เปราะบางต่อความมั่นคงและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา

(4) ผู้แทนสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ด้านการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่อาศัยอยู่ในไทยต่อหลังจากที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลง (Overstay) กลุ่มผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban Refugee)

### 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้วิจัยเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายถึงแนวคิดและกลยุทธ์ในการกำหนดนโยบาย การถ่ายทอดนโยบายและความเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย รูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงาน กลไกในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สมรรถนะขององค์กร ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบาย และสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย ความเพียงพอของทรัพยากรบุคคลในหน่วยปฏิบัติและสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติของหน่วยงานระดับปฏิบัติทั้ง 4 หน่วยงาน การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งส่วนกลางและส่วนปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการนำแผนไปปฏิบัติ และการสนับสนุนของชนชั้นนำ รวมทั้งสื่อมวลชน ตลอดจนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานและหน่วยปฏิบัติที่มีต่อแผนของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งอุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบาย และการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม

3.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ ตำราทางวิชาการ บทความทางวิชาการ นโยบายของรัฐบาลจากแหล่งข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 2) รายงานองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย พ.ศ.2562 3) นโยบายและแผนระดับชาติว่า

ด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2560 – 2564 4) ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. 2555 ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 5) แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 – 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาเอกสาร บทความทางวิชาการ ข้อกฎหมาย และการสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปผลเป็นข้อค้นพบในการวิจัยเพื่ออธิบายผล การศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ในการศึกษา และนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ แนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 2 ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตลอดจนการพัฒนาแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไปเพื่อให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมี ประสิทธิภาพต่อไป

ในการวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis method) ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการ วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลที่ได้มาทั้งจากการศึกษา เอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ โดยจะวิเคราะห์ข้อมูลตามที่ ปรากฏในเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้วิจัยจะกำหนดและคัดเลือกเอกสารที่จะทำการ วิเคราะห์ อีกทั้งวางเค้าโครงการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ทราบว่าจะนำเนื้อหาส่วนใดมาวิเคราะห์และ ควรตัดเนื้อหาส่วนใดออกไป เช่น แผนของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผลการประชุมที่ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งจะได้รับรายงานผลการดำเนินงานจากหน่วยปฏิบัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังนำผลจากการสัมภาษณ์มาสรุปและวิเคราะห์ประเด็น เพื่อหาคำตอบ ในแต่ละส่วนต่อไป

## บทที่ 4

### แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยประสบปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองกลุ่มต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยส่วนใหญ่พบว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานหรือการลักลอบเข้าเมืองเกิดจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและความไม่สงบจากประเทศต้นทาง เช่น การจลาจล ความไม่สงบหรือภาวะสงคราม การก่ออาชญากรรม โรคระบาด หรือภัยธรรมชาติ เป็นต้น โดยกลุ่มผู้พลหนีเข้าเมืองถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเปราะบางต่อความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มจะเป็นผู้เสียหายในขบวนการค้ามนุษย์มากที่สุด อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงจะถูกชักจูงหรืออยู่ในกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองหรือกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติย่อมส่งผลกระทบต่อมิติต่าง ๆ ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศไทยมีความต้องการใช้แรงงานจากคนค่อนข้างสูง โดยกลุ่มที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Completely Aged Society) จึงมีความต้องการแรงงานเพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทที่คนไทยไม่ทำ ได้แก่ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานอันตราย (Dangerous) ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็พบปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ โดยหากไม่มีการจัดการที่ดี อาจทำให้ประเทศไทยถูกกดดัน ควบคู่กันนี้ หรือตัดสิทธิจากประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากประเทศไทยดำเนินนโยบายที่ไม่เป็นไปตามหลักสากลและไม่สามารถยอมรับได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของประเทศไทยในอนาคต

โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สมช.) มีภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งเสนอแนะเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้น โดยป้องกันและหาแนวทางมาตรการแก้ไข ให้เกิดผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศให้น้อยที่สุด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายด้านความมั่นคง เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนสำคัญในการแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมือง โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) เพื่อเป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองให้เป็นระบบ อีกทั้งให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ผู้พลหนีเข้าเมืองในปัจจุบัน และให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติสากล นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ความมั่นคง เสถียรภาพของประเทศ และการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน รวมถึง การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

#### 4.1 สาระสำคัญของแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักและรับผิดชอบงานด้าน ความมั่นคงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้น จากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง จึงได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้า เมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ซึ่งเป็นแผนที่มีพัฒนาการมาจากยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนี เข้าเมืองทั้งระบบปี 2555 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2561) จากการศึกษา ค้นพบว่า ปัจจัยทางการเมือง การเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปสู่รัฐบาลคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ ประกอบกับองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ดังกล่าวที่มีความซับซ้อน เกิดอุปสรรคในการ แปรลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งทำให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ชะลอการขับเคลื่อนไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติ

“กลไกของยุทธศาสตร์ปี 2555 เป็นยุทธศาสตร์ที่ดีและเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับการกำหนด นโยบายฉบับต่อไปของ สมช. แต่เนื่องจากมีอุปสรรคคือการแปรลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ ทำได้ยาก ดังนั้น ในระยะต่อไป ต้องปรับให้เข้ากับสถานการณ์และยืดหยุ่นต่อการนำไป ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติสามารถออกแบบการดำเนินงานของตนเองได้ตามความ เหมาะสม ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ในระยะถัดมาของ สมช.” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคง ภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

จากการศึกษา ด้วยข้อจำกัดและอุปสรรคในการแปรลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบปี 2555 จึงนำมาซึ่งการยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการ บริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยได้มีการพัฒนาและจัดทำขึ้นให้เป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพ มี ความยืดหยุ่นและคล่องตัว เพื่อเป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลให้เป็น ระบบ สอดคล้องกับพลวัตของสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งบริบทโลกและบริบทภายในประเทศ อีกทั้งให้เป็นไปตามบรรทัดฐานการปฏิบัติสากล โดยเน้นการปฏิบัติตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี ทั้งนี้ ให้การ ดำเนินงานหรือขับเคลื่อนต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง

และเสถียรภาพของชาติ การปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง (พ.ศ. 2563 - 2565) มีวัตถุประสงค์ในการยกร่างและจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่เดิมให้เกิดมาตรฐานและเป็นระบบ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันการลักลอบเข้ามาใหม่ของผู้หลบหนีเข้าเมือง พัฒนาระบบข้อมูลให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและทุกภาคส่วนให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจังและยั่งยืน อีกทั้งส่งเสริมให้คนไทยและคนต่างด้าวสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข ภายใต้กรอบดำเนินงานและขับเคลื่อนแผนดังกล่าวตามแนวคิด 4 ประการ ดังนี้

1) การส่งเสริมการเข้ามาในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยปรับเปลี่ยนจากการยับยั้งหรือจำกัดการเข้าเมืองของคนต่างด้าว ให้เป็นการส่งเสริมให้มีการเข้ามาและปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายตลอดระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น การทำงาน การศึกษาต่อ หรือพำนักอาศัย เป็นต้น

2) การคำนึงถึงหลักความสมดุลระหว่างความมั่นคง สิทธิมนุษยชน และพัฒนา โดยหลักการดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักการของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: GCM) ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นการปรับแนวคิดเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานให้ถูกกฎหมายและเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

3) การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เนื่องจากประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ รัฐบาลไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขปัญหาเพียงลำพังได้ รวมทั้งเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกับมิติอื่นอย่างรอบด้าน แนวคิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจากทุกภาคส่วน อาทิ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม

4) การเสริมสร้างการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย จากสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองและผู้อื่นในชุมชนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุข

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานและขับเคลื่อนแผน คือ “ประเทศไทยมีการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองลดลง โดยคำนึงถึงความมั่นคง หลักสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาประเทศ”



(สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2563) ทั้งนี้ ยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานทั้งสิ้น 11 แนวทาง โดยแบ่งเป็นสองส่วน คือ แนวทางการดำเนินงานที่แก้ไขปัญหาตามรายกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมือง 4 กลุ่ม และแนวทางการสนับสนุนเพื่อการดำเนินงานแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) แนวทางการดำเนินงานที่แก้ไขปัญหาตามรายกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม โดยแบ่งแนวทางและกลยุทธ์ตามสภาพปัญหาของกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองและภารกิจงานความรับผิดชอบของหน่วยงานหลักในแต่ละกลุ่ม ได้แก่

(1) แนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล โดยกำหนดให้มีการเร่งรัดกำหนดสถานะบุคคลให้แก่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในไทยเป็นเวลานาน รวมถึงกลุ่มคนไทยที่ตกหล่นจากการสำรวจในการจัดทำทะเบียนประวัติ อีกทั้งให้มีการปรับปรุงหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสถานะให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันให้มากที่สุด ทั้งนี้ในการดำเนินงานต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของไทยและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยได้เข้าเป็นภาคีว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานแก่กลุ่มเป้าหมาย อาทิ สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข และสิทธิในการทำงาน

(2) แนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผู้ประกอบการ รวมทั้งผู้จัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและต่อต้านขบวนการค้ามนุษย์ โดยในปัจจุบันเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 2019 จึงต้องกำหนดมาตรการเชิงรุกในการคัดกรองโรคระบาด นอกจากนี้ ตามกรอบแนวคิดที่ต้องการส่งเสริมให้มีการเข้ามาอย่างถูกกฎหมายของคนต่างด้าว จำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงาน (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน และบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานเพื่อส่งเสริมการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย โดยอาจมีการพิจารณาปรับแก้ไขตัวบันทึกดังกล่าว เพื่อให้เป็นปัจจัยที่จะดึงดูดให้คนต่างด้าวเข้ามาในระบบที่ภาครัฐไทยจัดเตรียมไว้ให้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามและทราบข้อมูลสถิติที่ชัดเจนของคนกลุ่มดังกล่าว

(3) แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยประเด็นของกลุ่มดังกล่าวเป็นประเด็นเฉพาะเรื่อง การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ กล่าวคือ ให้มีการเพิ่มความเข้มข้นในการสกัดกั้นและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองของกลุ่มดังกล่าวเป็นพิเศษ โดยจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบตรวจสอบและติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิด เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาการแทรกแซงหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ นอกจากนี้ ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน

รับผิดชอบจึงต้องชี้แจงและทำความเข้าใจกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของไทยต่อกลุ่มดังกล่าว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาพลักษณ์เชิงลบและข้อต่อรองของประเทศมหาอำนาจที่มีต่อไทยในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้งจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือระดับนโยบายหรือระดับปฏิบัติกับทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมหากมีการเจรจาตามความสมัครใจเพื่อเดินทางกลับประเทศมาตุภูมิหรือการส่งไปประเทศที่สาม โดยคำนึงถึงกฎหมายภายในของประเทศและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรม

(4) แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ โดยให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิงขบวนการนำพา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างเด็ดขาดและมีความจริงจัง และกำหนดให้มีการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบการตรวจคนเข้าเมืองและฐานข้อมูลคนเข้าเมืองให้ทันสมัยและเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการในการติดตามและตรวจสอบบุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้า - ออกและพำนักอาศัยในราชอาณาจักร รวมทั้งให้มีการติดตามและการเฝ้าระวังกลุ่มที่ขอรับการตรวจลงตราผิดประเภทหรืออยู่ในประเทศไทยต่ออย่างผิดกฎหมาย

โดยแนวทางการดำเนินการที่ 1 - 4 เป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นตามสภาพปัญหาและการแบ่งตามกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองและกำหนดให้มีการแบ่งมอบหน่วยงานรับผิดชอบหลักในแต่ละแนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่งมีกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ แนวทางที่สองมีกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ แนวทางที่สามมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ และแนวทางที่สี่มีสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้คำนึงถึงบทบาท ภารกิจ และขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการดำเนินการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	
	หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก	หน่วยงานที่รับผิดชอบร่วม
๑. การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล	มท. (ปก.)	สธ. ศธ. รง. สมช.
๒. การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	รง.	กต. มท. กอ.รมน. ศรชล. ดร. สมช.
๓. การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	สมช.	กต. ดร. (สตม.) มท.
๔. การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ	ดร. (สตม.)	มท.
๕. การปรับปรุงและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	มท.	กท. (ทบ. ทร. และ ทอ.) ดร.
๖. การเสริมสร้างความร่วมมือด้านการข่าว การลาดตระเวนบริเวณชายแดน	กท.	มท. ดร. กอ.รมน. สชช. ศรชล.
๗. การส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม	มท.	รง. พม. วธ. ศธ. สมช.
๘. การแสวงหาความร่วมมือจากนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง	กต.	สมช.
๙. การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐ	ยธ.	มท. กท. ดร.
๑๐. การพัฒนาการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยทุกภาคส่วน	กอ.รมน.	มท. รง. ยธ.
๑๑. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กอ.รมน.	มท. ดร. (สตม.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ภาพที่ 2: แสดงแนวทางการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการของ สมช.

2) แนวทางการสนับสนุนเพื่อการดำเนินงานแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ในแผนปฏิบัติการด้านบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองยังได้กำหนดหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในด้านอื่น ๆ ได้แก่ การเสริมสร้างความร่วมมือด้านการข่าว การลาดตระเวนบริเวณชายแดน การแสวงหาความร่วมมือจากนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศ การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจำเป็นต้องเชื่อมโยงแผนงานและการทำงานที่รอบด้านและครอบคลุมทุกมิติ เพื่อให้การแปลงนโยบายจากระดับไปสู่ระดับปฏิบัติสำเร็จผลอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยค้นพบว่า การที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน เนื่องจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาคาบเกี่ยว (Cross Issue) อาทิ ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนบริเวณช่องทางธรรมชาติ ทางบก และทางน้ำ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ดังนั้น การแสวงหาความร่วมมือหรือการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญ จึงกล่าวได้ว่าแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นตัวอย่งที่ดีในการนำมาศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากเป็นแผนปฏิบัติการที่รวบรวมปัญหาและขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองหลากหลายกลุ่มเข้า

ไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดหน่วยรับผิดชอบหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.2 กระบวนการกำหนดนโยบายผ่านแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 – 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระบวนการกำหนดนโยบายของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นเป็นไปตามกระบวนการกำหนดนโยบายตามตัวแบบกระบวนการหรือ Process Model ของ Thomas R. Dye ซึ่งประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอน สามารถอธิบายได้ดังนี้

##### 4.2.1 ขั้นตอนการระบุปัญหา (Problem Identification)

ข้อมูลจากเอกสารเรื่องแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน (Migration) โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์สากลที่เกิดขึ้นทั่วโลกตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเกิดขึ้นได้ในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยรายงานสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานโลก ประจำปี ค.ศ. 2020 (World Migration Report 2020) ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration หรือ IOM) ประมาณการของจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศว่ามีประมาณ 272 ล้านคนทั่วโลก หรือประมาณร้อยละ 3.5 ของประชากรโลกทั้งหมด ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มคนวัยทำงานช่วงอายุ 20 – 24 ปี ร้อยละ 72 กลุ่มคนที่อายุต่ำกว่า 20 ปี ร้อยละ 15 และผู้ที่อายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 13 โดยประเทศที่ถือเป็นจุดมุ่งหมายของการโยกย้ายถิ่นฐานและมีประชากรที่เป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานจำนวนมากที่สุด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และรัสเซีย ส่วนประเทศไทยนั้นอยู่ในอันดับที่ 14 ของประเทศที่มีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมากที่สุดในโลก ทั้งนี้ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานมากกว่าร้อยละ 70 มักจะอพยพไปยังประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และส่วนใหญ่จะเดินทางไปยังประเทศที่มีรายได้สูง (High – income countries) ทั้งนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

##### 1) ความต้องการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ

เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจในหลายประเทศ ทำให้ประชากรในประเทศเหล่านั้นสามารถประกอบอาชีพที่หลากหลาย และได้รับค่าตอบแทนที่ดีกว่า อีกทั้งหากนานาประเทศมีความต้องการพึ่งพาแรงงานที่สูง จะส่งผลให้มีกลุ่มประชากรจำนวนมากโยกย้ายถิ่นฐานเข้าไปประกอบอาชีพในพื้นที่ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง เพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

2) **ความไม่สงบและความขัดแย้งในประเทศต้นทาง** โดยประเด็นดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญของการโยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งสาเหตุจากความขัดแย้งและความรุนแรงภายในประเทศ ซึ่งมีต้นตอปัญหาจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา และความเห็นต่างทางการเมือง อาทิ เหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมา ซีเรีย อัฟกานิสถาน หรือโซมาเลีย ส่งผลให้มีผู้อพยพจากประเทศดังกล่าวเดินทางเพื่อหนีภัยไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก

3) **ภัยพิบัติทางธรรมชาติ** การเกิดภัยพิบัติหรือการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศ การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องอพยพไปสู่พื้นที่ที่มีความปลอดภัยและอุดมสมบูรณ์มากกว่าพื้นที่เดิม นอกจากนี้ ในปัจจุบันที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลกระทบต่อประชาคมโลกในรูปแบบการแพร่ระบาดขนาดใหญ่ (Pandemic) นำไปสู่การเคลื่อนย้ายกลับภูมิลำเนาของผู้คนจากทั่วโลกจำนวนมากและส่งผลให้การดำรงชีวิตของคนเปลี่ยนแปลงไปจากปกติหรือรูปแบบใหม่ (New Normal) ที่ทำให้การผ่านแดนหรือการขออนุญาตเข้า-ออกราชอาณาจักรมีความซับซ้อนและทำได้ยากมากขึ้นกว่าที่เคยมีมา

ทั้งนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่สร้างปัญหาให้กับประเทศปลายทางมากที่สุด คือ การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ (Irregular Migration) และเรียกกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่า กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งในปัจจุบัน ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม โดยกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติที่สำคัญ เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศและตกค้างอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน นำมาซึ่งความไม่ชัดเจนของสถานะพลเมือง สิทธิของบุคคล และสถานภาพตามกฎหมาย อีกทั้งส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การถูกละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศในระยะยาว เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าอาวุธและลักลอบนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรเป็นไปอย่างมีระเบียบและถูกต้องตามหลักเกณฑ์และกติการะหว่างประเทศ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมในประเทศปลายทางได้ โดยการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยเป็นแบบผสม (Mixed flow) ซึ่งหมายถึงมีการย้ายถิ่นทั้งถูกและผิดกฎหมาย รวมทั้งเป็นการย้ายถิ่นฐานที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วเมื่อข้างต้น ทั้งนี้ การที่มีผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมากขึ้นนั้น ส่งผลกระทบต่อหลายด้านทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อประเทศ ดังนี้

1) **ด้านเศรษฐกิจ** เนื่องจากประเทศไทยมีความต้องการใช้แรงงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจในหลายด้าน อาทิ ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ หรือภาคเกษตรกรรม อีกทั้งงานบางประเภทเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ทำ โดยเฉพาะงานประเภท 3D ได้แก่ งานสกปรก (Dirty) งานหนัก

(Difficult) และงานอันตราย (Dangerous) ทำให้ประเทศไทยมีความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน จึงถือว่าภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นขับเคลื่อนด้วยแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม หากมีการจ้างแรงงานอย่างผิดกฎหมาย หรือมีการละเมิดสิทธิแรงงานดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์เชิงลบของประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่การถูกกดดันหรือการคว่ำบาตรจากประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ นอกจากนี้การที่ไทยพึ่งพาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลักอาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถและการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

2) **ด้านความมั่นคง** เมื่อเกิดปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานและมีผู้หลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้ภาครัฐต้องเร่งหามาตรการหรือแนวทางในการบริหารจัดการ เพื่อป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเพิ่มการสกัดกั้นตามแนวชายแดน การใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดเสถียรภาพในการบริหารจัดการและเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐในระยะยาวได้ แต่ในขณะเดียวกัน อาจมีกลุ่มผู้ไม่หวังดีแฝงตัวเข้ามารวมกับกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐาน อาทิ กลุ่มก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้ายที่ก่อเหตุโดยลำพัง (Lone wolf) ทำให้การป้องกันเหตุดังกล่าวทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ปัญหากลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ขบวนการลักลอบขนคนเข้าเมือง ขบวนการค้ามนุษย์จะเพิ่มจำนวนสูงขึ้นด้วย

3) **ด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** หากภาครัฐมีการบริหารจัดการกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นไปตามหลักกฎหมายและสอดคล้องกับกติกาสากลหรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีและให้สัตยาบัน จะส่งผลให้ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้งยังสามารถเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการกลุ่มคนดังกล่าวให้กับประเทศต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามายังประเทศไทยด้วยสาเหตุบางประการ อาทิ ความไม่สงบทางการเมือง การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากประเทศต้นทาง ซึ่งกลุ่มดังกล่าวถือเป็นกลุ่มที่มีความละเอียดอ่อนและอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความน่าเชื่อถือ และเสถียรภาพของประเทศ เช่น ไทยอาจถูกเสี่ยงต่อการถูกกดดันจากประเทศมหาอำนาจ หรือส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

4) **ด้านสังคม** การโยกย้ายถิ่นฐานทำให้เกิดความหลากหลายทางสังคม อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา หรือวัฒนธรรม ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวและก่อเกิดเป็นชุมชน สังคม และประเทศให้เกิดความเข้มแข็ง แต่หากไม่มีการจัดการและการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน อาจทำให้เกิดความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคตได้

5) **ด้านสาธารณสุข** ภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาระบบควบคุมโรคอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งการที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขตามหลักมนุษยธรรมแก่กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศต้นทาง เป็นการสร้างเสริมภาพลักษณ์ที่ดีในด้านสิทธิมนุษยชนแก่ประเทศ แต่การที่มีผู้

หลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากขึ้น อาจนำไปสู่การแพร่ระบาดของโรคที่พบยากในประเทศไทย ซึ่งมีความเสี่ยงต่อประชากรในประเทศ นอกจากนี้ ภาครัฐต้องมีกำหนดแนวทางและงบประมาณเพื่อรองรับการรักษาผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มที่ไม่สามารถเรียกเก็บค่ารักษาได้ รวมทั้ง ในปัจจุบัน เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 ประกอบประเทศไทยไม่มีระบบตามตัวบุคคลหรือแรงงาน จึงถือเป็นความสุ่มเสี่ยงที่ภาครัฐต้องเฝ้าระวังและติดตาม เพื่อไม่ให้เกิดการแพร่ของโรคระบาดเป็นวงกว้าง

6) **ด้านสิทธิมนุษยชน** ไทยได้ดำเนินมาตรการในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือผู้หนีภัยการสู้รบตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยอยู่บนความเหมาะสมและขีดความสามารถที่ภาครัฐจะช่วยเหลือได้ ซึ่งถือเป็นหลักประกันสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชน แต่หากเกิดกรณีของไทยไม่สามารถปฏิบัติตามหรือสอดคล้องกับหลักสากลได้ อาจกลายเป็นข้อผูกพันหรือเงื่อนไขต่อรองให้กบองคักระหว่างประเทศหรือประเทศที่เกี่ยวข้องกดดันและแทรกแซงการดำเนินการภายในของไทยได้ รวมทั้งอาจเป็นสาเหตุให้ไทยได้รับคำตำหนิและสร้างภาพลักษณ์เชิงลบต่อไทยในเวทีระหว่างประเทศได้

ในประเด็นดังกล่าว ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความเห็นต่อการระบุปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

“หากจะเขียนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ เราจำเป็นต้องประเมินถึงผลกระทบด้วยว่าส่งผลถึงในมิติใดหรือปัญหาใดบ้าง แล้วถึงจะ Play Back กลับไปว่าในการแก้ไขปัญหาควรแก้ที่ละจุด และเริ่มต้นแก้ที่อะไร ตัวอย่างของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ดังนั้น สมช. ในฐานะหน่วยงานระดับนโยบาย ต้องวางแผนให้ได้ว่าใครมีบทบาทหรือ Action ตอนไหน” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ ย่อมต้องคำนึงถึงปัญหาเป็นสำคัญ ประกอบกับการประเมินถึงผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน โดยทั้งสองปัจจัยจะสะท้อนไปถึงนโยบายหรือมาตรการที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองและแผนบริหารจัดการชายแดนของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า ประเด็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องในหลายมิติ ดังนั้นในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจึงต้องร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม อีกทั้งในขั้นตอนของการระบุปัญหา จำเป็นต้องแยกย่อยประเด็นที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายไปลำดับต่อไปได้

#### 4.2.2 ขั้นตอนการกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ (Agenda Setting)

การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลไทย มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำแผนผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นนโยบายหลักของการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ โดยแผนดังกล่าว สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายออกเป็น 4 กลุ่มและกำหนดหน่วยงานที่มีภารกิจงานเกี่ยวข้องกับผู้หลบหนีเข้าเมืองแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักและหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการลักลอบเข้าเมือง โดยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม มีลักษณะปัญหาความเปราะบางที่แตกต่างกัน เนื่องจากสภาพปัญหาของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้กำหนดวาระการตัดสินใจ (Agenda Setting) สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แยกตามรายกลุ่มของผู้หลบหนีเข้าเมือง จากการศึกษาข้อมูลสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นต่อความสำคัญของการจำแนกกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองไว้ ดังนี้

“ในแง่ของการทำงาน เราจำเป็นต้องทำงานแบบ Grouping กลุ่มเป้าหมายเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปในภาพเดียวกัน โดยตั้งเป้าหมายการดำเนินการคือ แก้ไขปัญหาเดิมที่ตักค้ำและป้องกันคนที่จะอพยพเข้ามาใหม่ ดังนั้น การจำแนกกลุ่มจะช่วยให้เรามองเห็นปัญหาได้ดีขึ้น” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

โดยข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองแต่ละกลุ่มมีที่มาและสาเหตุจากหลายปัจจัย เช่น การหนีภัยสงคราม การประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น อีกทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาของแต่ละกลุ่มย่อมมีความแตกต่างกันไปด้วย เนื่องจากกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองต่าง ๆ ส่งผลกระทบในภาพรวมและมิติที่หลากหลาย ตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จำแนกกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองตามสาเหตุของการอพยพหรือลักลอบเข้ามาในประเทศ 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

**1. กลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล** คือ กลุ่มบุคคลที่อพยพหรือย้ายเข้ามาด้วยสาเหตุการหนีภัยสงครามหรือพิชเศรษฐกิจทางประเทศต้นทาง นอกจากนี้บางส่วนยังเป็นกลุ่มคนไทยที่ตกหล่นการสำรวจจากการจัดทำทะเบียนราษฎร เนื่องด้วยการอพยพตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่ห่างไกล ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ขาดสถานะทางทะเบียน กลุ่มคนไร้รัฐหรือรากเหง้าที่ไม่



สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ว่าอพยพมาจากที่ใด หรือกลุ่มเด็กที่ติดตามแรงงานหรือพ่อแม่เข้ามาในประเทศไทย ด้วยสภาพปัญหาข้างต้น จึงทำให้กลุ่มคนดังกล่าวไม่มีสถานะและประวัติในทะเบียนราษฎร ส่งผลให้กลุ่มคนดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่พลเมืองควรได้รับ อาทิ สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิด้านการทำงานหรือการจ้างงานตามกฎหมาย โดยกลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลสามารถจำแนกรายละเอียดและข้อมูลเชิงสถิติ ดังนี้

**ตารางที่ 1: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ปี 2563**

รายการ	จำนวน
กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ครอบคลุมเฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงกลุ่มคนไทยที่ตกหล่นจากการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ	140,588 คน
กลุ่มเด็กและบุคคลในสถานศึกษาและจบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมาย	73,906 คน
กลุ่มคนไร้รากเหง้า ไร้รัฐ และไร้สัญชาติ	7,977 คน
กลุ่มผู้ทำคุณประโยชน์	14 คน
<b>จำนวนรวม</b>	<b>222,485 คน</b>

จากการศึกษาข้อมูลสถิติข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มคนดังกล่าวไม่มีสถานะทางทะเบียนในระบบทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย อาทิ กลุ่มเด็กที่โยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มที่ติดตามผู้ปกครองหรือแรงงานเข้ามาในประเทศไทยและกลุ่มที่ไม่มีเอกสารประจำตัว เมื่อไม่มีเอกสารในการแสดงตัวตนหรือพิสูจน์สัญชาติ ทำให้กลุ่มเด็กดังกล่าวกลายเป็นบุคคลผิดกฎหมายนำมาซึ่งปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคลทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติไทยได้ทั้งที่อาศัยอยู่ในไทยมาเป็นเวลานาน แม้ว่านโยบายของไทยจะให้สิทธิด้านการศึกษาและสิทธิด้านสาธารณสุขกับเด็กทุกคนไม่ว่าจะเป็นสัญชาติใดก็ตาม แต่เมื่อเด็กพ้นช่วงอายุวัยที่กำหนดไปแล้ว การไม่มีสัญชาติหรือการไม่ได้ถือสัญชาติไทยตามสถานะทางทะเบียน ย่อมส่งผลต่อการศึกษาต่อในสถานศึกษา การเข้าทำงาน หรือการดำเนินการต่าง ๆ ตามสิทธิทางทะเบียนราษฎร (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2564)

ด้วยเหตุนี้ แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินงานในส่วนที่

เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งได้มีการตั้งเป้าประสงค์ในการลดจำนวนผู้ไร้สถานะทางทะเบียนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบการดำเนินงานของการจัดทำแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ภายหลังจากได้มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถึงการปรับแก้ไขหลักเกณฑ์และกระบวนการขอหรือพิสูจน์สัญชาติ เพื่อให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวดำเนินการตามขั้นตอนให้น้อยลงและสามารถเข้าถึงกระบวนการขอสัญชาติได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการระดับปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อาทิ ความล่าช้าของการดำเนินการทางเอกสาร การขาดความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งทำให้จำนวนของผู้มีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคลไม่ได้ลดลง และมีแนวโน้มว่าคนกลุ่มดังกล่าวจะมีเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการอพยพเข้ามาใหม่และอัตราการเกิดของประชากร หากภาครัฐไทยไม่มีการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น จะทำให้กลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตหลายประการ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศอีกด้วย

**2. กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน** คือ กลุ่มแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยในห้วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความต้องการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ในอัตราที่สูงขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานทักษะต่ำและกลุ่มธุรกิจงานบางประเภทที่คนไทยไม่ทำหรือกำลังขาดแคลน อาทิ งานลักษณะ 3D ได้แก่ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานอันตราย (Dangerous) หรืองานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมประมง และภาคบริการต่าง ๆ

**ตารางที่ 2: แสดงข้อมูลเชิงสถิติแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ปี 2564**

รายการ	จำนวน
แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (MOU)	738,880 คน
แรงงานได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี (แรงงานผิดกฎหมายที่รัฐบาลดำเนินการให้เข้าสู่ระบบ MOU)	941,552 คน
<b>จำนวนรวม</b>	<b>1,680,432 คน</b>

จากการจำแนกผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม จากข้อมูลสถิติของกระทรวงแรงงานเดือนมีนาคม 2564 ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน คือกลุ่มหลักที่ได้มีการลักลอบเข้าเมืองมากที่สุด โดยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้นจำนวน 1,680,432 คน แบ่งออกเป็นแรงงานฝีมือและแรงงานประเภททั่วไป (สำนักบริหารแรงงาน

ต่างดาว, 2564) โดยการศึกษาข้อมูลสถิติของกระทรวงแรงงานสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการแรงงานกลุ่มดังกล่าว และแรงจูงใจของการลักลอบหนีเข้าเมืองมาในประเทศไทยได้ ดังนี้

ประการแรก พัฒนาการของสังคมผู้สูงวัยของประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยแบบสมบูรณ์ ทำให้อัตราการเกิดของประชากรกลุ่มใหม่มีน้อยลง ในขณะที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรแบบใหม่และมีความต้องการแรงงานของวัยหนุ่มสาวเพื่อทดแทนความต้องการแรงงานที่มีไม่เพียงพอต่อความต้องการกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำจากประเทศต้นทาง เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้กลุ่มแรงงานต่างดาวอพยพเข้ามาทำงานในไทย จากการจัดลำดับค่าครองชีพของประเทศในภูมิภาคอาเซียนของธนาคารโลกประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 4 มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี 219,197.44 บาท ในขณะที่ประเทศกลุ่ม CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม) อยู่ในลำดับที่ 7 – 10 ของภูมิภาค ซึ่งถือเป็นลำดับที่มีค่าครองชีพต่ำที่สุด (World Bank, 2562) อีกทั้งบางพื้นที่เกิดภาวะความไม่สงบภายในประเทศตั้งแต่ยุคสงครามเย็น โดยพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบอาชีพถูกแปรเปลี่ยนเป็นพื้นที่สงคราม ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศเหล่านั้นย่ำแย่ตามไปด้วย ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยมีความเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้คนในกลุ่มประเทศดังกล่าวอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในไทยประกอบอาชีพเป็นจำนวนมาก (ศิบตี นพประเสริฐ, 2553)

ประการสุดท้าย ประเทศไทยที่เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางและแห่งความต้องการจ้างงานที่สูง รวมถึงการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคที่มีพรมแดนและการคมนาคมขนส่งสะดวกสบาย ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากไหลทะลักและลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่เขตอุตสาหกรรม เช่น กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรปราการ ชลบุรี เป็นต้น รวมถึงบริเวณพื้นที่ที่มีการทำภาคธุรกิจอุตสาหกรรมประมงในภาคตะวันออกและภาคใต้ ทั้งนี้ แรงงานส่วนใหญ่มีลักลอบเข้ามาภายในประเทศด้วยตนเองและเข้ามาโดยผ่านขบวนการลักลอบเคลื่อนย้ายและขนแรงงานหรือขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ยังพบว่ามีลักลอบทำงานของชาวเวียดนามและชาวจีนโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาในราชอาณาจักรในฐานะนักท่องเที่ยว มักอยู่เกินกำหนดและไม่กลับออกไป (ศิบตี นพประเสริฐ, 2553)

ด้วยเหตุผลข้างต้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เล็งเห็นความสำคัญของแผนปฏิบัติการผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการแสวงหาความร่วมมือร่วมกับประเทศต้นทางสำหรับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้แรงงานเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังพบอุปสรรคของการดำเนินการ คือ หน่วยงานภาครัฐไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานมาอย่างต่อเนื่อง แต่

จำนวนของแรงงานที่ลักลอบเข้ามาไม่ได้ลดลงตามไปด้วย อีกทั้งแรงงานกลุ่มดังกล่าว มักเข้ามาจาก ขบวนการชนคนเข้าเมืองหรือกลุ่มนายหน้า ซึ่งเป็นการเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย เนื่องจากมีค่าใช้จ่าย ที่ถูกกว่าและสามารถนำครอบครัวหรือบุตรผู้ติดตามเข้ามาได้ด้วย แตกต่างจากการเข้ามาตามบันทึก ความเข้าใจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (แรงงานตาม MOU) ซึ่งต้องใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนมากและไม่สามารถพาครอบครัวเข้ามาด้วยได้ จึงทำให้แรงงานดังกล่าวเข้ามากับกลุ่มนายหน้ามากกว่าและเกิด เป็นปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองหรือแรงงานที่เข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**3. กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** โดยส่วนใหญ่เป็น กลุ่มที่หนีภัยสงครามและความไม่สงบจากประเทศต้นทาง จึงมีความต้องการแสวงหาที่พักพิง ปลอดภัย รวมทั้งกลุ่มที่หนีการประหัตประหาร โดยมีเหตุผลในการอพยพหรือลักลอบเข้ามาว่าหากอยู่ใน ประเทศต่อไป อาจกระทบหรือมีอันตรายถึงชีวิต ซึ่งผลการศึกษายังพบว่าประเด็นปัญหาดังกล่าว ความเป็นอยู่ของกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคง ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์การ โยกย้ายถิ่นฐานของประชากร อีกทั้งประเทศไทยเปรียบเสมือนประเทศปลายทางและทางผ่านไปยัง ประเทศที่สามเพื่อตั้งถิ่นฐานของกลุ่มผู้อพยพหรือหนีภัยการสู้รบมาตั้งแต่อดีต ในปัจจุบันกลุ่มดังกล่าว อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณพื้นที่ชายแดนไทยและเมียนมา จำนวน 9 แห่ง ในบริเวณ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรี

**ตารางที่ 3: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มที่เปราะบางต่อความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปี 2563**

รายการ	จำนวน
กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.)	100,000 คน
กลุ่มอื่น ๆ	1,000 คน
<b>จำนวนรวม</b>	<b>101,000 คน</b>

ทั้งนี้ การที่กลุ่มคนดังกล่าวอพยพเข้ามาพักพิงในพื้นที่บริเวณชายแดนของไทยมาเป็น เวลานานและไม่สามารถเดินทางกลับพื้นที่เดิมที่เคยอยู่ เนื่องจากสภาพพื้นที่ที่พักอาศัยในฝั่ง ประเทศต้นทางถูกทำลายจากภัยสงครามไปแล้ว ประกอบกับการขาดความร่วมมือในการรับกลุ่มคน ดังกล่าวกับประเทศต้นทาง จึงกลายเป็นปัญหาที่กลุ่มคนดังกล่าวยังคงค้างอยู่ในประเทศไทยเป็น จำนวนมาก จากการศึกษาสรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาบทวน ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ผู้วิจัยค้นพบว่า บทบาทของสำนักงานสภาความ มั่นคงแห่งชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของการออกนโยบายดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะการดำเนินนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีความเปราะบาง จากสถานการณ์ความรุนแรงและ

ความไม่สงบที่อาจเกิดขึ้นจากประเทศต้นทาง ซึ่งประเด็นดังกล่าว มีความอ่อนไหวและเกี่ยวข้องกับมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้ง อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาคและกระทบต่อประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้จัดประเภทของกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับผลกระทบจากเหตุผลข้างต้น ไว้เป็นกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อที่จะกำหนดให้มีการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและรัดกุม

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว กลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เดินทางเพื่อหนีภัยความไม่สงบจากประเทศต้นทางมักไม่มีเอกสารประจำตัวใด ๆ ที่เป็นการพิสูจน์ตัวตนติดตามตัวมาด้วย จึงอาจนิยามว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองของประเทศไทย อีกทั้งนโยบายของภาครัฐไทยที่ไม่อนุญาตให้กลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวประกอบอาชีพหรือทำงานได้ อาจเนื่องด้วยความกังวลที่การอนุญาตให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถทำงานได้จะกลายเป็นปัจจัยดึงดูดที่ทำให้มีผู้อพยพเข้ามาในไทยเพิ่มมากขึ้น ทางของไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ อีกทั้งกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์จากกลุ่มผู้ไม่หวังดีอีกด้วย กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกละเมิดสิทธิด้านมนุษยชนและถูกหลอกลวงและกลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้ กลุ่มคนดังกล่าวจึงเป็นกลุ่มที่ภาครัฐไทยให้ความดูแลและช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนสากล รวมถึงหลักพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเข้าเป็นภาคี ซึ่งไทยตระหนักถึงการดูแลกลุ่มคนดังกล่าวโดยไม่เลือกปฏิบัติและพิจารณาถึงความเหมาะสมและขีดความสามารถที่ไทยจะสามารถปฏิบัติได้ เพื่อไม่ให้เกิดเป็นภาระผูกพันกับประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ ไทยเน้นการดำเนินการให้สอดคล้องควบคู่ไปกับกฎหมายภายในของประเทศไทยด้วย จึงกล่าวได้ว่า การดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่อกลุ่มผู้เปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาครัฐไทยจึงมีความกังวลและดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์เชิงลบของไทยในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้งไทยมักถูกแทรกแซงหรือถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์การระหว่างประเทศ ในการขอเข้าดูแลและรับทราบนโยบายที่ไทยจะดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจกลายเป็นข้อต่อรองที่ประเทศมหาอำนาจใช้กับไทยในการกดดันให้ดำเนินตามข้อตกลงต่าง ๆ ได้

**4. กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ** โดยส่วนใหญ่กลุ่มดังกล่าวมักเป็นกลุ่มคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรต่อภายหลังจากที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรสิ้นสุดลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อท่องเที่ยว ลักลอบทำงานหรือแฝงตัวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในสถานศึกษาโดยเป็นนักศึกษาหรืออาจารย์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงกลุ่มที่ปลอมแปลงเอกสารต่าง ๆ สำหรับการเดินทางเข้าและออกราชอาณาจักรด้วย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่เกินเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ยอมรับโทษปรับ และจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร

ไทยตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กฎหมายไทยกำหนด รวมทั้งโดนจำคุกและกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย

ตารางที่ 4: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ปี 2563

รายการ	จำนวน
กลุ่มที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเกินกำหนด (Overstay)	72,777 คน
กลุ่มผู้ต้องกัก (กระทำความผิดและโดนจับกุมในประเทศไทย)	2,000 คน
กลุ่มผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban Refugee) ที่หนีการประหัตประหารจากประเทศต้นทาง (กลุ่มที่ได้รับสถานะจาก UN แล้วและรอการส่งไปประเทศที่สาม)	5,000 คน
<b>จำนวนรวม</b>	<b>79,777 คน</b>

จากการศึกษาเอกสารรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทยของเครือข่ายสิทธิและผู้ไร้รัฐ ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มเปราะบางและมีความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวหรือการถูกจับกุมในห้องพัก เป็นการจำกัดอิสรภาพ อีกทั้งยังเป็นการพลัดพรากจากครอบครัวโดยเฉพาะกรณีที่ต้องหามือบุตรติดตามมาด้วย อีกทั้งบรรยากาศของสถานกักตัวนั้นมีสภาพที่แออัด อากาศไม่ถ่ายเท ไม่ถูกหลักสุขอนามัยซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านสุขภาพและสภาพจิตใจของผู้ต้องกัก โดยการกักตัวเด็กรวมกับมารดาที่ต้องเป็นผู้ต้องกักซึ่งสภาพในห้องพักนั้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเด็ก และไม่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตและการพัฒนาการของเด็ก (กนกนิชก์ ตันท์กุลรัตน์ และสุเทพ จันทร์อำพร, 2560) นอกจากนี้ กลุ่มที่เป็นผู้ลี้ภัยในเขตเมืองอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวในการถูกประหัตประหารจากประเทศต้นทาง การดำเนินนโยบายหรือการส่งกลับประเทศต้นทางยังคงเป็นทางออกที่เป็นไปได้ยาก ซึ่งถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย แต่ตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้น ในทางปฏิบัติแล้วไทยก็ไม่สามารถส่งกลับผู้ลี้ภัยไปสู่อันตรายได้ ทั้งนี้ ทางออกหรือการดำเนินมาตรการทางนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามด้วย ประเด็นสำคัญของกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ อีกประการหนึ่งคือการรอส่งกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ ต้องอาศัยระยะเวลาานที่พอสมควร ทำให้กลุ่มคนดังกล่าวต้องตกอยู่ในสภาวะถูกกักตัวในสถานกักตัวโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา

โดยสรุป การดำเนินการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทั้ง 4 กลุ่ม ย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะปัญหาตามบริบทของโครงสร้างทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และอาจจะส่งผลกระทบต่อดำเนินการ โดยบางกลุ่มอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ และบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยอาจจะถูกกดดันจากบริบทและประชาคมโลก หากมีการดำเนินการที่ไม่ครอบคลุมและคำนึงถึงทุกมิติอย่างรอบด้าน โดยสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้ทำการประเมินและวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ อันนำมาซึ่งการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการต่าง ๆ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติย่อมคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ความมั่นคง และหลักสิทธิมนุษยชนสากลไปควบคู่กัน เพื่อนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุให้มากที่สุด

#### 4.2.3 ขั้นตอนการกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Formulation)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้วิจัยสามารถแยกประเด็นในการกำหนดนโยบายได้ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** บริบททางสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ถือเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้มีการโยกย้ายและการลักลอบหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย โดยประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยบางส่วนได้อพยพเข้ามาและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางหรือออกไปยังประเทศที่สามได้ จึงตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีบางส่วนที่เข้ามาเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศของตน รวมถึงกลุ่มที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกกฎหมาย แต่ไม่สามารถเดินทางกลับตามระยะเวลาที่กำหนดและลักลอบทำงานและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้งกลุ่มที่เป็นบุตรผู้ติดตามผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้น เพื่อบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ยังตกค้างอยู่ในประเทศไทยจากกรณีต่าง ๆ เช่น ผู้อพยพมานานและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศหรือย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนได้ หรือกลุ่มผู้มีสถานการณืเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายอันเนื่องมาจากการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรแบบเกินกำหนด หรือกลุ่มที่ลักลอบและหลบหนีเข้าเมืองเป็นต้น รวมทั้งลดระดับความรุนแรงของปัญหา ลดผลกระทบด้านความมั่นคง และเสริมสร้างประสิทธิภาพของภาครัฐไทยในการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ โดยสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติตั้งเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองให้ครอบคลุม 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยมานานและกลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่ (สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, 2561)

**ประเด็นที่สอง** จากการศึกษาเอกสารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ปี 2555 ผู้วิจัยพบว่าสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ดำเนินการทบทวนนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในอดีต จึงได้เสนอกำหนดการพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ 1) การรวบรวมปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่มเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาและการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ เนื่องจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่มมีความจำเป็นเร่งด่วนที่แตกต่างกัน ดังนั้นการรวบรวมปัญหาเข้าไว้ด้วยกันแล้วค่อยกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม รวมทั้งให้มีการนำเอาแนวทางหรือรูปแบบของยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไว้ แต่ให้ปรับปรุงกรอบแนวคิดและแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ 2) การพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม จากที่ได้กล่าวไปเมื่อข้างต้นแล้วว่า ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่มมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เท่ากัน ยกตัวอย่าง กลุ่มที่ควรได้รับการแก้ไขก่อนอาจเป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามาอยู่ในไทยเป็นเวลานานหรือกลุ่มคนไทยที่ตกหล่นจากการสำรวจ เพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าวได้สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามสมควรจะได้ก่อน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มที่หนีภัยการสู้รบหรือการอพยพเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามนั้นยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากจำเป็นต้องรอความร่วมมือจากประเทศที่สามและองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น การหยิบยกปัญหาที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ก่อนจึงเป็นเรื่องสำคัญและขับเคลื่อนให้เกิดผลสำเร็จ

ทั้งนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้นำเสนอทางเลือกดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เห็นชอบและดำเนินการในการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองต่อไป โดยนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบและมอบหมายให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำแนวทางในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่มไปพร้อมกัน เนื่องจากเล็งเห็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นของกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม จึงไม่ควรแยกส่วนหรือหยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งขึ้นมาก่อน (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2561) โดยผู้แทนของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“การแยกส่วนการทำงานเป็นการทำงานแบบเก่า รัฐบาลมีแนวคิดให้ดำเนินงานแบบ Comprehensive คือรวมการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองไว้ด้วยกัน ไม่ได้จัดว่ากลุ่มไหนเร่งด่วนกว่ากัน เพราะปัญหาของทุกกลุ่มเกี่ยวพันกันหมด จึงต้องขับเคลื่อนและทำไปพร้อมกัน” (นักวิเคราะห์ หันนโยบาย และ แผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)



โดยข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่าปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาในลักษณะที่เชื่อมโยงกับมิติอื่น ๆ (Cross Issue) จึงมีความจำเป็นที่ต้องขับเคลื่อนการดำเนินการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไปพร้อมกัน เนื่องจากการทำงานแบบเดิมหรือแยกส่วน ไม่สามารถทำให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองลดลงได้ จึงเป็นความท้าทายของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ใช้วิธีการขับเคลื่อนการดำเนินงานไปในแนวระนาบพร้อมกันทั้งหมด ไม่หยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งให้ความสำคัญมากเกินไป จนประเด็นอื่นถูกตัดทิ้งหรือไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา

**ประเด็นที่สาม** การกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายในภาพรวมเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานและผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยมีเป้าหมายคือการแก้ไขปัญหากลุ่มที่ตกค้างอยู่เดิมและกลุ่มที่อาจอพยพเข้ามาใหม่ นอกจากนี้ ที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นฝ่ายประสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่อกลุ่มเป้าหมายภายใต้กฎหมายหรือระเบียบที่รับผิดชอบ ซึ่งได้มีการกำหนดหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงที่เกี่ยวข้องและการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อนการยกร่างแผนเพื่อการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งในการกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในการเป็นหน่วยงานหลักและกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติในการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านผู้หลบหนีเข้าเมืองในระดับนโยบาย โดยมีส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อีกทั้งให้นายยุทธศาสตร์ไปเป็นกรอบกำหนดการปฏิบัติการกิจ แผนงาน และโครงการในส่วนความรับผิดชอบของตน ดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่และเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ อีกทั้งยังไม่มีสถานะทางทะเบียน เน้นการกำหนดสถานะบุคคลและการให้สิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาสืบต่อการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถเข้าถึงสถานะและสิทธิขั้นพื้นฐานได้รวดเร็วมากขึ้น

2) กระทรวงแรงงานมีหน้าที่และเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวสามสัญชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในไทย โดยขอให้กระทรวงแรงงานพิจารณาและให้ความสำคัญกับนโยบายการจ้างงานในระยะยาวที่เหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรของประเทศไทย การจัดระเบียบแรงงานที่ผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบอย่างถูกต้องเพื่อ

แปรเปลี่ยนเป็นแรงงานตามกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อาทิ การจัดทำความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการจ้างงานของแรงงาน

3) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีหน้าที่และเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาในกลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ ได้แก่ กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มโรฮิงจา หรือกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ โดยให้มีมาตรการควบคุมและแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม และเน้นย้ำถึงความสมดุลระหว่างความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหลักสิทธิมนุษยชน

4) สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่และเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาในกลุ่มที่นอกเหนือจากกลุ่มที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยเน้นให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอย่างจริงจัง และป้องกัน สกัดกั้นไม่ให้เกิดการลักลอบเข้ามาใหม่ ซึ่งจำเป็นจะต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงบริเวณพื้นที่ชายแดนในการลาดตระเวน เนื่องจากพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการลักลอบเข้าเมืองมามากที่สุดทั้งทางช่องทางธรรมชาติและช่องทางน้ำ

5) กระทรวงการต่างประเทศมีหน้าที่ในการประสานองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในระดับภูมิภาค โดยมุ่งเน้นประสานความร่วมมือทุกด้านกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งร่วมมือกับนานาชาติในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบให้พัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติเข้ามาในไทยอีก (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2561)

จะเห็นได้ว่า การนำยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองไปเป็นกรอบกำหนดการปฏิบัติการกิจ แผนงาน และโครงการสำคัญในส่วนความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานดังกล่าว ทำให้มีการแบ่งแยกการบริหารจัดการประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้หลบหนีเข้าเมืองแต่ละกลุ่มโดยหน่วยงานที่แตกต่างกันไปตามกรอบภารกิจภายในประเทศ รวมทั้งความเชี่ยวชาญของหน่วยงานนั้น ๆ

**ประเด็นที่สี่** การยกย่องและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดให้มีการยกย่องและจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นระบบมี สอดคล้องกับพลวัตของสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองในปัจจุบัน โดยในการขับเคลื่อนหรือดำเนินการจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงและเสถียรภาพของชาติ การปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งยังได้มีการกำหนดให้พัฒนากลไกการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองและบูรณาการฐานข้อมูลผู้

หลบหนีเข้าเมืองของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งแผนดังกล่าวได้ตัวต้นแบบมาจาก ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบปี 2555 ที่รวบรวมเอาปัญหาบาปรุจไว้ในนโยบาย เพื่อการแก้ไขปัญหาในฉบับเดียวกัน อีกทั้งยังมุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจ ตรวจคนเข้าเมือง กองอำนาจการรักษความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันเสนอแนวทางและบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม

ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยได้สังเกตเห็นถึงปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐและการ เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องด้วยกันเอง จะเห็นได้จากในอดีตที่มีความ พยายามในการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน เพื่อให้เป็นข้อมูลเชิงสถิติของผู้หลบหนีเข้าเมืองและฐานข้อมูล ระบบเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติงานทราบจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง เมื่อได้ ขับเคลื่อนหรือดำเนินการแผนงานไปแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลของแผนในระยะต่อไป แต่ก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ อาจเป็นข้อจำกัดของแต่ละหน่วยงานและโครงสร้างการบริหาร ภาครัฐไทยเองด้วย โดยผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองคือการบริหารจัดการฐานข้อมูล เนื่องจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไม่มีข้อมูลสถิติที่เชื่อมโยงกัน และไม่มีการบูรณาการ ระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งแต่ละหน่วยงานมีการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่ทราบข้อมูลที่ชัดเจน อันนำมาซึ่งอุปสรรคระหว่าง การดำเนินงาน” (ที่ปรึกษาด้านการประสานกิจกรรมความมั่นคง สำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการบูรณาการระหว่าง หน่วยงาน โดยเฉพาะการพัฒนาฐานข้อมูล หากขับเคลื่อนการจัดทำฐานข้อมูลกลางและหน่วยงานที่มี ภารกิจเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลชุดนี้ได้ จะช่วยให้ หน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ นำข้อมูลเชิงสถิติของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปใช้สำหรับการ ดำเนินงานในกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการดังกล่าวมีการมุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือกับประเทศรอบ บ้านของไทย เนื่องจากในการดำเนินงานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดของการแก้ไข ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองคือการประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางของกลุ่มผู้อพยพ โดยผู้แทน สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความเห็นต่อแผนปฏิบัติการดังกล่าว

ต่อประเด็นที่แผนฉบับนี้ยังขาดความเด่นชัด คือ มิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งถ้าสามารถทำให้มีความชัดเจนได้ อาจนำไปสู่แนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาคือตรงจุดได้มากขึ้น

“เนื่องจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมีความเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ต้องมีการทำงานควบคู่กันระหว่างหน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติ แต่บางครั้งตัวที่มีปัญหาจริง ๆ คือกรอบนโยบายใหญ่ โดยเฉพาะมิติที่เกี่ยวข้องระหว่างประเทศ ทำให้ไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง เนื่องจากต้องรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอีกหนึ่งมิติด้วย” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นถึงประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นเหมือนกำแพงปัญหาขนาดใหญ่ที่ทำให้ภาครัฐไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการดำเนินนโยบายใด ๆ ไปแล้วด้วย ดังนั้น การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐต้องตระหนักถึง จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีนโยบายใดที่สมบูรณ์แบบ ขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นจะส่งผลกระทบที่ตามมาไม่มากก็น้อย

#### 4.2.4 ขั้นตอนการอนุมัตินโยบาย (Policy Legitimation)

เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับทางเลือกหรือข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถให้ประโยชน์สูงสุดหรืออาจแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจากที่ได้กล่าวไปเมื่อข้างต้นถึงทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองนั้น ในขั้นตอนการอนุมัตินโยบาย ผู้วิจัยสามารถแยกประเด็นที่เกี่ยวข้องออกมาได้ ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** การเลือกข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองของไทยได้มีการดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2555 โดยมีการเสนอแนะยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาลูกหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2555 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) แต่กระบวนการขับเคลื่อนหรือการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็หยุดชะงักลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง อีกทั้งในขณะนั้น ฝ่ายการเมืองได้หยิบยกประเด็นแรงงานต่างด้าวเป็นประเด็นเร่งด่วนสำคัญและแยกประเด็นดังกล่าวไปบริหารจัดการเป็นการเฉพาะ พร้อมทั้งจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การขับเคลื่อนแผนงานตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาลูกหนีเข้าเมืองจึงต้องชะลอลงตามความเห็นชอบของฝ่ายการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของการอนุมัตินโยบาย ปัจจัยทางการเมือง และความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดและเลือกข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาคือตรงจุดที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของ

ประเทศเกิดขึ้น ฝ่ายการเมืองเล็งเห็นถึงความสำคัญและเห็นชอบในการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอเชิงนโยบายย่อมเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาด้วย ประกอบกับการครบรอบกำหนดเวลาในการทบทวนสถานการณ์ปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองที่จำเป็นต้องสอดคล้องกับบริบทโลกและบริบทภายในประเทศ ในปัจจุบัน การศึกษาเพื่อยกร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวจึงเกิดขึ้นตามขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในกรณีของการแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองก็เช่นเดียวกัน หากฝ่ายการเมืองไม่เห็นชอบหรือไม่ได้มอบอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ขึ้นมา การยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย

**ประเด็นที่สอง** การบังคับใช้แผนปฏิบัติการเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมือง โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีกลไกการขับเคลื่อนและการบริหารจัดการทั้งสิ้น 3 กลไก ได้แก่ 1) สภาความมั่นคงแห่งชาติ 2) คณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ 3) คณะกรรมการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมือง โดยแผนดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2563 โดยมีผลบังคับใช้และดำเนินการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการดังกล่าวตั้งแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2563)

ในประเด็นดังกล่าว แผนปฏิบัติการของสำนักงานสภาความมั่นคงชาตินั้นเป็นแผนระยะที่ 3 ซึ่งมีลักษณะคล้ายแผนปฏิรูปราชการของหน่วยงาน จึงไม่ได้มีสภาพบังคับใช้กับหน่วยงานในทางปฏิบัติมากนักนั้น เพียงแต่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ รับเอาแนวทางและกลยุทธ์ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอไปปฏิบัติต่อผ่านการจัดทำแผนงานหรือโครงการสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงซึ่งเป็นเหมือนร่มใหญ่และประเด็นผู้ลอบหนีเข้าเมืองถูกรับรู้ไว้นั้น โดยถือเป็นประเด็นความท้าทายต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญของการออกนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของภาครัฐไทย เนื่องจากบ่อยครั้งที่มีมักจะเกิดความไม่สอดคล้องของนโยบายและหน่วยปฏิบัติที่อยู่ในพื้นที่หรือหน่วยงานจริง

#### 4.2.5 ขั้นตอนการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation)

เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งมักจะทำในรูปแบบโครงการต่าง ๆ โดยประเด็นสำคัญของขั้นตอนนี้ คือ มีการปฏิบัติหรือไม่และอย่างไรเพื่อให้นโยบายบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และการปฏิบัตินั้นจะส่งผลกระทบต่อนโยบายอย่างไร โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงาน

ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทั้งนี้ การแบ่งมอบหมายเป็นไปตามภารกิจที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975) ผ่านปัจจัย 6 ประการ ได้แก่ 1) กลยุทธ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 2) ความเพียงพอของทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ลักษณะโครงสร้างหน่วยงานหรือการบังคับบัญชา 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 6) ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โดยผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

**4.2.5.1 กระทรวงมหาดไทย** มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหากลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล โดยมีการให้เร่งรัดการกำหนดสถานะบุคคลให้กับกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในไทยมาเป็นมาเวลายาวนานแต่ยังไม่ได้รับสถานะทางทะเบียนราษฎร อีกทั้งให้มีการปรับปรุงและทบทวนหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสถานะของบุคคล เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มที่ตกหล่นจากการสำรวจให้สามารถเข้าถึงขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติหรือสถานะได้เร็วมากขึ้น อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยยังเป็นหน่วยงานร่วมที่รับผิดชอบในการดูแลพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้กับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา จะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและกลไกการปกครองและความมั่นคงเป็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก การศึกษาเอกสารประกอบการประชุมของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและเอกสารการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดสถานะและสิทธิของบุคคลที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ยาวนานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย ตามปัจจัย 6 ประการ ดังนี้

**ปัจจัยที่หนึ่ง กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยค้นพบว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพในการรับนโยบายที่เกี่ยวข้องไปสู่การปฏิบัติ โดยสามารถดูได้จากการปฏิบัติงานและการดำเนินงานภายใต้แผนงานหรือโครงการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวทางที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนด เช่น โครงการพิจารณากำหนดสถานะชนกลุ่มน้อย 19 กลุ่ม โครงการสำรวจและปรับปรุงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวสำหรับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย และโครงการกำหนดสถานะและให้สัญชาติไทยตามกฎหมายแก่เด็กนักเรียนไร้สัญชาติในประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมีการประสานและบูรณาการส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยมีการกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน รวมทั้งกำหนดให้แต่ละจังหวัดรายงานสถานการณ์ในรอบเดือนให้ส่วนกลางรับทราบเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้แทนส่วนกิจการ

ชายแดนและผู้อพยพ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง ได้สะท้อนประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ในระดับนโยบาย กรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายสำคัญเพื่อเป็นการเร่งรัดให้กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนปัญหาบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ให้บรรลุผล ส่วนในระดับการปฏิบัติ มีการกำหนดมาตรการป้องกัน และสกัดกั้น ผู้หลบหนีเข้าเมือง มีชุดปฏิบัติการที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หน่วยกำลังในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่แนวชายแดน รวมถึงมีการปฏิบัติการข่าวแบบเชิงรุกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรับแจ้งข้อมูลข่าวสารและการปฏิบัติงานต่าง ๆ” (ผู้แทนส่วนกิจการชายแดนและผู้อพยพ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง)

ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ สอดคล้องและเชื่อมโยงกับประเด็นการบริหารจัดการงานในระดับพื้นที่ แสดงให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยมีการบริหารจัดการบุคลากรในระดับปฏิบัติ รวมทั้งภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามหน้าที่อำนาจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานได้ตระหนักถึงการดำเนินนโยบายที่ต่อเนื่องเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการส่งมอบนโยบายผ่านบุคลากรทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจึงเป็นปัจจัยสำคัญ โดยผู้อำนวยการกองการต่างประเทศได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ จะมีการจัดตั้งปลัดอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้มีหน้าที่อำนาจในการบริหารจัดการภารกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีการจัดการดูแลที่ครอบคลุมครบทุกด้านมากที่สุด” (ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย)

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงระบบการทำงานที่เป็นขั้นตอน มีกลยุทธ์การดำเนินงานในเชิงรุก เน้นการสร้างเครือข่ายปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ ให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ทั้งด้านการข่าวและการลาดตระเวนในพื้นที่ชายแดน อีกทั้งยังมีการวางระบบติดตามเพื่อประเมินผลการปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานดังกล่าวให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการติดตามประเมินผลทุกรายเดือน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสามารถกำหนดแนวทางแก้ไขได้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล

**ปัจจัยที่สอง ความเพียงพอของบุคลากรที่ปฏิบัติงาน** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยค้นพบว่า กระทรวงมหาดไทยแบ่งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติในหน่วยงานออกเป็นหลายส่วน ทั้งระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับพื้นที่ที่อยู่ในหน่วยงานจริง โดยประเด็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยพบคือการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณ

ชายแดนมีไม่เพียงพอต่องานที่มีความซับซ้อนและจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่นฐานที่มากขึ้น ถึงแม้จะได้รับ การสนับสนุนและช่วยเหลือจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ลาดตระเวนและกองอำนาจการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ในการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติ แต่ยังคงประสบปัญหา ความเพียงพอของทรัพยากรบุคคลเป็นหลัก โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“อุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง คือ จำนวนผู้อพยพที่ เพิ่มขึ้นและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่หลากหลายขึ้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ชายแดนมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยบุคลากรหนึ่งคนต้องทำงาน หลายหน้างานมากขึ้น ทั้งให้ความดูแล สกักกัน และปราบปราม” (ผู้แทนส่วนกิจการ ชายแดนและผู้อพยพ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง)

โดยประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความไม่เพียงพอต่อการจัดสรรทรัพยากรบุคคล และปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน บุคลากรหนึ่งคนจึงมีความรับผิดชอบหลายส่วน ถึงแม้ว่าจะมี ความพยายามในการบูรณาการแผนงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคงในเรื่องการ ป้องกัน สกักกัน และปราบปรามผู้หลบหนีเข้าเมืองแต่ในการปฏิบัติงานจริง ยังคงมีข้อจำกัดของ หน้าที่อำนาจในแต่ละหน่วยงานอยู่ การปฏิบัติงานในพื้นที่จึงต้องมีความระมัดระวังไม่ให้เกิดการทับ ซ้อนของภารกิจงาน นอกจากนี้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงถึงกระบวนการทำงานของหน่วยงาน ไว้ว่า จะมีการมอบหมายปลัดอำเภอที่อยู่ในพื้นที่ให้มีหน้าที่อำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ อาทิ การอนุมัติตามขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติให้กับกลุ่มที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน หรือการดูแลกลุ่มผู้ หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยประสานความร่วมมือจากหน่วยงานระดับ นโยบายและหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ทำให้บางครั้งมีการร้องเรียนจากประชาชนและหน่วยงานภาคประชา สังคมเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของ ประชาชนในพื้นที่ได้

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรให้บุคลากรมีหน้าที่และความรับผิดชอบในภารกิจงานที่ หลากหลายขึ้น อาจไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหที่ตรงจุด เนื่องจากทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติที่ ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ได้ นำไปสู่ความล่าช้าของการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งส่งผล ต่อการรับเอานโยบายที่เร่งด่วนไปสู่การปฏิบัติและไม่ทันต่อสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรมี การแบ่งมอบภารกิจงานในระดับปฏิบัติใหม่ เพื่อให้เกิดความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้ มากขึ้น

**ปัจจัยที่สาม การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** จาก การ สัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยค้นพบว่า ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง



กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกันปราบปรามและจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยกำหนดให้ทุกจังหวัดต้องรายงานผลการปฏิบัติให้ส่วนกลางทราบเป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้ส่วนกลางได้รับทราบสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละเดือนและสามารถปรับแนวทางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“กลุ่มแรก ส่วนใหญ่ผู้หลบหนีเข้าเมืองมักเข้ามาตามช่องทางธรรมชาติ โดยเฉพาะบริเวณที่ติดต่อกับพื้นที่ชายแดน จะมีการตั้งชุดปฏิบัติการหรือคณะทำงานที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายครอง หน่วยกำลังในพื้นที่ เพื่อเฝ้าระวังและตรวจตราในพื้นที่ ส่วนกลุ่มที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน จะมีคณะกรรมการในการทำงานและพิจารณาการให้สัญชาติเป็นรายการณี” (ผู้แทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีระบบการทำงานที่เป็นขั้นตอน โดยมีการจัดตั้งชุดคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อประสานงานและติดตามการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ อีกทั้งผู้บริหารจากส่วนกลางยังมีการกำหนดนโยบายสำคัญ เพื่อให้เกิดการเร่งรัดและเป็นแนวทางการดำเนินงานให้กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสะท้อนถึงมุมมองของผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาของผู้หลบหนีเข้าเมืองและการส่งมอบนโยบายจากผู้บริหารในส่วนกลางลงไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ จึงทำให้การดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยมีแนวทางที่ชัดเจน

**ปัจจัยที่สี่ ลักษณะโครงสร้างหน่วยงานหรือการบังคับบัญชา** กระทรวงมหาดไทยมีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยประเด็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมิติระหว่างประเทศ จึงมีการกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงหรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 ท่านที่ดูแลกิจการต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบและติดตามประเด็นดังกล่าว ซึ่งจะสั่งการผ่านกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยในการรับมอบคำสั่งในระดับนโยบาย และให้กองการต่างประเทศประสานความร่วมมือและการดำเนินงานร่วมกับกรมการปกครอง โดยผู้บริหารระดับต้นของกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“กระทรวงมหาดไทยมีภารกิจในหลายหมวด หมวดแรกคือการดำเนินนโยบายส่วนกลาง และหมวดที่สอง คือการเป็นผู้แทนรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติสู่ระดับภูมิภาค โดยจะมีการจัดหน่วยงานระดับ จังหวัดในการควบคุมดูแลในแต่ละพื้นที่ และระดับจังหวัดจะได้รับมอบนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลาง เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่เกิดความสับสน อีกทั้งทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงและมิติ

อื่น ๆ เพื่อให้ภารกิจที่รับผิดชอบครอบคลุมและสัมฤทธิ์ผลมากที่สุด” (ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยมีการมอบหมายทั้งผู้บริหารระดับต้นและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องเป็นภารกิจหลัก ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องมีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมการประชุมที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การส่งมอบนโยบายเกิดความต่อเนื่อง จึงทำให้ข้อสั่งการในระดับนโยบายลงสู่การปฏิบัติค่อนข้างชัดเจน

**ปัจจัยที่ห้า เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยค้นพบว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติคือ มิติการเมืองที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา และปรากฏการณ์ทางสังคม เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายหรือแนวทางที่จะใช้ด้วย อีกทั้ง ยังพบว่าแนวทางที่กำหนดขึ้นมาไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าขั้นตอนในการกำหนดนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญและส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้แทนกรมการปกครองได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“อุปสรรคสำคัญคือทิศทางการแก้ไขปัญหาไม่ชัดเจน เนื่องจากบางครั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ได้จัดทำแนวนโยบาย แนวทาง รวมถึงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ตามสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่หลากหลายและซ้ำซ้อนกัน” (ผู้แทนส่วนกิจการชายแดนและผู้อพยพ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง)

ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงหลักการและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังมีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศทั้งลำดับต้นและลำดับรอง เพื่อให้รองรับและสอดคล้องกับหลักการสากล โดยผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ได้ชี้แจงต่อประเด็นการดำเนินตามมติสหประชาชาติระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

“ในการแก้ไขปัญหากลุ่มคนไร้สัญชาติไร้รัฐ กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและคำนึงถึงการให้สิทธิขั้นพื้นฐานและสถานะบุคคล ตามหลักการของ UN ที่ทุกคนต้องมีสัญชาติ ดังนั้น ในการลดปัญหาคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ กระทรวงมหาดไทย ได้มีการดำเนินการและพยายามแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการรองรับกลุ่มคน

ดังกล่าว เพื่อให้สามารถได้รับสัญชาติได้มากขึ้น ให้เป็นไปตามหลักการและคำมั่นที่ไทยได้ให้ไว้กับเวทีสหประชาชาติ” (ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นความพยายามของกระทรวงมหาดไทยในการแก้ไขปัญหากลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติให้ลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคที่เป็นเหมือนกำแพงที่ขวางกั้นอยู่ กล่าวคือ ประเด็นมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากไทยยังไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านเท่าที่ควร จึงทำให้กระบวนการต่าง ๆ เกิดความล่าช้าและมีปัญหาในแทบจะทุกขั้นตอน โดยเฉพาะประเด็นปัญหากลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยที่อยู่บริเวณพื้นที่ชายแดน อีกทั้งนโยบายต่างประเทศของเมียนมาเองด้วยที่ยังไม่มีความพร้อมในการรับกลุ่มคนดังกล่าวกลับประเทศ เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาต้องรองรับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และให้สิทธิพลเมืองกับกลุ่มคนดังกล่าวได้เท่ากับประชากรเมียนมา ทำให้บุคคลดังกล่าวยังไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ไทยมีความสามารถในการจัดการกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ดีพอสมควร เห็นได้จากเรามีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ดี แต่ปัญหาคือเราไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านเท่าที่ควรฝั่งเค้ามีความล่าช้าตั้งแต่เริ่มจนจบกระบวนการ และนโยบายของฝั่งเค้าก็ไม่พร้อมที่จะรับคนที่ไม่ใช่สัญชาติเมียนมากลับ ทำให้คนที่ตกค้างอยู่ในไทยมีจำนวนหลักแสนคน และไม่สามารถเคลียร์จำนวนตัวเลขหรือสถิติให้ลดน้อยลงได้เลย” (ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย)

จากประเด็นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือในการจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของไทยและประเทศข้างเคียง ถึงแม้ว่าไทยจะมีการดำเนินนโยบายในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แต่หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนในมิติระหว่างประเทศ ก็ไม่สามารถดำเนินแนวทางตามที่กำหนดไว้ได้เลย ดังนั้น ในการแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศหรือหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ต้องการเป็นตัวกลางในการดำเนินงาน กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายอาจต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทุกมิติอย่างรอบด้าน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความมั่นคงในระยะยาว หากสามารถดำเนินการได้ จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

**ปัจจัยที่หก ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน** จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยค้นพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล รวมทั้งกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ค่อนข้างมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน โดยจะเห็นได้จากการดำเนินงานและ

การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นอย่างดี อีกทั้งยังมีการประสานงานกับหน่วยงานที่ใกล้ชิดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้ความสำคัญต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายและตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการหลบหนีเข้าเมือง จึงทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากปัจจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยค้นพบประเด็นเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวถึงอุปสรรคสำคัญอีกหนึ่งประการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานและการดำเนินของไทยเองด้วย โดยผู้อำนวยการกองการต่างประเทศได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“สิ่งที่ต้องพัฒนาคือความซับซ้อนและข้อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ควรปรับแก้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะได้มีแนวปฏิบัติร่วมกัน ไม่เกิดความสับสน และอีกประเด็นคือระบบเอกสารที่ใช้เวลาเยอะและล่าช้า ทำให้การติดตามหรือการปฏิบัติงานมันกระจัดกระจาย ถ้าแก้ไขประเด็นเหล่านี้ การดำเนินงานหรือวิธีการแก้ไขปัญหาอาจจะเห็นผลได้ดีขึ้น” (ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ ความแตกต่างของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดความซับซ้อนในการทำงานและหน้าที่อำนาจของแต่ละหน่วยงาน อีกทั้งระบบเทคโนโลยีของแต่ละหน่วยงานมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้หน่วยงานระดับปฏิบัติยังขาดการบูรณาการระหว่างกัน ซึ่งสามารถเห็นรูปแบบการทำงานในลักษณะนี้ได้จากหน่วยงานของต่างประเทศ ที่ออกแบบให้หน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายกันหรือสอดคล้องกัน อยู่ในกระทรวงเดียวกัน เพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน อีกทั้งยังสามารถทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและดำเนินไปในทิศทางเดียวกันอีกด้วย

**4.2.5.2 กระทรวงแรงงาน** มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งการดำเนินการกลุ่มดังกล่าว จะเน้นไปที่การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวมทั้งผู้ที่จัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยมีความพยายามในการนำแรงงานใต้ดินที่ลักลอบเข้าเมืองและอยู่อย่างผิดกฎหมายจดทะเบียนเป็นแรงงานในระบบ เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมและติดตาม ในห้วงเวลาที่ผ่านมา กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการทบทวนและปรับปรุงบันทึกความเข้าใจด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายไม่ได้ลดลงตามลงไปด้วย ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนและศึกษาจากเอกสารการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อ

เตรียมการประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งมีกระทรวงแรงงานร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ผู้วิจัยมีข้อค้นพบการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามปัจจัย 4 ประการ ดังนี้

**ปัจจัยที่หนึ่ง กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้วิจัยค้นพบว่า การดำเนินงานและการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหากลุ่มแรงงานต่างด้าวตามแนวทางที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดไว้นั้น กระทรวงแรงงานได้มีการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการประชุมความร่วมมือด้านการจ้างงานกับประเทศคู่ภาคี โครงการตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและสถานประกอบการ เป็นต้น ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนด แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมกับกลยุทธ์เพื่อการแก้ไขปัญหาที่ควรจะเป็น จึงอาจกล่าวได้ว่ากระทรวงแรงงานยังไม่ได้ปฏิบัติตามแนวทางหรือกลยุทธ์ของแผนปฏิบัติการดังกล่าวเท่าที่ควร อีกทั้งยังไม่มี ความเปลี่ยนแปลงและดำเนินการตามปกติที่เป็นงานประจำ (Routine) โดยผู้แทนกระทรวงแรงงาน ได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ในความเห็นส่วนตัว กระทรวงแรงงานทำงานในเชิงรับมากเกินไป ไม่ได้มีอะไรริเริ่มขึ้นมาใหม่ ถ้ามองอีกมุมหนึ่ง นโยบายของผู้บริหารก็มีส่วนนะ บางครั้งก็ต้องทำตามที่นายสั่ง นายสั่งทีหนึ่งก็ทำทีหนึ่งยุคสมัยนี้ก็ทำทีหนึ่ง มันเลยเหมือนงานแบบ Routine” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กระทรวงแรงงาน)

จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง การรับนโยบายจากผู้บริหารก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะแผนงานหรือโครงการที่คิดขึ้นมาจะตอบตามเป้าประสงค์ได้อย่างตรงจุด แต่ถ้าผู้บริหารไม่เห็นด้วย แผนงานนั้นก็ป็นอันต้องตกไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า วิสัยทัศน์ของผู้บริหารเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สะท้อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หากผู้บริหารส่งเสริมหรือสนับสนุนการทำงานเชิงรุก ริเริ่มความคิดใหม่ ๆ การปฏิบัติงานของหน่วยงานจะเปลี่ยนไป ไม่ดำเนินนโยบายในแบบเดิม ๆ และทำงานให้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนกระทรวงแรงงานว่า หากผู้บริหารใช้อำนาจที่มีสั่งการลงไป จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพ

**ปัจจัยที่สอง การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้วิจัยค้นพบว่า มีประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวไปเมื่อข้างต้นในปัจจัยที่หนึ่งด้านกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการเปลี่ยนผ่านของนโยบายรัฐบาลหรือผู้บริหารในแต่ละยุคมักไม่ต่อเนื่องกัน ขึ้นอยู่กับว่าปัญหาใดเป็นที่สนใจของสังคมและส่งผลกระทบต่อภาพรวม ปัญหานั้นจะถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นเร่งด่วนสำคัญ รวมทั้งในการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการประชุมคณะกรรมการ

บริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ กระทรวงแรงงานได้ส่งผู้แทนระดับกรมที่ไม่ได้รับผิดชอบกับประเด็นปัญหาโดยตรง ซึ่งควรเป็นผู้แทนส่วนกลางมาเข้าร่วมการประชุมด้วย เมื่อมีการแบ่งมอบนโยบาย จะทำให้นโยบายถูกส่งไปถึงผู้บริหารและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เร็วมากขึ้น ส่งผลให้การติดตามการขับเคลื่อนแผนงานโครงการสำคัญภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากหน่วยงานดังกล่าว

**ปัจจัยที่สาม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงานและการศึกษาเอกสารประกอบการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติในหัวที่ผ่านมา ผู้วิจัยค้นพบว่า มีโครงการที่แสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ซึ่งถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการร่วมมือกันจัดการประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยผู้แทนกระทรวงแรงงานได้ให้ความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ตอนนี้บทบาทระหว่างประเทศของไทยมีน้อยมาก ไทยต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับเพื่อนบ้านมากกว่านี้ การที่เราจดทะเบียนให้กับพวกแรงงานมันคือการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เราทำให้มีฐานข้อมูลเท่านั้น เราแก้ปัญหาอยู่ฝ่ายเดียวไม่ได้หรอก ทางออกที่ดีที่สุด คือ ถ้าประเทศเหล่านี้เจริญ ปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือพวกที่ลักลอบเข้าเมืองมา มันจะไม่เกิดขึ้นหรอก เราอาจจะต้องสะท้อนปัญหาจากฝั่งเพื่อนบ้านด้วย บางทีเราก็กังกับปัญหากันไม่ตรงจุด” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กระทรวงแรงงาน)

จากประเด็นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นมุมมองของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยตรงว่าแนวทางที่สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติกำหนดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้นนั้นยังไม่ใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายไม่ได้ลดจำนวนลงแต่อย่างใด โดยการจดทะเบียนเป็นเพียงวิธีการที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีฐานข้อมูลในระบบเท่านั้น และไทยยังไม่ได้มีความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมกับประเทศเพื่อนบ้านเท่าที่ควร ซึ่งอาจมองได้ว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมียปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมิติทางด้านเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคสำคัญโดยอาจต้องเพิ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาคภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดว่าจะทำอย่างไรให้ประเทศเหล่านี้สามารถพัฒนาอยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้แทนกระทรวงแรงงานได้มีข้อเสนอแนะต่อประเด็นดังกล่าวว่าควรมีการเพิ่มกลยุทธ์หรือแนวทางที่ครอบคลุมกับด้านต่างประเทศให้มากขึ้น อีกทั้งควรมีการแสดง

บทบาทของแต่ละประเทศให้มากขึ้นและพัฒนาให้มีมาตรฐานร่วมกัน หากสามารถทำได้ การดำเนินงานอาจสมบูรณ์แบบมากขึ้น

**ปัจจัยที่สี่ ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน** จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้วิจัยค้นพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นพอสมควร มีความคิดข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในประเด็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว แต่เมื่อลักษณะงานของหน่วยงานเป็นไปในลักษณะ Routine เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจึงไม่สามารถขับเคลื่อนงานตามความคิดหรือให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ เนื่องจากนโยบายของหน่วยงานและทัศนคติของผู้บริหารที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานอยู่

กล่าวโดยสรุป สะท้อนให้เห็นอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีทั้งปัจจัยภายในของหน่วยงานและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับประเทศต้นทาง กล่าวคือ การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับมิติทางด้านเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศมีขีดความสามารถในการพัฒนาที่ไม่เท่ากัน จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์โยกย้ายถิ่นฐานและอพยพเข้าเมืองเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า อีกทั้งประเทศไทยมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในภาคธุรกิจต่าง ๆ จึงนำมาสู่ความท้าทายในอนาคตต่อการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยอาจต้องพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหามากกว่าการจดทะเบียน และจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงาน ซึ่งควรมีการปรับลดเงื่อนไขบางประการให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันให้มากที่สุด

**4.2.5.3 สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ** มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในภาพรวมและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหากลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการต่อกลุ่มดังกล่าว จะเน้นถึงการให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมเท่านั้น โดยมีแนวทางหลักคือการส่งกลับบุคคลดังกล่าวด้วยความสมัครใจ (Voluntary Return) หรือการส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (Resettlement) จากการดำเนินการตามแนวทางของแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ตามปัจจัย 6 ประการ ดังนี้

**ปัจจัยที่หนึ่ง กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** จากการศึกษา ผู้วิจัยค้นพบว่า ในประเด็นผู้หลบหนีเข้าเมือง สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาททั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้เปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเองด้วย กล่าวคือ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ในการขับเคลื่อน จัดประชุมเพื่อติดตามความก้าวหน้าของแผนบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่

เกี่ยวข้อง อีกทั้งจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจให้เป็นไปตามกลไกการขับเคลื่อน การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อาทิ คณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง คณะทำงาน เพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานมีการรับ เอนโยบายและข้อสั่งการจากผู้บังคับบัญชามาปฏิบัติและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง อย่างทัน่วงที ทำให้การดำเนินการรวดเร็วสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะมีมูลค่าซ้ำ ในการดำเนินการบ้าง เนื่องจากจำเป็นต้องพิจารณาและขอความเห็นจากหน่วยงานหรือภาคส่วน อื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ หลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว โดยคำนึงถึงสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันมีการ แพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ต้องชะลอลงไป หากสถานการณ์คลี่คลาย สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะมีการลงพื้นที่ไปในพื้นที่พักพิง ชั่วคราว เพื่อรับทราบปัญหาและประเมินสถานการณ์ของผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าว โดยอาจ ร่วมมือกับประเทศเมียนมาในการส่งตัวบุคคลดังกล่าวกลับด้วยความสมัครใจ ส่วนที่เหลือจะดำเนิน ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มดังกล่าว ต่อไป

**ปัจจัยที่สอง ความเพียงพอของบุคลากรและงบประมาณ** โดยสำนักงานสภาพความ มั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก และนโยบายที่ดำเนินการในการแก้ไขปัญหากลุ่มเปราะบางต่อ ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นประเด็นเฉพาะเรื่องและมีความละเอียดอ่อน ทำให้ บุคลากรที่เชี่ยวชาญและปฏิบัติงานในประเด็นดังกล่าวมีจำนวนค่อนข้างจำกัด อีกทั้งนโยบายของไทย เองที่ไม่ได้มีการจัดตั้งงบประมาณในการดูแลกลุ่มดังกล่าว เมื่อจะดำเนินนโยบายใดไป ย่อมกลายเป็น ภาระทางด้านงบประมาณและบุคลากรในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในพื้นที่ ดังนั้นในการดำเนิน นโยบายตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองจะใช้งบประมาณของหน่วยงาน ที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณตามปกติ ทำให้บางครั้งมีการคิดแผนงานโครงการที่ดีเพื่อ แก้ไขปัญหากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้ขึ้นมา แต่หน่วยงานมีงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้โครงการ เหล่านั้นต้องตกไป โดยผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“เนื่องจากการดำเนินงานบางอย่างอาจไม่ต้องใช้งบประมาณเลยด้วยซ้ำ แต่หากจะทำ ให้ดีเลย อาจต้องมีการบูรณาการร่วมกันของงบประมาณ เพื่อให้เกิดการบูรณาการ และตอบโจทย์ตามเป้าประสงค์ของแผนได้อย่างตรงจุด” (นักวิเคราะห์นโยบายและ แผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ)



จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง ความต้องการที่ทำให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทั้งในเรื่องงบประมาณและข้อมูลของผู้หลบหนีเข้าเมือง หากสามารถทำได้ ปัญหาทางด้านงบประมาณจะไม่กลายเป็นภาระของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติภารกิจร่วมกันอีกด้วย

**ปัจจัยที่สาม การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด โดยผู้วิจัยค้นพบได้จากการที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดการประชุมเพื่อขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการต่าง ๆ มักได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งหน่วยงานระดับปฏิบัติก็พร้อมรับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีการประสานความร่วมมือทั้งแนวทางการดำเนินงานและบูรณาการข้อมูลกันอยู่เสมอ อีกทั้ง ในปัจจุบัน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีความพยายามในการบูรณาการฐานข้อมูลด้านความมั่นคงของประเด็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากต้องการให้เกิดความเป็นเอกภาพและสร้างฐานข้อมูลเดียว เพื่อให้ง่ายต่อการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“หน้าที่ของ สมช. คือต้องออกแบบและเป็นทางเลือกในการตัดสินใจให้รัฐบาลต่อไป สมช. ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ค่อนข้างดี ในระยะต่อไปอาจต้องมีลักษณะบูรณาการร่วมกันและเน้นเชิงรุกมากขึ้น แต่สิ่งแรกที่จะทำคือ ให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลให้ได้ ถ้าสามารถทำได้ ก็นำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนต่อไป (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

ประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง ความสำคัญของการบูรณาการการทำงานร่วมกันของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การดำเนินนโยบายแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนย่อมดีกว่าการดำเนินนโยบายแบบโดดเดี่ยว อีกทั้งปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อประเทศในภาพรวม ดังนั้น การกำหนดหน้าที่และรับผิดชอบร่วมกันเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ดีกว่าการผลักภาระให้เป็นของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ซึ่งประเด็นนี้จะเชื่อมโยงไปถึงการแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ ภาคราชการสังคม และความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวในปัจจัยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อไป

**ปัจจัยที่สี่ ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก มีโครงสร้างการบังคับบัญชาของหน่วยงานที่สั้น ทำให้การสั่งการ

หรือการมอบหมายนโยบายสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับการมอบหมายนโยบายจากผู้บังคับบัญชา จะสามารถประสานหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและดำเนินการได้อย่างทัน่วงที อีกทั้งในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ทำให้การดำเนินนโยบายในแต่ละครั้งสามารถขอรับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงได้เลย เนื่องจากการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเป็นการมอบหมายหน้าที่และอำนาจตามเงื่อนไขของคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นอยู่แล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของหน่วยงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อดีของการมีสายบังคับบัญชาที่ไม่ซับซ้อน การปฏิบัติจึงมีความยืดหยุ่น และสามารถหารือและรับนโยบายจากผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาได้ง่ายกว่าหน่วยงานอื่น

**ปัจจัยที่ทำ เจริญโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนและบริหารจัดการกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงที่สุด คือ ปัจจัยด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่แสวงหาที่พักพิงปลอดภัยเพื่อหนีการประหัตประหารจากประเทศต้นทาง หากเหตุการณ์กลับมาเป็นปกติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจำเป็นต้องดำเนินตามแนวทางเพื่อส่งผู้หนีภัยกลุ่มดังกล่าวกลับสู่ประเทศมาตุภูมิ โดยประเทศไทยยึดตามหลักปฏิบัติสากลคือการไม่ผลักดันกลับและการส่งกลับโดยสมัครใจ ดังนั้น หากกลุ่มดังกล่าว ไม่ประสงค์จะเดินทางกลับ ไทยจำเป็นต้องให้กลุ่มคนดังกล่าวอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามบริเวณแนวชายแดนที่ไทยจัดไว้ให้ อีกทั้งประเทศไทยจะดำเนินการทางนโยบายตามกฎหมายพันธกรณีระหว่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์โลกให้มากที่สุด โดยผู้บริหารของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“กลไกระหว่างประเทศที่ไทยเข้าเป็นภาคีเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่มีส่วนต่อการออกแผนปฏิบัติการฉบับนี้ โดย สมช. มีหน้าที่ในการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์หรือบริบทโลกให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานระหว่างประเทศ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเชื่อมโยงกับความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นในการดำเนินนโยบายกับกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มหนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ซึ่งถือว่ามีความยากและมีผลกระทบตามมาทุกการดำเนินนโยบาย ไม่มากก็น้อย จึงต้องคำนึงถึงบริบทความมั่นคงของประเทศให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” (ที่ปรึกษาด้านการประสานกิจการความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

ประเด็นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ในการดำเนินนโยบายกับกลุ่มดังกล่าว มีความยากและต้องพิจารณาถึงผลกระทบอย่างรอบด้าน เพื่อไม่ให้มีผลกระทบเกิดขึ้นตามมา รวมทั้งไม่ให้ไทยถูก

กีดกันจากเวทีระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจ เช่น ประเทศจีน ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งจากการดำเนินการที่ผ่านมา อุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินการกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบ คือ ความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเมียนมา กล่าวคือ เมื่อผู้ลี้ภัยประสงค์จะเดินทางกลับทางการไทยจะต้องประสานกับทางการเมียนมา โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องผ่านขั้นตอนการยื่นเอกสารเพื่อแสดงและพิสูจน์ตัวตนว่าเป็นบุคคลสัญชาติเมียนมา ซึ่งส่วนใหญ่จะพบกับการขาดเอกสารในการแสดงตัวบุคคล ทำให้การดำเนินการของฝ่ายเมียนมาเป็นไปด้วยความล่าช้า อีกทั้งจำเป็นต้องคำนึงถึงความพร้อมของรัฐบาลเมียนมาเองด้วยในการรับกลุ่มคนดังกล่าวกลับประเทศ เนื่องจากในบางพื้นที่ที่เคยเป็นที่อยู่อาศัยแต่เดิม ถูกเปลี่ยนเป็นอย่างอื่นในช่วงสถานการณ์ความไม่สงบ เมื่อคนที่จะเดินทางกลับมาไม่สามารถกลับคืนสู่ถิ่นเดิมได้ จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายเมียนมาที่จะต้องจัดหาปัจจัยสี่ขั้นพื้นฐานพร้อมการให้อาชีพทางอาชีพต่อบุคคลและครอบครัวอีกด้วย ดังนั้น เมื่อฝ่ายเมียนมาไม่มีความพร้อมและขีดความสามารถในการรองรับคนกลับประเทศได้ จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้การบริหารจัดการของฝ่ายไทยเองก็ประสบปัญหาด้วยเช่นกัน ซึ่งกลายเป็นภาระทางด้านงบประมาณและบุคลากรที่ต้องเข้าไปดูแลในพื้นที่พักพิงดังกล่าว โดยผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“กลุ่มเปราะบางคือกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบและกลุ่มที่อยู่ในห้องกัก เป็นปัญหาใหญ่เพราะเอาไปไหนไม่ได้ ซึ่งกระบวนการต่อไปคือการอาศัยเวลา โดยเวลาที่ผ่านไป อาจทำให้ปัญหาบางอย่างคลี่คลายลงไป ความขัดแย้งในประเทศต้นทางอาจจะลดน้อยลง ซึ่งไทยสามารถส่งคนพวกนี้กลับได้ หรือมีประเทศปลายทางที่พร้อมรับกลุ่มคนพวกนี้” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ)

จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มคนดังกล่าว เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวไม่สามารถกลับประเทศต้นทางและประเทศที่สามที่จะรับกลุ่มคนดังกล่าวไปตั้งถิ่นฐานก็มีจำนวนน้อยลง นโยบายที่ดีที่สุดที่ของไทยในเวลานี้คือการให้ที่พักพิงชั่วคราว เพื่อแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนสากล ทั้งนี้ อาจต้องประเมินสถานการณ์ในระยะต่อไป เมื่อฝ่ายไทยและเมียนมาหรือประเทศที่สามมีความพร้อม อาจส่งบุคคลเหล่านี้เพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศใหม่ได้ อีกทั้งภาครัฐไทยไม่มีการจัดตั้งงบประมาณหรือกองทุนฉุกเฉินเพื่อการดูแลบุคคลดังกล่าว

อีกหนึ่งประเด็นที่ได้กล่าวไปเมื่อข้างต้น คือ การขาดแคลนการระดมงบประมาณและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบ โดยงบประมาณส่วนใหญ่จึงมาจากการบริจาคและองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินนโยบายของไทยต่อ

ประเด็นดังกล่าว คือ ไทยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นประโยชน์ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและองค์กรที่มีความพร้อมในการช่วยเหลือด้านงบประมาณและจัดสรรสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต แต่ในทางกลับกัน หากไทยดำเนินมาตรการได้ไม่ดีตามมาตรฐานสากล อาจกลายเป็นจุดบอดที่ทำให้ไทยโดนวิพากษ์วิจารณ์จากนานาประเทศได้ ซึ่งผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ว่า

“ไทยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคม เช่น IOM UNHCR COERR เป็นต้น แต่ก็มาพร้อมกับความกดดัน หากมีการตัดสินใจเชิงนโยบายแล้วเกิดความไม่พอใจ ทำให้องค์กรสิทธิมนุษยชนบางส่วนไม่พอใจ เรียกร้อง มีผลกระทบเชิงภาพลักษณ์ ดังนั้น ไม่ว่าจะดำเนินนโยบายแบบใด ย่อมมีผลกระทบเสมอ การตัดสินใจแก้ปัญหาเรื่องผู้หลบหนีเข้าเมืองก็เช่นกัน มีทั้งผลดีผลเสียเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ไม่มีทางไหนที่ตัดสินใจแล้วดีหมด โดยต้องใช้หลัก resilience คือความยืดหยุ่นในการดำเนินการ” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

อาจกล่าวได้ว่า ทุกนโยบายที่ดำเนินการไปแล้ว ย่อมเหมือนเหรียญสองด้านเสมอ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายที่ต้องสร้างความสมดุลระหว่างความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนที่ไม่สามารถมีแนวทางที่สมบูรณ์แบบร้อยเปอร์เซ็นต์ได้ ขึ้นอยู่กับว่าเมื่อดำเนินนโยบายนั้น ๆ ไปแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจะเป็นอย่างไร และจะสามารถแก้ไขหรือป้องกันผลกระทบด้วยวิธีใด สำหรับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เช่นกัน การดำเนินนโยบายต่อกลุ่มดังกล่าวย่อมต้องเป็นประเด็นที่น่าสนใจของทั้งองค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น การดำเนินนโยบายที่แก้ไขปัญหาและแนวทางสู่การพัฒนาควบคู่กันไป อาจเป็นอีกหนึ่งทางเลือกของไทยในการดำเนินนโยบายต่อกลุ่มดังกล่าว

นอกจากนี้ ประเด็นความท้าทายที่ต้องเจอในการบริหารจัดการกลุ่มเปราะบางดังกล่าว คือ การแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดการแก้ไขปัญหาในรูปแบบใหม่ เนื่องจากในระหว่างที่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถกลับประเทศได้ และกฎหมายหรือข้อบังคับของไทยที่ไม่อนุญาตให้ผู้หนีภัยการสู้รบหรือกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงออกมาทำงานภายนอกพื้นที่ได้ โดยปกติกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นผู้ประสานองค์การระหว่างประเทศในการจัดกลุ่มอาสาเพื่อฝึกอาชีพให้กับกลุ่มคนเหล่านี้หรือนำงานเข้ามาแจกจ่ายให้กับคนที่อยู่ในพื้นที่พักพิงได้ทำ เช่น งานหัตถกรรมฝีมือต่าง ๆ เป็นต้น แล้วนำสินค้านั้นไปขายในชุมชนต่อไป โดยผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“ในอนาคต ไทยอาจปรับเปลี่ยนนโยบาย ให้สามารถนำคนกลุ่มนี้ออกมาทำงานได้ เพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน ไทยอาจนำเอารูปแบบของต่างประเทศที่อนุญาตให้คนกลุ่มนี้ออกมาทำงานได้ ซึ่งอาจจะดีกว่าการให้อยู่แต่ในพื้นที่พักพิงโดยไม่ได้สร้างประโยชน์อะไรเลยก็ได้” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

อาจกล่าวได้ว่า การสร้างประโยชน์และส่งเสริมคุณค่าความเป็นมนุษย์อาจเป็นอีกหนึ่งทางเลือกกับการบริหารจัดการกลุ่มคนดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินนโยบายของไทยแบบเดิมอาจไม่ได้ผลอีกต่อไป เพราะไม่สามารถส่งคนดังกล่าวกลับประเทศได้ การเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินนโยบายรูปแบบใหม่ อาจเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่ดำเนินการอยู่ก็เป็นได้ ดังนั้น ไทยอาจพิจารณาขยายทางเลือกเพิ่มเติมจากที่ดำเนินการอยู่ เพื่อให้ปัญหาของกลุ่มคนดังกล่าวมีจำนวนลดน้อยลง ทั้งนี้ อาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาประเด็นการนำบุคคลดังกล่าวออกมาทำงานนอกพื้นที่พักพิง เพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในช่วงที่ไทยไม่สามารถนำเข้าแรงงานได้ อาจต้องคำนึงถึงความมั่นคงด้วย เพื่อไม่ให้นโยบายที่ไทยจะดำเนินต่อไปกลายเป็นปัจจัยดึงดูดที่ทำให้มีกลุ่มนี้ไหลทะลักเข้ามาในประเทศเพิ่มมากขึ้น

**ปัจจัยที่หก ทศนคติของผู้ปฏิบัติ** จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยค้นพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกลุ่มผู้เปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ค่อนข้างมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน โดยจะเห็นได้จากความพยายามในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มคนดังกล่าวด้วยวิธีการคิดนอกกรอบ ปรับเปลี่ยนการแก้ไขปัญหาให้มีเกิดการพัฒนายิ่งยืนมากขึ้น อาทิ การพยายามปรับปรุงแก้ไขแผนปฏิบัติการในฉบับปัจจุบัน โดยนำผลสะท้อนกลับที่ได้จากรายงานรับทราบปัญหาจากหน่วยงานระดับปฏิบัติการประชุมขับเคลื่อนและติดตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ดังนี้

“ปัญหาของกลุ่มนี้คงอยู่กับเราต่อไป ต้องใช้เวลาอีกพอสมควร เราต้องปรับวิธีการทำงานใหม่ การคิดนอกกรอบหรือมีนโยบายทางเลือกใหม่ ๆ มันย่อมดีกว่า ความคาดหวังต่อไป ก็คงพยายามทำแผนให้ดีขึ้น อยากให้เทียบเท่าได้กับพวกแผนเศรษฐกิจ มีการระบุเชิงปริมาณ เชิงสถิติที่ชัดเจน คงดึงเอาหลักการที่ดีมาใช้ ไม่ให้เข้มงวดมากเกินไป ปรับลดบางอย่างที่ไม่จำเป็น ในอนาคต แผนของ สมช. จะได้เป็นต้นแบบที่ดีให้กับแผนอื่น ๆ ได้” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

จากประเด็นดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีการวางแผนสำหรับการปฏิบัติงาน มีความพยายามที่เอาปัญหาที่เกิดขึ้นมาประเมินและวิเคราะห์เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้

หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ยังมีการตั้งเป้าหมายให้แผนของสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นตัวต้นแบบให้กับแผนอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีทัศนคติที่ดีต่อ การทำงาน อันจะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

กล่าวโดยสรุป อุปสรรคและปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ คือ ประเด็นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ต้องชะลอหรือชะงักงัน จึงจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือทางอื่น อาจผ่านองค์กรระหว่างประเทศ หรือภาคประชาสังคมที่ได้รับความน่าเชื่อถือในการช่วยประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง ยังเป็น ประโยชน์ที่ส่งเสริมให้ไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีในเวทีระหว่างประเทศจากการพยายามแก้ไขปัญหาคือ กลุ่มคนดังกล่าวตามหลักปฏิบัติสากล

**4.2.5.4 สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง** มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้ หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ อาทิ กลุ่มที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเกินกำหนด (Overstay) กลุ่มผู้ต้อง กัก (กระทำความผิดและโดนจับกุมในประเทศไทย) และกลุ่มที่หนีการประหัตประหารจากประเทศต้น ทาง โดยจะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กำหนดมาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับกฎหมายภายในหรือระเบียบว่าด้วยการคัดกรองและคุ้มครองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ รวมทั้งพัฒนาระบบการตรวจคนเข้าเมือง และฐานข้อมูลคนเข้าเมืองให้มีความทันสมัย เนื่องด้วยหน่วยงานดังกล่าวมีข้อจำกัดในการเข้าถึง ข้อมูล ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาจากเอกสารการประชุมเพื่อชี้แจงและติดตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหาร จัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์การแปลง นโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามปัจจัย 4 ประการ ดังนี้

**ปัจจัยที่หนึ่ง กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** ในการขับเคลื่อนการ ดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดประชุมเตรียมการคณะกรรมการบริหาร จัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยมีการติดตามความคืบหน้าการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการดังกล่าว และ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงแผนงานหรือโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีการจัดทำแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการ แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ โครงการพัฒนาระบบ Biometric ในการจัดเก็บ ข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลของบุคคลที่เดินทางเข้า - ออกราชอาณาจักร เนื่องจาก การกรอกข้อมูลในใบ Arrival card และ Departure Card ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้ได้ อีกทั้งยังพบปัญหาการแฝงตัวเข้ามาในรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย แต่โครงการ ดังกล่าวเป็นโครงการที่หน่วยงานมีการดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้มีการคิด แผนงานโครงการที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจที่ปฏิบัติงานอยู่

**ปัจจัยที่สอง การสื่อสารระหว่างองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ผู้วิจัยค้นพบว่าหน่วยงานดังกล่าวขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากในการเข้าร่วมการประชุมเพื่อติดตามและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือการประชุมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว มีการส่งผู้เข้าร่วมการประชุมในลักษณะแบบหมุนเวียน ในบางครั้งทำให้ไม่สามารถประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้ อีกทั้ง ยังทำให้การมอบหมายนโยบายไปสู่ภาคส่วนปฏิบัติหน้างานจริง ค่อนข้างทำได้ช้า จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานดังกล่าวไม่มีความต่อเนื่องในการรับและส่งมอบนโยบาย หรืออาจไม่มีแนวนโยบายในการปฏิบัติที่ชัดเจน

**ปัจจัยที่สาม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง** จากการศึกษาเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้วิจัยค้นพบว่า เงื่อนไขมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านและองค์กรระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ โดยส่วนใหญ่กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ เป็นกลุ่มที่ถูกจับกุมจากการลักลอบเข้าเมืองหรือกระทำความผิดแล้วโดนเจ้าหน้าที่ดำเนินคดี อุปสรรคที่มักเจอในการปฏิบัติงานคือกระบวนการส่งบุคคลดังกล่าวกลับไปยังประเทศต้นทาง และป้องกันไม่ให้คนกลุ่มนี้กลับเข้ามาในประเทศซ้ำอีก ประกอบกับช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่มีการปิดกั้นตามแนวชายแดนและช่องทางขาเข้า ทำให้ต้องชะลอกระบวนการดังกล่าวลง ส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ถูกกักตัวในห้องขังที่แออัดเป็นเวลานาน ซึ่งเสี่ยงและยากต่อการควบคุมหากมีการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวภายในห้องขัง

**ปัจจัยที่สี่ ทศนคติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน** ผู้วิจัยค้นพบว่า การที่หน่วยงานขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานที่กำหนดนโยบายไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติตามแนวทางของนโยบายเท่าที่ควร ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายในระยะต่อไป ทำให้การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง หากไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน การขับเคลื่อนการปฏิบัติงานต่าง ๆ จะทำได้ยาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์และแนวนโยบายของทั้งระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานถึงการให้ความสำคัญต่อภารกิจงานที่ได้รับ อีกทั้ง ประเด็นเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญเหมือนกับผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น เนื่องจากในการดำเนินนโยบายใด จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของต่างประเทศ เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานสมบูรณ์มากที่สุด แต่ไทยมักไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทาง หรือมีความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินงานของฝั่งประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้กระบวนการของฝั่งไทยต้อง

ชะลอตามไปด้วย ประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้ไม่สามารถเคลื่อนย้ายคนข้ามประเทศได้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในปัจจุบัน จึงเป็นไปในลักษณะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้างานเท่านั้น อันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายฉุกเฉินเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานด้านผู้ลอบหนีเข้าเมืองด้วย

#### 4.2.6 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) โดยในแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จไว้ 2 ประการ ได้แก่ 1) รัฐบาลประกาศให้เรื่องการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองเป็นวาระแห่งชาติ และ 2) ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ มีส่วนร่วม และสนับสนุนการดำเนินงานอย่างจริงจัง รวมทั้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติอาศัยกลไกคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนแผนงานดังกล่าว นอกจากนี้แผนปฏิบัติการดังกล่าวยังใช้ตัวชี้วัดความสำเร็จตามแผนแม่บทในประเด็นด้านความมั่นคงและตัวชี้วัดจากนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ โดยการติดตามผลการขับเคลื่อนและการดำเนินการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะมีการจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบถึงปัญหา อุปสรรค การดำเนินงานในระดับพื้นที่ เพื่อนำข้อรับทราบดังกล่าวไปสู่การปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป



## ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕)

	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมายปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕
แผนแม่บทประเด็นความมั่นคง	ปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันได้รับการแก้ไขจนไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ	ระดับความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน	ดีขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๕๐
นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ	การบูรณาการและการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ	๑) ระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๒) ช่องทาง/กลไกความร่วมมือกับประเทศต้นทาง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ ควบคุม สกัดกั้น และส่งกลับผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ	กลยุทธ์ของประเด็นภายใต้นโยบายและแผน (หน่วยรับผิดชอบ)  (๑) พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างบูรณาการ สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ  (๒) พัฒนาและส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือกับประเทศต้นทาง รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง  (๓) พัฒนากลไกการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อย่างประสานสอดคล้องกัน

ภาพที่ 3: แสดงตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนปฏิบัติการของ สมช.

จากการศึกษาแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) และสัมภาษณ์ผู้แทนของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้วิจัยค้นพบว่าการประเมินผลของแผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดตัวชี้วัดตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2563 - 2565) ซึ่งเป็นการกำหนดตัวชี้วัดด้านความมั่นคงตามแผนแม่บทใหญ่ อีกทั้งตัวชี้วัดที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองได้กำหนดเป็นแบบกว้าง ๆ ไม่เจาะจง เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติมีความยืดหยุ่นในการนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การกำหนดตัวชี้วัดแบบดังกล่าวจะกลายเป็นอุปสรรคในการประเมินผล เนื่องจากความไม่ชัดเจนและอาจทำให้หน่วยงานระดับปฏิบัติเกิดความสับสนได้ กล่าวคือ ในแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ระบุให้ปัจจัยแห่งความสำเร็จสองประการตามที่กล่าวไว้ในข้างต้น แต่การกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าวค่อนข้างมีลักษณะเป็นนามธรรมมากเกินไป ไม่สามารถวัดค่าความสำเร็จได้ โดยในประเด็นดังกล่าว ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กล่าวถึงประเด็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไว้ ดังนี้

“การกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติไม่ควรนำมาเป็นตัวชี้วัด เนื่องจากเป็นแค่กลไกหลัก  
 ที่ให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติตามกรอบของนโยบายเรื่องนี้ หากกำหนดให้เป็นวาระ  
 แห่งชาติแต่แผนไม่สามารถขับเคลื่อนได้จริง ไม่ถือว่าแผนนั้นสำเร็จตามเป้าที่ตั้งไว้”  
 (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและ  
 สังคมแห่งชาติ)

อาจกล่าวได้ว่า ทุกแผนหรือประเด็นที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นประเด็นที่มี  
 ความสำคัญ ดังนั้นประเด็นดังกล่าวย่อมถือเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลให้ความสำคัญและต้องการ  
 แก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยการกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติจึงไม่ควรนำมาเป็นตัวชี้วัด ทั้งนี้  
 หากตัวชี้วัดของแผนยังไม่มีผลชัดเจน การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการดังกล่าวให้บรรลุเป้าประสงค์  
 คงเป็นไปได้ยากและมีอุปสรรคต่อการขับเคลื่อน

ทั้งนี้ จากข้อมูลสัมภาษณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้น สอดคล้องกับประเด็น  
 สำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบ คือ แผนปฏิบัติการของสำนักงานสภาพัฒนาการกำหนด  
 ตัวชี้วัดที่เป็นข้อมูลเชิงสถิติและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ แผนปฏิบัติการดังกล่าวขาดการกำหนดตัวชี้วัด  
 ที่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถวัดผลได้ โดยในแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จคือ  
 ระดับปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันได้รับการแก้ไขและไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนา  
 ประเทศ รวมทั้งปัญหาความมั่นคงดีขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 50 ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการ  
 วัดผล นำมาสู่การตั้งคำถามของหน่วยงานระดับปฏิบัติว่าปัญหาความมั่นคงลดลงสามารถวัดได้จากสิ่ง  
 ใด ควรมีการกำหนดแบบเจาะจงหรือไม่ เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติทำได้ตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้  
 หากกำหนดแบบกว้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะไม่สามารถวัดความสำเร็จจากการปฏิบัติงานได้ โดยที่  
 ปรึกษาด้านการประสานกิจการความมั่นคง สำนักงานสภาพัฒนาการความมั่นคงแห่งชาติ ได้กล่าวถึงประเด็น  
 ดังกล่าวไว้ ดังนี้

“แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง มีระบุตัวชี้วัดเป็นภาพ  
 กว้าง และเกณฑ์ตัวชี้วัดบางตัวที่กำหนดขึ้นมา ไม่สามารถวัดออกมาได้ อาทิ ปัญหาผู้  
 หลบหนีเข้าเมืองลดลงร้อยละ 50 คำถาม คือ ปัญหาที่ลดลงจะใช้เกณฑ์ใดในการวัด  
 หรือการตีความปัญหาความมั่นคงของแต่ละคนเหมือนกันหรือไม่ ซึ่งตัวชี้วัดที่ไม่  
 สะท้อนความสำเร็จอาจเป็นเพราะไม่มีการ survey ข้อมูลก่อน จึงควรกำหนดตัวชี้วัด  
 ภายใต้แนวทางการพัฒนาและเป้าหมายในแต่ละแนวทาง” (ที่ปรึกษาด้านการ  
 ประสานกิจการความมั่นคง สำนักงานสภาพัฒนาการความมั่นคงแห่งชาติ)

จากประเด็นดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของขั้นตอนการกำหนดนโยบายของ  
 สำนักงานสภาพัฒนาการความมั่นคงแห่งชาติที่ไม่มีการสำรวจข้อมูลและสอบถามความเห็นอย่างรอบด้าน

ประกอบกับการขาดการทำความเข้าใจในระดับนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความเข้าใจตรงกัน ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ส่งผลต่อการติดตามและประเมินผลจากการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากไม่สามารถวัดค่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งถือเป็นความท้าทายและสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขในการยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไปของสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ โดยควรมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและสร้างความเข้าใจต่อนโยบายดังกล่าวทั้งหน่วยงานที่รับมอบนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งความเห็นดังกล่าวข้างต้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติที่ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ดังนี้

“ไม่ใช่ที่เราไม่มีตัวชี้วัด แต่เราเขียนเป็นภาพกว้าง โดยเอาตัวชี้วัดมาจากนโยบายและแผนด้านความมั่นคง ซึ่งส่วนตัวมองว่า ตัวชี้วัดที่กำหนดในแผนใหญ่ไม่สามารถวัดผลได้ ไม่ชัดเจน ดังนั้นตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์แผนใหญ่ต้องชัดเจนก่อน แผนย่อยจึงจะชัดเจนตามไปด้วย ในระยะต่อไป จำเป็นต้องสร้างตัวชี้วัดที่ชัดเจนมากกว่านี้” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ)

จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อแผนแม่บทซึ่งเป็นเหมือนร่มใหญ่ให้กับแผนย่อยในอีกหลายแผนยังไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมได้ แผนลำดับรองที่ต้องเอาตัวชี้วัดจากแผนแม่บทมาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ จึงวัดได้ยากและมีอุปสรรคตามไปด้วย อาจกล่าวได้ว่า ถ้าตัวแบบของแผนใหญ่ไม่ดี แผนย่อยจะดีได้อย่างไร ในเมื่อต้องทำตามที่แผนใหญ่กำหนดไว้ ดังนั้น ในระยะต่อไป หากมีการพัฒนาหรือปรับปรุงแผนในระยะต่อไป อาจต้องแก้ไขและปรับปรุงตั้งแต่แผนใหญ่ โดยกำหนดหรือระบุตัวชี้วัดให้มีความชัดเจน เพื่อแผนย่อยนำไปปรับใช้จะสามารถดำเนินการและวัดผลที่เป็นรูปธรรมได้มากกว่านี้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาและสังคมแห่งชาติที่ให้ความเห็นต่อประเด็นการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินแผนไว้ ดังนี้

“การที่หน่วยงานนโยบายจะกำหนดตัวชี้วัดให้กับหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้ได้ตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เนื่องจากบางครั้งที่หน่วยงานนโยบาย ออกตัวชี้วัดขึ้นมา หน่วยปฏิบัติไม่สามารถทำได้จริง ดังนั้น การออกตัวชี้วัดที่น่าจะดีที่สุด คือการให้หน่วยปฏิบัติทำเป็นแผนงานโครงการและเสนอตัวชี้วัดขึ้นมาให้สอดคล้องกับหน่วยงานนโยบาย” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาและสังคมแห่งชาติ)

จากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องของการกำหนดนโยบายและตัวชี้วัด ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า หน่วยงานระดับนโยบายทำงานแบบเชิงรับมากกว่า ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายอาจไม่ได้มีการรับฟังและสะท้อนปัญหาจากหน่วยที่ต้องรับเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ เมื่ออนุมัตินโยบายออกมา บางครั้งหน่วยปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ ทำให้แผนส่วนใหญ่ที่ออกมาไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่แท้จริงได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเป็นเครื่องมือที่ใช้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชน โดยกระบวนการกำหนดนโยบายจะสามารถสะท้อนภาพได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหาตลอดจนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หากนโยบายที่ออกมามีความชัดเจนและสามารถวัดผลที่เป็นรูปธรรมได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ในกรณีของแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เช่นเดียวกัน การปรับปรุงและพัฒนาแผนปฏิบัติการในระยะต่อไป อาจต้องย้อนกลับไปตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการวางแผนดังกล่าว โดยนำอุปสรรคและปัญหาที่ได้จากการรับฟังความเห็นของหน่วยปฏิบัติที่สะท้อนอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำผลสะท้อนกลับที่ได้มาใช้ในการจัดทำแผนฉบับต่อไป

#### 4.3 กรณีศึกษาการนำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ภาคเหนือ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ พะเยา แม่ฮ่องสอน และน่าน

ภายหลังจากที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2563 ตามวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ ภายใต้หลักการส่งเสริมการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและป้องกันการเข้าอย่างผิดกฎหมาย รวมทั้งมุ่งเน้นให้เกิดการบริหารจัดการฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองและคนต่างด้าวระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการจัดประชุมขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามแผนงานโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อรับทราบปัญหาและสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งเพื่อให้ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้รายงานอุปสรรคและปัญหาจากการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

จากการศึกษาเอกสารผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ณ จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยค้นพบว่า ผู้

หลบหนีเข้าเมืองจะกระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย แต่ในพื้นที่ภาคเหนือ นั้น มีกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในโครงการเร่งรัดการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวสำหรับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งถือว่ากลุ่มที่มีปัญหาการไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทยมากที่สุดคือกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือ โดยกระจายอยู่ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา และน่าน ตามข้อมูลสถิติปี 2563 ดังนี้ 1) จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 156,545 คน 2) จังหวัดเชียงราย 1,776 คน 3) จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 43,748 คน 4) จังหวัดพะเยา จำนวน 2,437 คน และ 5) จังหวัดน่าน จำนวน 1,776 คน รวมทั้งสิ้น 206,282 คน (สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ, 2563) นอกจากนี้ ยังพบว่า มีกลุ่มเด็กนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยและสถานะทางทะเบียน จำนวน 21,220 คน แบ่งเป็น 1) จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 10,843 คน 2) จังหวัดเชียงราย 8,591 คน 3) จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 1,576 คน 4) จังหวัดพะเยา จำนวน 119 คน และ 5) จังหวัดน่าน จำนวน 91 คน (สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ, 2563)

ตารางที่ 5: แสดงข้อมูลเชิงสถิติกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ ปี 2563

จังหวัด	กลุ่มที่ปัญหาสถานะทางทะเบียนและไม่มีสัญชาติไทย	กลุ่มเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและอยู่ในสถานศึกษา
จังหวัดเชียงใหม่	156,545 คน	10,843 คน
จังหวัดเชียงราย	1,776 คน	8,591 คน
จังหวัดแม่ฮ่องสอน	43,748 คน	1,576 คน
จังหวัดพะเยา	2,437 คน	119 คน
จังหวัดน่าน	1,776 คน	91 คน
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>206,282 คน</b>	<b>21,220 คน</b>

สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติจึงได้ติดตามการขับเคลื่อนและการดำเนินงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้มีการชี้แจงถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาในกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดน ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเมียนมา และลาว มีเป้าหมายเพื่อหางานทำในประเทศไทย โดยพบว่าส่วนใหญ่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ทางช่องทางธรรมชาติ เนื่องจากชายแดนไทยในพื้นที่ภาคเหนือมี

ลักษณะเป็นภูเขาสูงสลับกับป่าทึบ ทำให้หน่วยงานระดับปฏิบัติหรือหน่วยที่ลาดตระเวนในพื้นที่ชายแดนไม่สามารถลาดตระเวนและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองได้อย่างเต็มที่

2) ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนือ โดยใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในเกาหลีใต้หรือสหรัฐอเมริกา เนื่องมาจากนโยบายต่างประเทศของเกาหลีใต้เองที่เปิดรับผู้ลี้ภัยหรืออพยพมาจากเกาหลีเหนือ โดยส่วนใหญ่บุคคลดังกล่าวจะลักลอบเข้าเมืองมาตามแนวชายแดนธรรมชาติโดยได้รับความช่วยเหลือจากญาติหรือคนรู้จักที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันบุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทยและยังอยู่ในห้องกัก จำนวน 7 คน

3) ปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่มาเป็นเวลานาน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะลักลอบเข้ามาจากชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน โดยบุคคลดังกล่าวจะจับจองหรือซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างผิดกฎหมาย เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ การลักลอบนำเข้าสินค้าหนีภาษี และการค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ปัญหาประชากรแฝงและปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินโครงการ X-Ray สํารวจพื้นที่ของกองกำลังผาเมืองและหน่วยลาดตระเวนในพื้นที่ภาคเหนือ เพื่อสำรวจประชากรแฝงที่อยู่ในพื้นที่ แต่การตรวจค้นและดำเนินคดียังสามารถทำได้ยาก เนื่องจากอุปสรรคในการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่มักลักลอบเข้ามาทางช่องทางธรรมชาติ เนื่องจากภูมิรัฐศาสตร์ของไทยที่มีความสลับซับซ้อน การลาดตระเวนของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่มีกำลังไม่เพียงพอ ทำให้การสอดส่องหรือการดูแลไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ จึงทำให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ภาคเหนือมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจากการลักลอบเข้าเมืองมาในลักษณะเช่นนี้ จะส่งผลให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือกลุ่มผู้ไม่หวังดีที่แสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองโดยมิเป้าหมายเพื่อต้องการประกอบอาชีพในประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังพบว่าอีกหนึ่งปัญหาสำคัญของผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ คือ ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิบุคคล โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีผู้มีปัญหาสถานะบุคคล บุคคลไร้สัญชาติหรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ จำนวนทั้งหมด 206,282 คน ทั้งนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลูกหลานสถานะทางทะเบียนราษฎร มักพบปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของบุคคล โดยปกติในขั้นตอนดังกล่าว จำเป็นต้องใช้เอกสารหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ ใบสูติบัตร ใบการจดทะเบียนการเกิดจากโรงพยาบาล รวมทั้งมีการตรวจสอบสถานะบุคคลอย่างเข้มงวด แต่ส่วนใหญ่จะพบว่าบุคคลมักไม่มีเอกสารที่ติดตัวมาด้วย

อีกทั้งมักจะอ้างหลักฐานจากพยานแวดล้อมว่าเกิดในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่มีหลักฐานทางทะเบียน ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้

2) ปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย หรือผู้ไม่มีสัญชาติที่ได้รับเอกสารประจำตัว (Certificate of Identification: CI) จากเมียนมา เพื่อนำมาใช้ขึ้นทะเบียนแรงงานในประเทศไทย แต่ต่อมาพบว่าเมื่อถือหนังสือหรือเอกสารดังกล่าวจากต่างประเทศแล้วจะไม่สามารถขอสัญชาติไทยได้ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทยที่ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลหรือขอสัญชาติไทยได้ เนื่องจากการที่บุคคลจะได้สถานะคนเข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายจะมีเงื่อนไขว่าต้องไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใด ๆ กับประเทศต้นทางมาก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีถือหนังสือเดินทางหรือบุคคลมีสองสัญชาติ อาจนำไปสู่การยากต่อการตรวจสอบหากเกิดกรณีฉุกเฉินหรือพบการกระทำความผิดจากบุคคลดังกล่าว

3) กรณีนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งกลุ่มดังกล่าวจะมีเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยอักษร G และเด็กที่ได้รับการกำหนดเลข 13 หลักแทนเลขบัตรประจำตัว โดยส่วนใหญ่กลุ่มดังกล่าวจะเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ติดตามบิดามารดาเข้ามาและมีปัญหาสถานะ ถึงแม้ว่า ภาครัฐไทยจะมีการดำเนินนโยบายให้การศึกษาอย่างทั่วถึงทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติหรือไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ (Education for All) แต่ในทางปฏิบัติ เด็กกลุ่มดังกล่าวยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้ อาทิ สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจและขึ้นทะเบียนเด็กดังกล่าวด้วยรหัส G

โดยสรุป ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายของภาครัฐไทยเองที่มีความต้องการพัฒนาระบบการดำเนินงานหรือบริการประชาชนในลักษณะราชการแบบ 4.0 โดยลดขั้นตอนที่จำเป็นต้องใช้เอกสารลง เพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และประชาชนมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้น ยังไม่สามารถทำได้ โดยจากขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติจำเป็นต้องเพิ่มความเข้มงวด เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจเข้ามากระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้น ความล่าช้าในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ยังจำเป็นต้องมีอยู่เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อการจัดการบุคคลที่จะได้รับสัญชาติให้มากที่สุด

ทั้งนี้ จากการศึกษาเอกสารผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 – 2565) ณ จังหวัดเชียงราย และการรับฟังสถานการณ์และปัญหาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาคเหนือ ผู้วิจัยได้พบถึงอุปสรรคการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและอุปสรรคของการนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1) ประเด็นการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศ เนื่องด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้ไทยจำเป็นต้องปิดจุดผ่านแดน เพื่อควบคุมโรคไม่ให้เกิดการระบาดเป็นวง

กว้าง ส่งผลให้ผู้ต้องกักที่ต้องผลักดันกลับประเทศตกค้างอยู่ในห้องกักของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเชียงรายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากทางการเมียนมาเมื่อรับตัวผู้ต้องกักกลับประเทศแล้วจะให้กักตัวเป็นเวลา 14 - 20 วัน จึงจะสามารถรับผู้ต้องกักชุดต่อไปกลับประเทศอีกครั้ง ปัญหาของไทยในขณะนี้คือ ความจำเป็นต้องเพิ่มที่พักการส่งกลับและเจ้าหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณต่อหน่วยงาน

2) ประเด็นการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงาน โดยนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรของไทยนั้น ไม่ได้มีการรองรับหรือสนับสนุนงบประมาณสำหรับการดูแลกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งไทยให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรมและการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น งบประมาณส่วนใหญ่จึงได้รับมาจากการบริจาคและการสนับสนุนขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNHCR COERR เป็นต้น อีกทั้งสถานการณ์ของผู้หลบหนีเข้าเมืองในปัจจุบันที่มีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่ทำให้ไทยไม่สามารถดำเนินการหรือขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านได้ ทำให้ห้องกักเกิดความแออัดของผู้ที่กระทำความผิดแต่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศได้ เมื่อไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนได้ จึงกลายเป็นภาระทางด้านงบประมาณและบุคลากรของไทยที่ต้องดูแลกลุ่มคนดังกล่าว

3) ประเด็นขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความล่าช้า เนื่องด้วยในหลายกรณีที่เกิดปัญหาของผู้หลบหนีเข้าเมือง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประเทศต้นทาง อาทิ การตรวจสอบพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งการตรวจสอบจำนวนประชากรแฝงในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทหาร และตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องประสานความร่วมมือในการสำรวจประชากร จัดทำทะเบียนประวัติและพิสูจน์ทราบที่มาของประชากรแฝง รวมทั้งการพิสูจน์สัญชาติแรงงานเมียนมาเพื่อให้ทราบที่มาและจัดทำทะเบียนประวัติ โดยส่วนราชการในพื้นที่ได้เร่งรัดการดำเนินงานแล้ว แต่ปัญหาที่พบต่อมาคือไทยไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากทางการเมียนมา ทำให้การตรวจสอบจำนวนประชากรและการพิสูจน์สัญชาติยังพบอุปสรรคในระหว่างการทำงานอยู่

4) ประเด็นการขาดการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานระดับปฏิบัติแต่ละหน่วย โดยพบว่าหน่วยงานระดับปฏิบัติและหน่วยงานลาดตระเวนในพื้นที่ยังขาดการบูรณาการทั้งข้อมูลและการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากในการปฏิบัติงานจริงพบว่า ข้อมูลเชิงสถิติของแต่ละหน่วยงานมีจำนวนที่ไม่เท่ากัน รวมถึงการปฏิบัติงานในบางครั้งเกิดความซับซ้อน อีกทั้งในแต่ละหน่วยยังแยกส่วนในการปฏิบัติภารกิจ ทำให้ขาดความเชื่อมโยงและบูรณาการทำงานอย่างี่ควรจะเป็น โดยทางการไทยควรเพิ่มความเข้มงวดในการลาดตระเวนตามแนวชายแดนโดยมุ่งเน้นการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างทหาร กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง



5) ประเด็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและเส้นทางของการลักลอบขนคนเข้าเมือง โดยหน่วยงานระดับปฏิบัติและหน่วยงานลาดตระเวนพบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือมักพบการลักลอบขนยาเสพติดในบริเวณช่องทางธรรมชาติ เนื่องจากมีการเพิ่มความเข้มงวดในการลาดตระเวนและสกัดจับตามแนวชายแดน ส่งผลให้ขบวนการยาเสพติดเปลี่ยนไปใช้แม่น้ำโขงในการขนส่งยาเสพติดแทน ซึ่งในแผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดกลยุทธ์หรือแนวทางไว้เฉพาะการสกัดกั้นตามแนวชายแดน แต่ไม่ได้กำหนดถึงช่องทางทางน้ำ โดยที่หน่วยปฏิบัติที่อยู่ในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการที่นอกเหนือจากภารกิจงานของตัวเองได้

กล่าวโดยสรุป จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริง ซึ่งยังไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดไว้ได้ อาทิ การกำหนดแนวทางและกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่ไม่ครอบคลุม การขาดการบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการในพื้นที่เดียวกัน การขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรระดับปฏิบัติในพื้นที่ การขาดความร่วมมือจากประเทศต้นทางของผู้ลักลอบเข้าเมือง รวมทั้งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่ทำให้การขับเคลื่อนและการดำเนินการตามแนวทางต่าง ๆ ต้องชะลอลงไป โดยที่การรับฟังความเห็นจากส่วนราชการระดับปฏิบัติในพื้นที่นั้น มีส่วนช่วยให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหาที่แท้จริงในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป

#### 4.4 สรุปผลการวิเคราะห์การนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายด้านความมั่นคงและรับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองภาพรวมทั้ง 4 กลุ่มที่แบ่งตามสภาพปัญหา โดยจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัย 6 ประการ ผู้วิจัยค้นพบว่า ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สามารถทำได้ตามขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย โดยให้มีการประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์และผลกระทบจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อีกทั้งยังมีการกำหนดพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายที่มีผลกระทบที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้ ในการตัดสินใจเชิงนโยบายอาศัยปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวแปรสำคัญ โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองได้พิจารณาแล้วและเห็นชอบให้ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่มไปพร้อมกัน เนื่องจากประเด็นดังกล่าวคาบเกี่ยวเชื่อมโยงในลักษณะ cross-cutting issue ทั้งนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารประกอบการประชุมขับเคลื่อนและติดตามการนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปปฏิบัติ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานถึงประเด็นการนำแผนปฏิบัติการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาถึงปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยค้นพบว่า แนวทางและกลยุทธ์ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงบางกลุ่มเท่านั้น โดยกลุ่มที่ประสบความสำเร็จคือกลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความซับซ้อนมากที่สุดและมีแผนงานโครงการสำคัญมารองรับกับการดำเนินงานต่าง ๆ ส่วนกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ยังมีปัจจัยเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการหรือขับเคลื่อนได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ ผ่านแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

4.4.1 กลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าว ผู้วิจัยค้นพบว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ มีการกำหนดนโยบายทั้งเชิงรับและเชิงรุกเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานในประเด็นที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติทุกเดือน ทำให้ระดับนโยบายส่วนกลางสามารถรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ นอกจากนี้ ยังมีการประสานความร่วมมือในหลายภาคส่วนทั้งส่วนกลางและส่วนปฏิบัติในพื้นที่จริง จึงถือว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหากลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ อันเนื่องมาจากจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีจำนวนเท่าเดิม

4.4.2 กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยค้นพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา คือ การขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเนื่องมาจากการทำงานในลักษณะเชิงรับที่มากเกินไป จนทำให้ขาดการริเริ่มแผนงานใหม่ขึ้นมารองรับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับเงื่อนไขของผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทางช่องทางธรรมชาติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ส่งผลให้ภาวะการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่เท่ากัน จึงกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้

ให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติของกระทรวงแรงงานยังไม่มีดีเท่าที่ควร

4.4.3 กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายในภาพรวมและแก้ไขปัญหากลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังคงสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก มีโครงสร้างบังคับบัญชาที่สั้น จึงทำให้การรับมอบนโยบายจากผู้บังคับบัญชาสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ในด้านการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมานั้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติค่อนข้างประสบความสำเร็จในการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นทั้งภายในและระหว่างประเทศในการจัดหาพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้แก่กลุ่มคนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังคงพบอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินนโยบายยังไม่สามารถสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ คือ ปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศและการขาดแคลนงบประมาณในการดูแลกลุ่มบุคคลดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลต่อการบริหารจัดการในระยะยาวต่อไป

4.4.4 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ โดยมีสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มที่ไม่เข้าเกณฑ์ในสามกลุ่มดังกล่าวข้างต้น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในการคัดกรองบุคคลเข้า – ออกราชอาณาจักร แต่การดำเนินนโยบายตามแนวทางของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังคงไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเกิดจากการขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยค้นพบว่าหน่วยงานดังกล่าวไม่มีการคิดแผนงานโครงการขึ้นมารองรับแนวทางหรือกลยุทธ์ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนด ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า หน่วยงานมีการดำเนินแผนงานที่เกี่ยวข้องอยู่ก่อนแล้ว หากนำนโยบายอื่นเข้าไปดำเนินการอีก อาจทำให้เกิดความซับซ้อนของภารกิจงานที่มีได้

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษากระบวนการการนำนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงการกำหนดนโยบายภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในภาพรวม ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในไทย โดยการกำหนดนโยบายเกิดจากการที่ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งในมิติด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงเล็งเห็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่มีจำนวนผู้อพยพผิดกฎหมายในประเทศเพิ่มขึ้น จากการศึกษาบริบทและสถานการณ์ของผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่มนั้นส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความซับซ้อนและข้อจำกัดของการดำเนินการในแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาและกลุ่มที่หนีการประหัตประหารจากประเทศต้นทางที่เป็นกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากที่สุด ถึงแม้ว่าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะสามารถดำเนินการต่อกลุ่มดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เงื่อนไขด้านการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถกลับคืนถิ่นได้ จึงจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์และคำนึงถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะดำเนินนโยบายต่อไป ดังนั้นในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้าน จึงนำมาสู่การพิจารณาและตัดสินใจเชิงนโยบาย ผ่านการกำหนดแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไป ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้เป็นไปตามกระบวนการเชิงนโยบายในรูปแบบ Process Model ของ Dye (1984) และมีการพิจารณาสภาพแวดล้อมของนโยบายตามรูปแบบ System Model ของ David Easton (1953)

จากการวิเคราะห์ปัจจัยและรูปแบบการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้กรอบแนวคิด A Model of the Policy Implementation Process ของ Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975) ได้กล่าวถึงปัจจัย 6 ประการที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ดังนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง กลยุทธ์และวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยนโยบายที่ตีนั้นต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรการหรือกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจนและมีรายละเอียดที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดการสับสนหรือบิดเบือนนโยบายของระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งความชัดเจนของวัตถุประสงค์และการมีแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษา ค้นพบว่า แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน แต่มีการกำหนดแนวทางและกลยุทธ์แบบภาพรวมและเปิดกว้างให้หน่วยงานระดับปฏิบัติสามารถเลือกปฏิบัติหรือดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทำให้หน่วยงานระดับปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ ภาระจึงตกเป็นของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่จะต้องตีความเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ อีกทั้งแผนปฏิบัติการดังกล่าวยังขาดการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม เมื่อหน่วยงานระดับปฏิบัติรับมอบนโยบายไปแล้ว จึงเกิดความสับสนและเป็นประเด็นข้อสงสัยว่าจะใช้เกณฑ์ชี้วัดหรือสิ่งใดเป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ จากประเด็นดังกล่าวนี้จึงก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ปัจจัยที่สอง การจัดสรรทรัพยากร โดยการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ตีนั้น การจัดสรรทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากมีการริเริ่มหรือกำหนดแผนงานโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่แผนงานดังกล่าวขาดปัจจัยทางทรัพยากรทั้งงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี แผนงานและโครงการอาจประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการจัดทำแผนงานโครงการที่สำคัญ อีกทั้ง รัฐบาลก็ไม่ได้มีการตั้งงบประมาณส่วนใดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง จะเห็นได้จากหน่วยงานระดับปฏิบัติหลายหน่วยต้องพึ่งพาการบริจาคและความช่วยเหลือจากองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศ ดังนั้น ในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงมีงบประมาณและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ในจำนวนที่จำกัดและไม่เพียงพอกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เพิ่มมากขึ้น จึงกลายเป็นภาระและของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางด้านงบประมาณที่เกิดขึ้น

ปัจจัยที่สาม การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ดีนั้น ต้องมีการสื่อสารเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดยการสื่อสารที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีความชัดเจน ความต่อเนื่อง และความสม่ำเสมอในระหว่างกระบวนการสื่อสาร อีกทั้งการสื่อสารระหว่างองค์กรจำเป็นต้องอาศัยอำนาจหรือการสั่งการเชิงนโยบายจากผู้บริหารระดับสูง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ การสื่อสารดังกล่าวจะมีการกำหนดให้หน่วยงานที่

เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางนโยบายหรือหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการดำเนินการทางนโยบาย จากการศึกษา ค้นพบว่า แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีการกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองแต่ละกลุ่มตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งจะมีการส่งมอบนโยบายไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ และนำเอากลยุทธ์หรือแนวทางตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่สามารถส่งมอบนโยบายจากระดับผู้บริหารไปยังระดับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน และมีความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยจะเห็นได้จากการที่ส่วนกลางกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยปฏิบัติที่อยู่ในพื้นที่ ประกอบกับการติดตามประเมินผลและรายงานผลให้ส่วนกลางทราบเป็นประจำทุกเดือน ทำให้ผู้บริหารได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน พร้อมทั้งช่วยเสนอแนะและสั่งการเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป จึงทำให้การดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติค่อนข้างทำได้ดี ในขณะที่กระทรวงแรงงานและสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองยังขาดการสื่อสารระหว่างระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองตามความรับผิดชอบของหน่วยงานยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ปัจจัยที่สี่ ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ทำหน้าที่ควบคุมการตัดสินใจในการดำเนินงาน จำนวนและความสามารถของบุคลากร รวมทั้งแรงสนับสนุนจากผู้บริหารของหน่วยงานถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ กล่าวคือ หน่วยงานที่มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน ผู้บริหารมีมุมมองและวิสัยทัศน์ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศในหลายมิติ อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมีความรู้ความเชี่ยวชาญจะยิ่งทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ผลสัมฤทธิ์ที่ดีมากยิ่งขึ้น จากการศึกษา ค้นพบว่ากระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีลำดับขั้นในการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีการกำหนดและมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติรับผิดชอบในการติดตามและประเมินสถานการณ์การแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองที่จริงจัง เพื่อให้การดำเนินการต่อเรื่องดังกล่าวมีความต่อเนื่องและมีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน การดำเนินงานตามแผนงานโครงการสำคัญเพื่อสร้างมาตรฐานในการบริหารจัดการกับผู้ลี้ภัยเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจึงได้รับการแก้ไขและเห็นผลสำเร็จได้มากกว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในขณะที่กระทรวงแรงงานและสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ยังคงประสบปัญหาการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้พลหนีเข้าเมืองไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากขาดความต่อเนื่องในการส่งมอบนโยบายจากระดับผู้บริหารและระดับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นโดยตรง และการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วม

การประชุมขับเคลื่อนหรือติดตามผลในแบบหมุนเวียน ทำให้การส่งมอบนโยบายจากหน่วยงานที่กำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติทำได้ช้า ไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์หรือความเร่งด่วนที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด

ปัจจัยที่ห้า เงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเงื่อนไขดังกล่าวมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หากมีการกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ แต่ในการดำเนินนโยบายไม่สามารถทำได้จริง อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ระดับการพัฒนาของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางที่ไม่เท่ากัน ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยด้วยเช่นกัน จากการศึกษา ค้นพบว่า ในกรณีการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยและประเทศเพื่อนบ้านอย่างเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ที่ส่งผลต่อความต้องการแรงงานและค่าครองชีพของบุคคลไม่เท่ากัน อีกทั้งมิติการเมืองระหว่างประเทศ ที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินนโยบายตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเป็นประเด็นละเอียดอ่อนและเปราะบางจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ อีกทั้งการขาดความร่วมมือกับประเทศใกล้เคียงและขั้นตอนการดำเนินงานของแต่ละประเทศที่มีมาตรฐานไม่เท่ากัน ทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคที่ติดขัดไม่สามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้ ส่งผลให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยยังมีจำนวนที่ไม่ลดลงแม้จะมีการดำเนินเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่องก็ตาม

ปัจจัยที่หก ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ โดยปัจจัยดังกล่าวจะเน้นไปที่ตัวบุคคลที่ปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อนโยบาย ทิศทางหรือเป้าหมายในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ และการยอมรับนโยบายของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคน ทั้งนี้ นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จได้หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่เริ่มต้น อีกทั้งผู้ปฏิบัติจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตั้งแต่การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อไม่ให้ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยและขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของตัวผู้ปฏิบัติงาน จากการศึกษา ค้นพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติค่อนข้างมีทัศนคติและค่านิยมในการปฏิบัติงานที่ดี แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจและความพยายามในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและผลกระทบของประเทศหากมีจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติของทั้งสองหน่วยงานได้รับคำแนะนำและการสนับสนุนจากผู้บริหาร ทำให้ได้รับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ดีที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ในขณะที่กระทรวงแรงงาน และสำนักตรวจคนเข้าเมือง อาจมีทัศนคติที่เป็นเชิงบวกน้อยกว่าอีกสองหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้น

การปฏิบัติงานจึงยังคงมีลักษณะที่ไม่จริงจัง โดยอาจอนุมานได้ว่า การที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายตามแนวทางที่กำหนดไว้นั้น หน่วยงานมีการดำเนินงานอยู่แล้ว หากปฏิบัติตามนโยบายที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดจะกลายเป็นความซับซ้อนและเพิ่มภาระที่มากขึ้นให้แก่หน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและอัตรากำลังพลที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จตามที่ควรจะเป็น

อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่เป็นส่วนสนับสนุนให้การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริงได้นั้น คือ กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยหน่วยงานจำเป็นต้องทำงานทั้งเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ อีกทั้งควรมีการริเริ่มแผนงานโครงการที่รองรับต่อการแก้ไขปัญหากลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยสามารถขับเคลื่อนงานและดำเนินการตามกลยุทธ์ได้ค่อนข้างดี เห็นได้จากการรับมอบนโยบายจากส่วนกลางและส่งต่อไปยังหน่วยปฏิบัติที่อยู่ในพื้นที่ และมีการติดตามประเมินผลแบบรายเดือน ทำให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากนี้การได้รับความสนับสนุนและความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายสัมฤทธิ์ผลได้ เนื่องจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงในหลายมิติและมีความทับซ้อนกัน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับภารกิจที่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของหน่วยงานได้ ดังนั้นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศจึงเป็นประเด็นที่สำคัญ เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อย่างไรก็ตาม ไม่มีนโยบายใดที่สมบูรณ์แบบทั้งหมัด การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองก็เช่นเดียวกัน พบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม คือ ปัจจัยเงื่อนไขเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เนื่องจากภาครัฐไทยจำเป็นต้องประสานความร่วมมือจากประเทศต้นทางที่ผู้อพยพลักลอบเข้ามาเพื่อดำเนินการส่งบุคคลกลับไปยังภูมิลำเนา และแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศในกรณีที่ต้องส่งบุคคลดังกล่าวไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม ซึ่งไทยประสบปัญหาความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านค่อนข้างมาก โดยไทยไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากกลุ่มประเทศต้นทางพอสมควร ทำให้การดำเนินการตามกระบวนการค่อนข้างล่าช้า และความไม่พร้อมจากฝั่งประเทศต้นทาง ที่ทำให้ยังมีผู้อพยพตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รวมทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้การพัฒนา อัตรากาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายได้เฉลี่ยต่อหัวมีความแตกต่างกัน หากเศรษฐกิจในประเทศรอบบ้านของไทยอยู่ในอัตราที่ดี ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อแสวงโอกาสทางเศรษฐกิจจะลดน้อยลง นอกจากนี้ ปัจจัยด้านงบประมาณและบุคลากรก็เป็นปัจจัยที่ขัดขวางต่อการดำเนินนโยบาย เนื่องจากการบริหารจัดการแผนงาน เงิน และทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ต้องมาควบคู่กัน หากมีแผนงานแต่ขาดแคลนกำลังพลและการจัดสรรงบประมาณที่ดี การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติย่อมไม่สามารถสัมฤทธิ์



ผลได้ ทั้งนี้ ยังพบว่า มีหน่วยงานที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยหลักคือ การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การไม่มีแผนงานขึ้นมารองรับในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งความซับซ้อนของแผนปฏิบัติการที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติคิดขึ้นกับแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานตนเองมีอยู่แล้ว จึงทำให้ไม่มีการรับมอบนโยบายไปดำเนินการตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ กระบวนการนำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริง ยังพบอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะช่วงของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID – 19 ส่งผลให้มีการปิดด่านตามแนวชายแดนและกระบวนการส่งกลับผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มต่าง ๆ จึงมีความล่าช้า กลายเป็นภาระทางด้านงบประมาณและบุคลากรในพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น อีกทั้งความซับซ้อนของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแผนปฏิบัติการของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังมีช่องโหว่และไม่ครอบคลุมกับประเด็นปัญหาที่หลากหลาย ดังนั้น หน่วยงานระดับนโยบายจึงต้องกลับมาสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายและการเลือกใช้เครื่องมือเชิงนโยบายผ่านแผนปฏิบัติการดังกล่าว

เมื่อขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่สัมฤทธิ์ผล ย่อมส่งผลถึงการประเมินนโยบายในภาพรวม กล่าวคือ นโยบายที่ดีต้องสามารถวัดและประเมินผลได้ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนเพื่อกำหนดเป็นเป้าหมายของการดำเนินการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมรับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติ โดยปัจจัยดังกล่าวจะนำไปสู่การพิจารณาเพื่อพัฒนาต่อยอดหรือยกเลิกแผนปฏิบัติการดังกล่าวในระยะต่อไป จากกรณีศึกษาแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้แทนของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ได้พบปัญหาและอุปสรรคของแผนปฏิบัติการฉบับนี้ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แผนปฏิบัติการของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่มได้ จึงต้องสะท้อนกลับไปที่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ค้นพบประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติขาดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่เป็นข้อมูลเชิงสถิติและเป็นรูปธรรม เมื่อหน่วยงานระดับปฏิบัติรับมอบนโยบายและดำเนินการตามแล้วนั้น ไม่สามารถวัดผลได้นำมาสู่การตั้งคำถามของหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ หรือการกำหนดนโยบายในระยะต่อไป

ประการที่สอง แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติขาดการกำหนดบทบาท การสื่อสาร และการสร้างความเข้าใจต่อแผนปฏิบัติการ

ต่อหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายและหน่วยงานระดับปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานบางหน่วยไม่เข้าใจต่อหน้าที่ บทบาท และความสำคัญของหน่วยงานตนเองตามแผนงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมือง

ประการที่สาม แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติขาดการเชื่อมโยงของแผนปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประเด็นผู้ลอบหนีเข้าเมืองเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องในลักษณะ Cross Issue ในมิติด้านอื่น ๆ และมีความซับซ้อน จึงควรมีการระบุให้ครอบคลุมกับแผนปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

ประการที่สี่ แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นแผนระดับที่ 3 จึงไม่ได้มีกำหนดงบประมาณเพื่อรองรับแผนงานโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ คิดขึ้นมา จึงเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนแผนงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ อีกทั้งยังอาจกลายเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของหน่วยงานตนเอง เนื่องจากในการขับเคลื่อนแผนงานโครงการต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้งบประมาณปกติของหน่วยงาน จึงเหมือนกับต้องทำงานเพิ่มขึ้นเพื่อให้แผนงานโครงการเป็นไปตามแนวทางของแผนปฏิบัติการดังกล่าว

ประการที่ห้า แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่ภารกิจเกี่ยวข้อง อีกทั้งยังขาดการนำเทคโนโลยีดิจิทัลสมัยใหม่มาพัฒนาและสนับสนุนในการขับเคลื่อนแผนงานที่สำคัญต่าง ๆ จึงทำให้การจัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นขาดความชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพ

## 5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยได้นำผลการวิเคราะห์จากกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้ลอบหนีเข้าเมืองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามปัจจัยและรูปแบบการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้กรอบแนวคิดทั้ง 6 ประการตาม Implementation Process ของ Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975) ผู้วิจัยจึงมีความเห็นต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความชัดเจนในการกำหนดจุดประสงค์และแนวทางของนโยบาย โดยประเด็นดังกล่าวจะสะท้อนกลับไปที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะหน่วยงานกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือมาตรการที่ชัดเจนให้มากขึ้น เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานระดับปฏิบัติ อีกทั้ง เพื่อไม่ให้ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดความสับสนและยึดแนวทางที่กำหนดไว้มากกว่าการเลือกปฏิบัติตามความพึงพอใจ นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัด

ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สามารถวัดผลได้ เป็นรูปธรรม และไม่ก่อให้เกิดการตั้งคำถามหรือความสับสนของหน่วยงานระดับปฏิบัติ เมื่อมีการกำหนดปัจจัยดังกล่าวไว้ชัดเจนแล้ว หน่วยงานระดับปฏิบัติจะสามารถดำเนินการตามเป้าประสงค์และกลยุทธ์เพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้น

ประเด็นที่สอง การจัดสรรทรัพยากรทางด้านงบประมาณ เมื่อกำหนดให้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม เนื่องจากการขอรับบริจาคหรือการได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศหรือภาคประชาสังคมอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการประเด็นปัญหาดังกล่าว ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสภาพคล่องทางการเงินการคลังในแต่ละประเทศหยุดชะงักลง ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มคนดังกล่าวลดน้อยลงตามไปด้วย ส่งผลให้การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจยังทำได้ช้า ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่มจัดทำแผนงานโครงการสำคัญที่สอดคล้องกับกลยุทธ์และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่กำหนด โดยเสนอให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองเห็นชอบต่อการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองของไทยและไม่สร้างภาระต่อประเทศไทยในระยะยาว

ประเด็นที่สาม การสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและบทบาทของแต่ละหน่วยงานตั้งแต่ระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการส่งมอบนโยบายจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยอาจใช้รูปแบบของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จอย่างกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติในการส่งมอบนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นตัวต้นแบบ รวมทั้งการปรับปรุงเชิงโครงสร้างการสื่อสารและการสั่งการขององค์กร ซึ่งให้อำนาจกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดูแลรับผิดชอบในภารกิจหรือประเด็นความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อีกทั้งให้มีการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางและแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนให้แก่หน่วยงานระดับปฏิบัติหรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ประกอบกับกำหนดให้มีการติดตาม ประเมินสถานการณ์ และรายงานผลให้ผู้บริหารทราบเป็นประจำหรือแบบรายเดือน เพื่อให้ผู้บริหารที่ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและกำหนดนโยบายในภาพรวมในได้รับทราบถึงสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน อีกทั้ง จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดข้อเสนอแนะและสั่งการเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นลำดับขั้นต่อนต่อไป

ประเด็นที่สี่ การปรับปรุงเชิงโครงสร้างหรือลักษณะขององค์กร โดยหน่วยงานที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือพบอุปสรรคในการดำเนินนโยบายนั้น อาจมีปัจจัยมาจากลำดับสายบังคับบัญชาที่มีจำนวนมากเกินไปและมีความซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้าในการส่งมอบนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ประกอบกับความไม่ชัดเจนในหน้าที่อำนาจของผู้รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการปรับปรุงให้ลำดับขั้นตอนหรือโครงสร้างการบังคับบัญชามีจำนวนที่น้อยลง โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่มเป็นการเฉพาะ อาจกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นนี้ให้สามารถดำเนินการหรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสม หากพิจารณาแล้วว่าประเด็นดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงการบริหารจัดการ และขัดแย้งต่อข้อกำหนดภายในประเทศ ให้นำเรื่องดังกล่าวหรือต่อผู้บริหารสูงสุดขององค์กรหรือสอบถามความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นชอบหรือมติที่สามารถยอมรับได้ร่วมกัน ซึ่งอาจเป็นส่วนช่วยให้การดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถทำได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่ห้า เงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากที่สุด เนื่องจากในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมีประเด็นที่ละเอียดอ่อนและเปราะบางซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความมั่นคงของประเทศในหลายมิติ เมื่อดำเนินนโยบายไปแล้วอาจส่งผลกระทบต่อบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้น ในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความมั่นคงและการให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล เพื่อไม่ให้นานาประเทศใช้ช่องโหว่หรือผลเสียของนโยบายเป็นข้อต่อรองหรือกดดันประเทศไทยในมิติต่าง ๆ อีกทั้งควรให้มีการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่จริงจังให้มากขึ้น โดยควรกำหนดให้เป็นข้อตกลงหรือมาตรฐานร่วมกันที่ทั้งไทยและประเทศที่เกี่ยวข้องสามารถยอมรับร่วมกันได้ เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารจัดการประเด็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นภาระของประเทศใดประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นเปลี่ยนรูปแบบของการดำเนินความสัมพันธ์และนโยบายแบบเชิงรุกมากกว่าการกำหนดนโยบายเชิงรับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเพียงเท่านั้น

ประเด็นที่หก ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน จำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจและให้ความสำคัญต่อบทบาทของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ เพื่อเป็นการสร้างทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน โดยไม่ให้เกิดความคิดว่าการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เกิดขึ้นเป็นการเพิ่มภาระให้กับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน อีกทั้งผู้บริหารของหน่วยงานจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องทั้งระดับนโยบายส่วนกลางและระดับการปฏิบัติงานในพื้นที่จริง

อาจกล่าวได้ว่า ในขั้นตอนการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่พบปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด หากมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาที่ติดขัดซึ่งเป็นเหมือนกำแพงที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ ดังนั้น การพิจารณาถึงอุปสรรคตามปัจจัยทั้ง 6 ประการตามรูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975) ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าใจถึงสภาพปัญหาของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในการนำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้วิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการประชุมเพื่อติดตามและชี้แจงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ณ จังหวัดเชียงรายมาสังเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในบริบทและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบและมีความซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งภาครัฐไทยมักดำเนินนโยบายแบบปิดตาข้างเดียว รับทราบปัญหาแต่ไม่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ผู้วิจัยจึงมีความเห็นต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เนื่องด้วยปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมมาอย่างยาวนาน ในส่วนภาครัฐไทยมีความพยายามในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงการให้สิทธิขั้นพื้นฐานและสถานะบุคคลเป็นสำคัญ โดยปัญหาที่พบคือความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการสถานะทางทะเบียน โดยเฉพาะการพิสูจน์สัญชาติที่ต้องใช้หลักฐานเอกสารและพยานบุคคล จึงทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ยังคงติดขัด ซึ่งทำให้จำนวนของผู้มีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคลไม่ได้ลดลง และมีแนวโน้มว่าคนกลุ่มดังกล่าวจะมีเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการอพยพเข้ามาใหม่และอัตราการเกิดของประชากร หากภาครัฐไทยไม่มีการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น จะทำให้กลุ่มผู้มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตหลายประการ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ ในความเห็นของผู้วิจัยนั้น ภาครัฐไทยควรมีการแก้ไขกฎหมายให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการดำเนินงาน เพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถเข้าถึงและมีสถานะทางทะเบียนได้มากขึ้น โดยในห้วงการดำเนินงานควรมีการตรวจสอบและติดตามอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์และการแฝงตัวเพื่อกระทำความผิดในรูปแบบต่าง ๆ

กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ผู้วิจัยคิดเห็นว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่มีความเปราะบาง เนื่องจากเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการ

โดนละเมิดสิทธิมนุษยชนและการล่อลวงจากการค้ามนุษย์มากที่สุด โดยมีทั้งบุคคลที่สมัครใจเข้ามาทำงานทำในไทยและบางกลุ่มที่ไม่ได้สมัครใจเข้ามาทำงานในประเทศไทยแต่ถูกหลอกลวงและบังคับให้เข้ามาทำงาน โดยขบวนการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือนายหน้าจัดหาแรงงานพยายามใช้ข้ออ้างต่างๆ หลอกล่อมให้เห็นว่าการเข้ามาทำงานทำในประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่ดี ก่อให้เกิดรายได้มากกว่าทำงานในภูมิลำเนาของตน รวมทั้งการเอาผิดเอาเปรียบจากนายจ้างหรือการถูกกดขี่ให้ทำงานที่เสี่ยงอันตราย ซึ่งบุคคลที่มีความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์ ไม่ได้ถูกจำกัดเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานผู้หญิงเท่านั้น แต่ในปัจจุบันพบว่าแรงงานผู้ชายก็กลายเป็นเหยื่อแล้วเช่นกัน โดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรม แรงงานภาคเกษตรกรรม และแรงงานอุตสาหกรรมประมง ดังนั้น นอกเหนือจากการพยายามทำให้แรงงานที่ผิดกฎหมายได้ดินขึ้นมาอยู่ในระบบให้มากที่สุด เพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบและติดตาม กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักต่อการแก้ไขปัญหากลุ่มดังกล่าว จึงควรมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์หรือโครงการอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ นายจ้าง ผู้ประกอบการ และกลุ่มแรงงาน เพื่อให้ทราบถึงข้อควรปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน รวมทั้งให้มีการดำเนินคดีกับนายจ้างที่กระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือละเมิดสิทธิของลูกจ้างอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ควรมีกระบวนการเยียวยาผู้ที่เป็เหยื่อการค้ามนุษย์หรือโดนกดขี่ข่มเหงจากนายจ้างให้แก่กลุ่มแรงงานต่างด้าว เพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าวได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองและความเป็นมนุษย์

กลุ่มผู้ประธาบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือเป็นกลุ่มที่ดำเนินนโยบายอยากที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งกระบวนการส่งกลับหรือการส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม นโยบายที่ดีที่สุดคือภาครัฐไทยจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์การเมืองและคำนึงถึงช่วงเวลาที่เหมาะสม หากสถานการณ์ความไม่สงบคลี่คลายลงไป ไทยอาจส่งกลุ่มคนดังกล่าวกลับไปยังประเทศต้นทางได้ ดังนั้น ไทยอาจต้องดำเนินนโยบายหรือคิดนอกรอบที่ปฏิบัติอยู่ให้มากขึ้น จากเดิมที่กลุ่มคนดังกล่าวจะอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวและได้รับความช่วยเหลือของภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปในพื้นที่นั้น อาจต้องเปลี่ยนเป็นการใช้ประโยชน์จากกลุ่มคนเหล่านี้ โดยการอนุญาตให้กลุ่มคนดังกล่าวออกมาทำงานภายนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้ อาจต้องจัดทำเอกสารหรือใบแสดงตัวตนและจำกัดให้อยู่ได้เฉพาะบริเวณชายแดนหรือพื้นที่ใกล้เคียงเท่านั้น เพื่อให้กลุ่มเหล่านี้ได้ตระหนักถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์และสร้างประโยชน์ด้วยตัวเองมากกว่าการรอความช่วยเหลือจากสังคมภายนอกเพียงอย่างเดียว โดยไทยอาจป้องกันกลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาเพิ่มขึ้นด้วยการขึ้นทะเบียนกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่พักพิงด้วยบัตรประจำตัวพิเศษ ซึ่งเอกสารดังกล่าวต้องออกจากทางการของไทยเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงประโยชน์จากกลุ่มผู้ไม่หวังดีและการออกบัตรผิดกฎหมายให้กับกลุ่มคนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ไทยอาจต้องพิจารณาความพร้อมของ

การจัดสรรงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ควบคู่กันไปด้วย เพื่อไม่ให้กลายเป็นภาระของหน่วยปฏิบัติในระยะยาว

กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ ถือเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศมากที่สุด เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมักถูกดำเนินคดีจากข้อหาการพำนักอาศัยเกินกำหนด (Overstay) การกระทำความผิดจากประเทศต้นทางและหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย หรือการแฝงตัวเข้ามากระทำความผิดต่าง ๆ โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดและจริงจังให้มากขึ้น หากมีการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ ให้ทางการไทยดำเนินคดีและส่งบุคคลดังกล่าวกลับประเทศต้นทางทันที นอกจากนี้ให้มีการขึ้นทะเบียนหรือ Black List เป็นบุคคลที่ห้ามเดินทางเข้า - ออกราชอาณาจักรเด็ดขาด โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการสวมรอยหรือการแฝงตัวเข้ามาในรูปแบบอื่น ๆ อีกทั้งควรมีการปราบปรามให้กับกลุ่มที่เข้าชายหรือสนับสนุนการกระทำความผิด เช่น การออกหนังสือเดินทางผิดกฎหมาย การให้ที่อยู่อาศัยกับบุคคลดังกล่าวอย่างผิดกฎหมาย และการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไทยอาจต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการช่วยเหลือกลุ่มคนดังกล่าวกลับประเทศต้นทางหรือส่งไปยังประเทศที่สาม หากประเทศต้นทางไม่มีความพร้อมในการรับกลุ่มคนเหล่านี้กลับ หรือพิสูจน์ได้ว่าหากส่งกลับไปอาจเกิดความรุนแรงต่อบุคคลจนถึงแก่ชีวิต อีกทั้งในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปพูดคุยกับกลุ่มคนดังกล่าวที่ถูกดำเนินคดีและอยู่ในห้องกัก เพื่อเป็นการลดความเครียดจากสภาวะที่ต้องติดอยู่ในห้องกักเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบุคคลภายนอกที่สะท้อนปัญหาและมุมมองที่ภาครัฐไทยควรจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น แนวทางที่ผู้วิจัยเสนอมานั้นยังจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาถึงความสอดคล้องของบริบทและสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองในปัจจุบันประกอบกับความพร้อมของภาครัฐไทยต่อการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวอีกด้วย

### 5.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของไทย กรณีศึกษาแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นการศึกษาในห้วงเวลาที่แผนปฏิบัติการดังกล่าวเริ่มมีการบังคับใช้เท่านั้น จึงยังไม่สามารถประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ได้ ดังนั้น ใน

การปรับปรุงแผนปฏิบัติการดังกล่าวในระยะที่สองหรือการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวต่อไป  
ควรคำนึงประเด็นดังต่อไปนี้

1) จากเดิมที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในลักษณะที่กำหนดเป็นแนวทางที่ให้หน่วยอื่นนำไปปรับใช้และจัดทำแผนงานโครงการสำคัญขึ้นมารองรับ ควรเปลี่ยนเป็นการจัดทำแผนงานในลักษณะ Road map โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติอาจมีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองให้กับทุกภาคส่วน อีกทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงเป้าหมายในการดำเนินงาน ห้วงระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน และบทบาทของหน่วยงานตนเองถึงการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินงานและบริหารจัดการตามกรอบหรือทิศทางที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะนำไปสู่การบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพและปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในไทยจะให้มีจำนวนลดลง

2) การบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกัน โดยเฉพาะข้อมูลเชิงสถิติและการดำเนินงาน ซึ่งควรพัฒนาฐานข้อมูลของผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นฐานข้อมูลเดียวกันในลักษณะ Digital Government โดยให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันได้ภายในหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงจุด ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป อาจจำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้และเงื่อนไขของการดำเนินงานดังกล่าว เนื่องจาก หากสามารถทำให้เกิดการเชื่อมโยงฐานข้อมูลได้ จะเป็นประโยชน์กับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นอย่างมาก

3) ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบปัญหาและอุปสรรคของเงื่อนไขมิติระหว่างประเทศต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 4 กลุ่ม ดังนั้น การดำเนินงานในระยะต่อไป และการศึกษาบริบทของการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองควรเน้นความสำคัญด้านมิติระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติอาจต้องแสวงหานโยบายและความร่วมมือกับประเทศรอบบ้าน เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองแบบพหุภาคีร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการยกระดับความสัมพันธ์ของไทยและประเทศเพื่อนบ้านให้การดำเนินการร่วมกันมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในฉบับปัจจุบัน เน้นมิติความมั่นคงมากเกินไป ซึ่งปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ อย่างรอบด้าน ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป ควรกำหนดมิติอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าไปด้วย เช่น มิติทางด้านเศรษฐกิจ หรือมิติการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น ยกตัวอย่าง การบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว จำเป็นต้องวิเคราะห์และประเมินทางเศรษฐกิจหรือความต้องการแรงงานภายในประเทศ เพื่อให้ทราบว่าในแต่ละห้วงเวลา ไทยต้องอาศัยแรงงานจากกลุ่มดังกล่าวในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะนำไปสู่การบริหาร



จัดการที่เป็นระบบมากขึ้น และอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนแรงงานมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการลดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกด้วย

5) ในกระบวนการยกร่างและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการประชุมและรับฟังความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ ควรมีการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ให้เข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการศึกษาและกำหนดนโยบาย เนื่องจากภาคส่วนดังกล่าวเป็นภาคส่วนที่รับฟังและทำงานอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้น ภาคส่วนเหล่านี้จะเป็นแหล่งข้อมูลและกระบอกเสียงในการสะท้อนปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งจะยังเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

6) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติควรมีการสื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติให้มากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจที่มีต่อแผนปฏิบัติการดังกล่าวและนโยบายด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้งยังช่วยให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของหน่วยงานตนเองในการร่วมแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งจะยังเป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งยังเป็นลดปัญหาการขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติและเพิ่มความร่วมมือทางนโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

7) ในขั้นตอนการพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบาย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติควรมีการหารือร่วมถึงประเด็นยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน โดยอาจให้หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องถือกฎหมายหรือแผนปฏิบัติการฉบับเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าว นำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในไทย

การพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าวในการวิจัยหรือจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไปจะทำให้สามารถกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมและทันต่อสถานการณ์มากขึ้น ซึ่งจะยังเป็นประโยชน์ในอนาคตต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในไทยให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

#### 5.4 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยยังได้ค้นพบข้อจำกัดในการวิจัยคือบางหน่วยงานไม่สามารถให้ข้อมูลที่แท้จริงทั้งหมดต่อผู้วิจัยได้ เนื่องจากมีความกังวลเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนหน่วยงานในการให้ข้อมูลเชิงลึก ซึ่งหากข้อมูลดังกล่าวถูกเผยแพร่อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ อีกทั้ง ผู้วิจัยพบว่าบางครั้งหน่วยงานส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมแบบหมุนเวียนไม่ซ้ำกัน ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงผู้ที่ปฏิบัติงานที่แท้จริงได้ ผู้วิจัยจึงต้องรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่หน่วยงานดังกล่าวชี้แจงในการประชุมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงส่งผลให้การวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาถูกจำกัดด้วยข้อมูลทางเอกสารซึ่งไม่ครอบคลุมในทุกมิติที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาต่อประเด็นดังกล่าว ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ควรได้รับการพิจารณาสำหรับการศึกษาวิจัยในหัวข้อที่เกี่ยวข้องต่อไป



## บรรณานุกรม

- กนกนิษัฏ ตัณฑกุลรัตน์ และสุเทพ จันทรอำพร. (2560). *มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย*. เครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ.
- กองความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2559). *แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง (พ.ศ. 2559 – 2564)*. กรุงเทพฯ. 2559
- กองความมั่นคงภายในประเทศ, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2563). *แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565)*. กรุงเทพฯ.
- ชมนาด นิตตะโย, โสภณ ธีรญาเวชกิจ, บวรวิษณุ จินดารักษ์ และนันทินต์ย์ ทองศรี. (2564). *เปิดข้อเท็จจริงแรงงานต่างด้าวในไทย: ตอนที่ 1 แรงงานทักษะต่ำ*. สืบค้นจาก [https://www.pier.or.th/?post\\_type=abridged&p=7723](https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7723)
- ชัยรัตน์ นทีประสิทธิพร และมูลินท์ ชัยชมภู. (2562). “การเตรียมความพร้อมตลาดแรงงานในสังคมสูงอายุ: บทเรียนจากประเทศญี่ปุ่นสู่ประเทศไทย”. *วารสารเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษา*, 9(2), 98 – 116.
- ณัฐธา วินิจนัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ : แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. สำนักพิมพ์ ตุลา.
- นิตยา คงคุ้ม และอจิรภาส เพียรขุนทด. (2562). “การป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองในจังหวัดขอนแก่น ในมุมมองของเจ้าหน้าที่”. *วารสารมหาจุฬานาครธรรม*, 6(10), 5498 – 5515.
- ปิยะนุช ปิ้ว, ร้อยโทหญิง และเจษฎา มีบุญลือ, พันเอกหญิง. (2552). *ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข*. รายงานการศึกษาอิสระ สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- พจมาน รัตนศรีทอง. (2560). *นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล*. รายงานการศึกษาอิสระหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 ประจำปีการศึกษา 2559 – 2560.
- พรรษา ศิริมาจันทร์. (2564). *ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติในประเทศไทย*. สืบค้นจาก <http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2019/09/ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย.pdf>
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (2548, 16 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนที่ 58ก. หน้า 1 – 3.

พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2559. (2559, 26 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133  
ตอนที่ 85ก. หน้า 1 – 8.

มยุรี อนุมานราชธน. (2547). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์*. คณะนิเทศการ  
พิมพ์.

มยุรี อนุมานราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. ธรรมมถการพิมพ์.

มยุรี อนุมานราชธน. (2553). *นโยบายสาธารณะ = Public Policy*. บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด.

รวี ชื่นชม. (2559). “ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดเสรี  
ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015”. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซียฉบับ  
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 6(1), 226 – 234.

ศิปติ นพประเสริฐ. (2553). “ความมั่นคงของมนุษย์: การค้ามนุษย์ในไทย (Human Security: Human  
Trafficking in Thailand)”. *จตุรัสความมั่นคงศึกษา*, 84, 1 – 33.

ศิลปะคมณ์ เอี่ยมวงศ์, สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์ และฉัตรวรัญ องค์กร. (2559). “การจัดการปัญหาการ  
ลักลอบเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจา”. *วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและ  
สังคมศาสตร์*, 1(2), 22 – 35.

สมโภช ธีรวัฒน์เศรษฐ. (2550). *ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง*.

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2555). *ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ*. สำนัก  
ยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2561). *การพิจารณาทบทวนและระดมความเห็นในการจัดทำร่าง  
ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ*. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดม  
ความเห็นในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. กรุงเทพฯ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2563). *ประเด็นการชี้แจงแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้  
หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565)*. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจง  
แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ 1 (พ.ศ.2563 - 2565) และ  
ติดตามการขยายผลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริสู่ประชาชน ณ พื้นที่จังหวัด  
เชียงราย. เชียงรายฯ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2564). *ผลการประชุมเพื่อรับทราบสถานการณ์ปัญหาผู้มีสถานะ  
และสิทธิของบุคคลในพื้นที่ภาคเหนือ. การประชุมเพื่อรับทราบสถานการณ์ปัญหาสถานะและ  
สิทธิของบุคคลระหว่างสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะมูลนิธิเครือข่ายสถานะ  
บุคคลในพื้นที่ภาคเหนือ*. กรุงเทพฯ

- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2564). สถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนมีนาคม 2564. สืบค้นจาก [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/3bbd0ff0f67ac2023766d44bc2832e52.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/3bbd0ff0f67ac2023766d44bc2832e52.pdf)
- อมรรัตน์ นกุล. (2545). ปัญหาการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาภูมิภาคศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- Anderson, J. E. (1994). *Public Policy – Making : Introduction* (2<sup>nd</sup> ed.). Houghton Mifflin Company.
- Donald, S. V, M., & Carl, E. V. H. (1975). “The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework”. *Administration and Society*, 6(4), 445-488.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy* (5<sup>th</sup> ed.). Prentice -Hall, Inc.
- Easton, D. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science*. Alfred A. Knorf.
- International Organization for Migration. (n.d.). *World Migration Report 2020*. IOM.
- The World Bank Group. (2018). *The World Bank Annual Report 2018*. The World Bank
- United Nations High Commissioner for Refugees. (n.d.). *UNHCR Global Appeal 2013 Update*. UNHCR.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (n.d.). *UNHCR Global Appeal 2019 Update*. UNHCR.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวธัญญา พลายน้อย
วัน เดือน ปี เกิด	6 ธันวาคม 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	299/89 แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ฯ 10700
รางวัลที่ได้รับ	ศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม อันดับ 2)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY