

# แนวทางการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย<sup>1</sup>

สุทัชชา อติสรเกษม<sup>2</sup>

ดร.ผกาดี สุพรรณจิตวนา<sup>3</sup>

ดร.ปะการัง ชื่นจิตร<sup>4</sup>

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย (2) ศึกษาวิธีการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย (3) ศึกษาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย โดยทำการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานตัวแทนคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ และตัวแทนเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย รวมถึงสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 10 คน เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยคำสัมภาษณ์แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปแยกแยะประเด็นที่ได้เป็นข้อค้นพบ

ผลการวิจัยพบว่า (1) กฎหมายและระเบียบฯ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยใช้ระเบียบฯ ของกระทรวงแรงงานเป็นหลักในการพิจารณาอนุญาตฯ และมีกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพิ่มเติมในส่วนของหน่วยงานด้านความมั่นคง (2) วิธีการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย มีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไปตามบทบาทและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายภายใต้กฎ ระเบียบฯ หลักของกระทรวงแรงงาน และ (3) แนวทางในการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย คือ ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบฯ ให้มีความชัดเจน ทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ สอดคล้องกับปัจจุบัน และการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงานต้องมีการประชุมตกลงกันให้เข้าใจตรงกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศ

<sup>1</sup> บทความเรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง “แนวทางการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย” โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา

คือ ดร.ผกาดี สุพรรณจิตวนา

<sup>2</sup> นักศึกษาระดับปริญญาโท โครงการหลักสูตรมหาบัณฑิต (สาขาผู้นำภาครัฐและภาคเอกชน) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> อาจารย์ กลุ่มวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>4</sup> อาจารย์ กลุ่มวิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การเอกชน (Non-Government Organizations: NGO) มีความหมายแฝงแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ตามบริบทของแต่ละสังคม องค์การภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือสังคมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร และไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นกลุ่มบุคคลที่ทำงานอิสระ โดยรูปแบบการดำเนินงานขององค์การอาจจดทะเบียนเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ องค์การเอกชนมีคุณลักษณะทั่วไป 3 ประการ คือ (1) เป็นองค์การที่ไม่ถูกสร้างให้เป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง (2) เป็นองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไรจากการทำงาน และ (3) ต้องไม่เป็นกลุ่มองค์กรอาชญากรรมและต้องเป็นองค์กรที่ไม่ใช้ความรุนแรง (Non-violent) ใดๆ ในการดำเนินการ ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวนี้ถูกใช้ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการยอมรับองค์การเอกชน โดยองค์กรสหประชาชาติการดำเนินกิจกรรมเป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมีหลายรูปแบบ เช่น การพัฒนาชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง การพัฒนาเด็ก การพัฒนาสตรี สิทธิเด็ก สิทธิสตรี สิทธิแรงงาน อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดูแลสุขภาพ และอีกหลายๆ เรื่องที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทำได้หรือทำได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดหลายๆ อย่าง (สุทธิพร บุญมาก, 2549) หน้าที่หรืองานที่สำคัญอีกอย่างขององค์การเอกชน คือ การรวมตัวของภาคประชาชนเพื่อต่อรองหรือคัดค้านอำนาจกับรัฐบาลของประเทศหรือองค์การภาครัฐกิจต่างๆ โดยเฉพาะกับรัฐบาลทำหน้าที่สอดส่องและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริงสำหรับประเทศไทยนั้น องค์การเอกชนจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) เป็นองค์การที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียน และในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะต้องมีการจัดองค์การเป็นคณะทำงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร และ (3) เป็นองค์การที่ดำเนินงานโดยอิสระมีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร องค์การเอกชนในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (1) องค์การเอกชนที่ก่อตั้งโดยประชาชนในประเทศ มีหลายระดับตามโครงสร้างของสังคม ได้แก่ องค์การเอกชนระดับท้องถิ่น, องค์การเอกชนระดับภูมิภาค และองค์การเอกชนระดับประเทศ และ (2) องค์การเอกชนที่เป็นหน่วยงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเป็นสำนักงานสาขาในประเทศ หรือเรียกว่า องค์การเอกชนต่างประเทศ (สุทธิพร บุญมาก, 2549) ในส่วนนี้การควบคุมดูแลการดำเนินงานเป็นหน้าที่ของกรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน

การพิจารณาอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานหรือตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้นๆ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของส่วน

ราชการที่เกี่ยวข้องตลอดจนประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ (กรมการจัดหางาน, 2559)

ปัจจุบันองค์กรเอกชนต่างประเทศที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้น 84 องค์กร จำแนกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย (1) องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย จำนวน 25 องค์กร (2) องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทยและดำเนินงานในประเทศอื่นจำนวน 50 องค์กร และ (3) องค์กรเอกชนไทยที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมตามโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ จากองค์กรเอกชนต่างประเทศ จำนวน 9 องค์กร (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561)

การดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ (NGOs) ในประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวต่อกรณีปัญหาต่างๆ ของสังคม และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยดำเนินงานเพื่อการลดปัญหาสังคมต่างๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านการศึกษา และความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรเอกชนต่างประเทศบางส่วนที่อาจมีพฤติกรรมแอบแฝงในการสนับสนุนชี้นำ และ/หรือให้คำปรึกษา ในกรณีปัญหาต่างๆ มีการดำเนินงานที่สุ่มเสี่ยงต่อการแทรกแซงกฎหมายภายในประเทศ ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือการเรียกร้องระหว่างประชาชนกับรัฐบาล อาทิ ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาแรงงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ นอกจากนี้ในบางกรณีองค์กรเหล่านี้ อาจมีพฤติกรรมแอบแฝงเพื่อกระทำการอันขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม และ/หรือใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการกระทำการใดๆ ในมุมมองที่แตกต่างกันต่อการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศหากขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้อง อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทย หรือกระทบต่อความสัมพันธ์และภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบในภาพรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้น การค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาจึงสนใจว่ามีแนวทางการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทยอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดและเพื่อเป็นแนวทางการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทยในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิธีการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย

### วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาในการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ มุ่งเน้นการใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาจากเอกสาร (documentary) โดยการรวบรวมเอกสารข้อมูลต่างๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศของหน่วยงานราชการ เอกสารวิจัย ตลอดจนเอกสารทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยใช้วิธีการเลือกสัมภาษณ์ ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างตามเป้าประสงค์ (Purposive sampling) รวมจำนวนทั้งสิ้น 10 คน

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ในการศึกษาการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ เป็นการศึกษาจากเอกสาร โดยศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ขออนุญาตเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในไทยพ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทยพ.ศ. 2543 ตลอดจนระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. **ขอบเขตด้านประชากร** เนื่องจากงานการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มประชากรที่ให้ข้อมูล คือ (1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของกรมการจัดหางาน (2) คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ และ (3) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย

### นิยามศัพท์

NGOs หมายถึง Non-Government Organizations หรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรเอกชน

องค์กรเอกชนต่างประเทศ หมายถึง สถาบัน องค์กร สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่างประเทศที่เป็นเอกชนหรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ

สำนักงานภูมิภาค หมายถึง สำนักงานขององค์การเอกชนต่างประเทศหรือสำนักงานสาขาที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล และหรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยหรือประเทศอื่นในภูมิภาคนี้

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย
2. นำผลการศึกษาไปใช้เพื่อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุง กฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแนวทางการปฏิบัติในการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย

### แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากตำราเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการประกอบการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การเอกชน
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย
3. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ
4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
  - แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการของ PDCA
  - แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามและการควบคุม (Monitoring and Control)
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งมีขั้นตอนในการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารเป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารหนังสือ บทความ กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศของหน่วยงานราชการ เอกสารวิจัย ตลอดจนเอกสารทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขวิธีการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้หรือมีข้อมูลในเรื่องที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาดีที่สุด หรือมีความเกี่ยวข้องมากที่สุดจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของกรมการจัดหางาน คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย จำนวน 10 คน

### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย ศึกษาวิธีการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาองค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย รวมถึงศึกษาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย โดยทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบข้อมูลเบื้องต้นในภาพรวมก่อนแล้วนำข้อมูลมาขยายด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างสำหรับเก็บข้อมูลแบ่งเป็น 3 กลุ่ม รวมทั้งหมด 10 คน ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน จำนวน 4 คน ตัวแทนคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ จำนวน 3 คน และตัวแทนเจ้าหน้าที่ขององค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย จำนวน 3 คน เครื่องมือในการศึกษาครั้งนี้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured interview protocol) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Contents analysis) และสรุปแยกออกเป็นประเด็นที่ได้จากการประมวลเอกสารและประเด็นข้อค้นพบเพิ่มเติม เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทย

ผลการศึกษา มีดังนี้ 1) ศึกษากฎหมายและระเบียบฯ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยพบว่า การกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันหลายหน่วยงานซึ่งการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตฯ ปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย และการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นหลักในการพิจารณาอนุญาตฯ แต่จะมีหน่วยงานด้านความมั่นคงที่น่ากฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้ในการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมขององค์การฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและไม่เป็น

ภัยต่อความมั่นคงของประเทศ มีการตรวจสอบเพิ่มเติมเกี่ยวกับพวงงบล การลงพื้นที่จริงสำรวจ  
ที่ตั้งและข้อมูลแวดล้อม กรณีที่มีกิจกรรมส่มเสี่ยงหรือผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจะต้อง  
มีการตรวจสอบเพิ่มเติมเกี่ยวกับด้านข่าวสารว่าองค์การฯ นี้มีรายชื่อขึ้นบัญชีดำกับต่างประเทศ  
หรือไม่ เพราะต้องนึกถึงความปลอดภัยของประเทศไทยเป็นหลัก ก่อนที่จะนำผลการตรวจสอบเข้า  
เสนอในที่ประชุมให้คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาอนุญาตฯ ต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ  
ฯ ต่างๆ และไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย จึงต้องมีการควบคุมกำกับดูแลองค์การ  
เอกชนต่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศไทยอย่างเคร่งครัดและรัดกุมมากที่สุด

2) ศึกษาวิธีการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาองค์การเอกชนต่างประเทศ  
ที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยพบว่า (1) วิธีการปฏิบัติงานของศูนย์รักษาความปลอดภัย  
กองบัญชาการกองทัพไทย เริ่มจากส่วนกลางรับหนังสือจากฝ่ายเลขานุการฯ ส่งให้ชุดหรือกองที่  
รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบพฤติการณ์ขององค์การฯ และคนต่างด้าวประมวลผลข้อมูลองค์การ  
เสร็จแล้วส่งหนังสือผลการตรวจสอบกลับไปยังฝ่ายเลขานุการ(2) วิธีการปฏิบัติงานของกรมการ  
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย เริ่มจากรับหนังสือและเอกสารการประชุมพิจารณาจากฝ่ายเลขานุการฯ  
ตรวจสอบเอกสารและหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์การฯ เพื่อใช้ในการพิจารณาองค์การในที่  
ประชุมพร้อมทั้งเสนอข้อมูลที่ผิดปกติเกี่ยวกับองค์การฯ ให้คณะกรรมการท่านอื่นทราบในที่ประชุม  
และ(3) วิธีการปฏิบัติงานของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก  
ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตฯ เริ่มจากรับหนังสือและเอกสารการประชุม  
พิจารณาจากฝ่ายเลขานุการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับองค์การฯ แล้วเตรียมข้อมูลสำหรับเข้าประชุมเพื่อ  
พิจารณาอนุญาตฯ และส่วนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ เริ่มจากตรวจสอบเอกสารคำขอ  
ต่างๆ ที่องค์การฯ ขอมมาแล้วส่งข้อมูลให้หน่วยงานความมั่นคงตรวจสอบพฤติการณ์ขององค์การฯ  
และคนต่างด้าว ทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมกิจกรรมขององค์การฯ หลังจากนั้นรวบรวมข้อมูลต่างๆ แต่ละ  
องค์การฯ สรุปลข้อมูลแต่ละองค์การฯ และจัดทำเอกสารนำเสนอข้อมูลในที่ประชุม ซึ่งจากการศึกษา  
วิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานรวมถึงกฎหมายและ  
ระเบียบฯ ที่เกี่ยวข้อง (1) มาจากกระบวนการตรวจสอบพฤติการณ์ขององค์การฯ และคนต่างด้าวของ  
หน่วยงานความมั่นคงบางหน่วยที่ล่าช้า (2) องค์การฯ ส่งเอกสารในการร้องขอไม่ครบถ้วน (3)  
เอกสารและข้อมูลต่างๆ ตามระเบียบฯ ของกระทรวงแรงงานไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันและไม่  
เพียงพอต่อการพิจารณา (4) เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำงาน และ  
(5) ไม่มีบทลงโทษที่เด็ดขาดสำหรับองค์การฯ ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบฯ ปัญหา  
ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นเพราะมีการตรวจสอบติดตามผลแต่ไม่มีการปรับปรุงทั้งกระบวนการ รวมถึงตัว  
ระเบียบฯ และผู้ปฏิบัติงานด้วย

3) ศึกษาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศ  
ที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย พบว่า คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชน

ต่างประเทศและฝ่ายเลขานุการ ต้องทำงานด้วยความระมัดระวัง ละเอียด และรอบคอบ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศอยู่ในกฎ ระเบียบฯ ที่กำหนด ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และสามารถติดตามผลการดำเนินงานได้ ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศดังนี้(1)ควรจะมีการส่งวาระการประชุมและเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับองค์การฯ ต่างๆ ให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศก่อนล่วงหน้าอย่างน้อย 1 อาทิตย์ เพื่อให้คณะกรรมการมีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ รวมทั้งการจัดทำรายงานการประชุมที่มีเนื้อหาสาระครบถ้วนและจัดเก็บด้วยความรัดกุม(2) ควรจัดให้มีมาตรการต่างๆ สำหรับองค์การฯ ที่กระทำผิด เพื่อที่จะสามารถติดตามดูแลองค์การฯ ให้ปฏิบัติตามทิศทางกฎ ระเบียบฯ ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล(3)สำหรับความล่าช้าจากการตรวจสอบของหน่วยงานความมั่นคงบางหน่วยงาน ควรปรับปรุงวิธีการขั้นตอน หรืออะไรที่ทำให้ล่าช้า เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนด แต่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยต่อความมั่นคงของประเทศเป็นหลักด้วย(4)ควรให้องค์การเอกชนต่างประเทศจัดทำแผนในการดำเนินการล่วงหน้าส่งให้ฝ่ายเลขานุการ ด้วย เพื่อที่จะติดตามและดูแลองค์การฯ เป็นระยะตามแผนที่องค์การฯ ให้ไว้ เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การฯ ไปด้วย(5)ในการจัดประชุมพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศแต่ละครั้ง ฝ่ายเลขานุการ ต้องสรุปใจความสำคัญแต่ละองค์การฯ ให้กระชับและครบถ้วน เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาของคณะกรรมการและอยู่ในกรอบเวลาการประชุม(6)องค์การเอกชนต่างประเทศควรศึกษาระเบียบ เอกสาร และขั้นตอนต่างๆ อย่างละเอียด ถูกต้องครบถ้วน และปฏิบัติตามกฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด ก่อนจะยื่นคำร้องในเรื่องต่างๆ เพื่อให้รวดเร็วต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขระเบียบฯ คือ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543 เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2. การจัดระบบข้อมูลองค์การเอกชนต่างประเทศ ควรมีการจัดทำระบบสารสนเทศด้านการจัดการองค์การเอกชนต่างประเทศ เพื่อเพิ่มความสะดวก รวดเร็วของการบริหารจัดการข้อมูล องค์การเอกชนต่างประเทศ โดยการจัดทำระบบการยื่นคำขออนุญาตและการอนุญาตผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์



## บรรณานุกรม

กรมการจัดหางาน, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2561). *ทะเบียนองค์การต่างประเทศที่อยู่ภายใต้การกำกับ*

*ดูแลของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การต่างประเทศ.*

กรมการจัดหางาน. *ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การ*

*เอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541. 6 พฤศจิกายน 2541.*

กรมการจัดหางาน. *ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศว่าด้วย*

*หลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ*

*ในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543. 20 พฤศจิกายน 2543.*

กรมการจัดหางาน, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2555). *การขออนุญาตเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย*

*ขององค์การเอกชนต่างประเทศ.*

กระทรวงแรงงาน, กรมการจัดหางาน. (2559). *การดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ. คั่น*

*เมื่อ*

30 ธันวาคม 2561, จาก <https://www.doe.go.th/prd/ngo/general/param/site/172/cat/26/>

[Sub/0/pull/singleview/view/detail/object\\_id/560](https://www.doe.go.th/prd/ngo/general/param/site/172/cat/26/Sub/0/pull/singleview/view/detail/object_id/560)

ชัชวาล ทองดีเลิศ. (2543). *บันทึกฉบับ NGOs*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.

จีวันันท์ นิยมตรง. (2550). *การกำกับดูแลกิจการและผลการดำเนินงานของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาด*

*หลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเฉพาะกลุ่มบริการ. การศึกษาด้วยตนเอง ปริญญาโทบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*

ณัฐธิกรณ์ อินทรรัตน์. (2559). *มาตรการในการป้องกันมิให้องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นแหล่งสนับสนุน*

*ทางการเงินแก่การก่อการร้าย: ศึกษากรณีมูลนิธิ. [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์] เอกสารการประชุมวิชาการ*

*ระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิตประจำปี 2559.*

ธีรารัง อุดมไพจิตรกุล และคณะ. (2543). การศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนา  
ทรัพยากรมนุษย์ในแหล่งชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิ  
โรฒ,

คณะสังคมศาสตร์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์.

ธัญวัฒน์รัตนศักดิ์. (2555). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: คณิงนิการพิมพ์.

คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ). (2527). พัฒนาสังคม: รวมบทความด้านการพัฒนาสังคมของ  
องค์กร

พัฒนาเอกชน. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

มาลี พุกภัยพงศาดี. (2546). บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการ  
การศึกษา-

แห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี.

วรเดชจันทร์จร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:  
สมาคมนักวิจัย

มหาวิทยาลัยไทย.

ศรีสุวรรณ จรรยา. (2550). พัฒนาการและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย. วารสารการจัดการ  
สิ่งแวดล้อม,

3(1), 85-116.

ศุภชัยยะประภาส. (2548). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

สมบัติธีรารังชัยวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะแนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ (พิมพ์  
ครั้งที่ 9).

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สุนทรเกิดแก้ว. (2540). การบริหารโครงการ: การติดตามวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์.

กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์เสนาธรรม.

สุชลธา บุญการะกุล. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลกิจการกับผลการดำเนินงานของ  
บริษัท

จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. การค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทมหาบัณฑิต  
ภาควิชาการบัญชี คณะบริหารธุรกิจบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุทธิพร บุญมาก. (2549). NGOs เขาเป็นใคร? ค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2561, จาก

<http://suttiporn.blogspot.com/2006/06/ngos.html>

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2552). *PDCA*. ค้นเมื่อ 3 มกราคม 2561, จาก

[http://youth.ftpi.or.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=37&Itemid=42](http://youth.ftpi.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=42)

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2552). *สิทธิมนุษยชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

องค์การวิชาชีพ. (2555). *PDCA คืออะไร*. ค้นเมื่อ 2 มกราคม 2562, จาก

<https://sites.google.com/a/ttc.ac.th/tuktang/xngkhkar-wichachiph/pdca>

อัจฉรา รักยุติธรรม. (2557). *การเมืองของการลดทอนความเป็นการเมือง: การปรับความสัมพันธ์ระหว่าง*

*องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐ และประชาชน*. ค้นเมื่อ 3 มกราคม 2562, จาก

[http://elibrary.trf.or.th/fullP/MRG5480282//MGR5480828\\_abstract.pdf](http://elibrary.trf.or.th/fullP/MRG5480282//MGR5480828_abstract.pdf)

Bardach, Eugene. 1980. *“Implementation Studies and the study of Implements,”* Presented at the

1980 meeting of American Policy Science Association, University of California, Berkeley.

Calista, D. J. (1994). *“Policy Implementation”* In Stuart S. Nagel, ed. *Encyclopedia of policy*

*Studies*. New York: Marcel Dekker.

Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn. (1975). *“The policy implementation process*

*Policy: A framework”*. *Administration & Society* 6.

Elmore, Richard. (1978). *Organizational Models of Social Program Implementation, Public*

*Policy*. 26 (spring).

Hogwood and Gunn. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University

Press.

Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky. (1973). *Implementation* (2<sup>nd</sup> ed). California: University of California Press.

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian. (1980). "*The Implementation of Public Policy:*

*A Framework of Analysis.*" Policy Studies Journal Contents. Special Issue.