

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนายหน้ารายย่อยและแรงงานเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง  
Legal Measures for the Prevention and Suppression of Corruption by  
Government Officials Related to Individual Brokers and Myanmar  
Labourers in Seafood Processing Industry<sup>1</sup>

สุรศักดิ์ มีบัว<sup>A</sup> และ ศิริมา ทองสว่าง<sup>B</sup>

<sup>A</sup>สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา  
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

<sup>B</sup>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

Surasak Meebua<sup>A</sup> and Sirima Thongsawang<sup>B</sup>

<sup>A</sup>Laws Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Sunandha Rajabhat University, Dusit,  
Bangkok, Thailand 10300

<sup>B</sup>Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan,  
Bangkok, Thailand 10300

Corresponding author Email : surasak.mee@ssru.ac.th

Received: November 26, 2019; Revised: May 1, 2020; Accepted: May 8, 2020

### บทคัดย่อ

ประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเลเป็นลำดับต้นๆ ของโลก แต่อย่างไรก็ดียังคงประสบภาวะขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง จึงต้องพึ่งพาแรงงานเมียนมาเข้ามาทดแทนและขับเคลื่อนภาคการผลิตในอุตสาหกรรมดังกล่าวให้ดำเนินต่อไปได้ แต่ในทางกลับกัน การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมีข้อจำกัดบางประการเกิดขึ้นและก่อให้เกิดผลกระทบตามมา

---

<sup>1</sup> บทความฉบับนี้เรียบเรียงมาจากส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชัน ขบวนการเครือข่ายนายหน้าแรงงานข้ามชาติเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของประเทศไทย” โดยได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) 2561

ผลการวิจัย พบว่าจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดทำให้แรงงานเมียนมาต้องการเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องจำนวนมาก แต่ด้วยข้อจำกัดบางอย่างทำให้เกิดนายหน้ารายย่อยประเภทต่างๆ ขึ้นมาและมีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยสัมพันธ์กับความต้องการแรงงานเพื่อเข้ามาเติมเต็มตำแหน่งงานที่ว่างลง ลักษณะของนายหน้านั้นประกอบไปด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่ทำงานร่วมกันทั้งคนเมียนมาและคนไทย ซึ่งช่วยเหลือแรงงานเมียนมาด้านต่างๆ โดยเรียกหรือรับค่าจ้างตอบแทนจำนวนสูงในการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทาง การจัดทำเอกสารและการขจัดปัญหาเมื่อมีการดำรงอยู่และตั้งถิ่นฐานของแรงงานเมียนมาในพื้นที่ ก่อให้เกิดลักษณะการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการเรียกหรือรับสินบนเพื่อละเว้นกระทำการหรือเร่งดำเนินการ ส่งผลกระทบทั้งต่อแรงงานเมียนมาที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และแม้ว่าทุกภาคส่วนพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแต่ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ เนื่องด้วยปัจจัยที่เอื้อให้นายหน้าและการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำรงอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับการคอร์รัปชัน ข้อจำกัดของแรงงานเมียนมาและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเข้าไปมีส่วนร่วมได้เสียโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ ผู้เขียนจึงเสนอแนะการแก้ไข ปัญหา 2 ประการ ได้แก่ มาตรการในการป้องกันควรรบูรณาการความร่วมมือจากคนในสังคมในการแจ้งเบาะแสโดยปรับปรุงมาตรการจูงใจให้มีความชัดเจน ทบทวนกระบวนการจัดทำบัตรผ่านแดน ให้มีความเข้มงวด ปรับปรุงกระบวนการจัดทำเอกสารของแรงงานเมียนมาให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตัดวงจรนายหน้าที่เชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนมาตรการในการปราบปรามควรทบทวนบทกำหนดโทษทางกฎหมายแก่แรงงานเมียนมาและนายจ้างให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ควรกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คอร์รัปชันเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ซึ่งจะส่งผลให้การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐลดลงในท้ายที่สุด

**คำสำคัญ:** คอร์รัปชัน, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, นายหน้ารายย่อย, แรงงานเมียนมา, อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง

## Abstract

Despite being ranked top for seafood product exports globally, Thailand consistently experiences labour shortages in the seafood processing industry. As a result, migrant workers from Myanmar are needed to fill these vacancies and continuously drive the manufacturing sector within the industry. However, the

management of migrant workers is accompanied by certain limitations and impacts. The research findings show that push and pull factors create demand for migrant workers to work in the fishery processing industry; however, with some limitations, there are increasing numbers of broker networks, with the number rising in relation to the need for labourers to fill the vacancies. The nature of the broker network process consists of many related parties working together, both from Myanmar and Thailand. These aid Myanmar workers in various aspects by requesting or receiving a relatively high wage, for facilitating travel, documentation, and easing any issues as regards resettlement. Subsequently, corruption arises among some government officials through the forms of requesting or accepting bribes in order to refrain from implementing or expediting formal action. This affects Myanmar workers who are exploited and taken advantage of illegally. In addition, it also has impact upon Thai society and economy. Even though every related sector and party is attempting to solve the problem, it persists through factors that help to perpetuate the networks of brokerage and corruption that exist among some government officials. These include the acceptance of corruption, restrictions on Myanmar migrant workers, and the vested interests of some government officials. The authors suggest two solutions: the cooperation of citizens as whistleblowers should be integrated with clear incentive measures, and there should be revision of the compensation of government officials to reduce the risk of corruption and establish working groups in independent organizations to specifically solve any relevant problems. Moreover, a review of the procedures involved in issuing a border pass should be strictly performed and improved. The procedures for document processing should be conducted in a more convenient and quicker manner so as to cut out the brokerage networks that are linked to government officials. For the suppression of legal measures, legal penalties should be reviewed for Myanmar migrant workers and employers to be appropriate to the social and economic context. Severe penalties

should be imposed on government officials as a deterrent, thereby reducing the level of corruption among government officers.

**Key words:** Corruption, Government Officials, Individual Brokers, Myanmar Labour, Seafood Processing Industry

## 1. บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมาเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก จากข้อมูลเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติหรือ Migrant Working Group ระบุว่าใน พ.ศ. 2560 มีแรงงานเมียนมาที่ทำงานในประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้น 1,828,393 คน โดยทำงานในสถานประกอบการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง 50,171 คน<sup>2</sup> จากจำนวนแรงงานเมียนมาข้างต้นเป็นเพียงตัวเลขที่มีการสำรวจหรือแจ้งแก่ภาครัฐอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันย่อมเป็นที่ทราบอย่างดีว่ามีแรงงานเมียนมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างๆ มากกว่าจำนวนที่มีการแจ้งไว้ โดยยากที่จะตรวจสอบตัวเลขที่แน่นอนได้ เนื่องจากบางส่วนเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้ภาครัฐไม่มีข้อมูลที่สามารถชี้เฉพาะเจาะจงจำนวนที่แน่ชัดได้ ซึ่งเข้ามาทดแทนบางประเภทงานที่ขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะการทำงานในสถานประกอบการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ บางส่วนของภาคกลางและภาคตะวันออก ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าอาหารทะเลกระป๋องและแปรรูปอันดับ 2 ของโลกรองจากจีน<sup>3</sup>

ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องทำรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนมหาศาลในแต่ละปี สำหรับปัจจัยที่ทำให้แรงงานเมียนมาต้องการเดินทางเข้ามาทำงานนั้นประกอบไปด้วยปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศต้นทาง เนื่องจากในประเทศเมียนมามีอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน นักลงทุน

---

<sup>2</sup> Migrant Working Group, “Statistics, Policies and Laws related to Migrant,” accessed May 30, 2019, <https://mwgthailand.files.wordpress.com/2017/09/migrant-policy-and-law-by-mwg-july-august-17-en.pdf>

<sup>3</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “กรมเจรจา พื่อใจความตกลงเอฟทีเอ ดันส่งออก สินค้าประมงและผลิตภัณฑ์อาหารทะเลไทยขึ้นอันดับ 2 ของโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2562 <https://uat-web.dtn.go.th/news/5cff75a01ac9ee073b7c07b5?cate=5cff753c1ac9ee073b7bd1c5>.

จากต่างประเทศยังมีข้อจำกัดบางประการในการเข้าไปลงทุน ทำให้การจ้างงานในประเทศมีน้อย และเกิดปัญหาการว่างงานสูงมาก<sup>4</sup> ส่งผลให้ประชาชนในประเทศส่วนใหญ่มีฐานะยากจน<sup>5</sup> โดยได้รับค่าจ้างน้อยในขณะที่ค่าครองชีพไม่แตกต่างจากประเทศไทยมากนัก นอกจากนี้ยังประสบปัญหาความไม่สงบในประเทศ การขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์และความหวาดกลัวจากการถูกประหัตประหาร รวมทั้งการกดขี่ข่มเหงจากรัฐบาลเมียนมา<sup>6</sup> ส่วนปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) จากประเทศปลายทางประเทศไทยที่กระตุ้นให้แรงงานเมียนมาต้องการเดินทางมาทำงาน เนื่องจากประสบสภาวะภาวะขาดแคลนแรงงานในภาคส่วนต่างๆ<sup>7</sup> ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour)<sup>8</sup>

เนื่องจากแรงงานที่เป็นคนไทยบางส่วนไม่นิยมทำงานที่มีลักษณะงานประเภท 3Ds ได้แก่ งานสกปรก งานที่มีความยากลำบาก และงานอันอันตราย<sup>9</sup> รวมทั้งการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดเท่ากับแรงงานที่เป็นคนไทย โดยในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสงขลาตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ที่ 325 บาท และ 320 บาทต่อวันตามลำดับ สิ่งเหล่านี้ล้วนดึงดูดให้แรงงานเมียนมาหาหนทางในการเดินทางเข้ามาทำงานมากขึ้น

---

<sup>4</sup> สิริรัฐ สุกันธา, “การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย,” *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 18, ฉ.1 (2557): 55.

<sup>5</sup> สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, *แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด*, (กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก, 2558): 15.

<sup>6</sup> มาลี เลขภูาลักษณ์, “กระบวนการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กรณีศึกษา : อุตสาหกรรมห่วงโซ่อุปทานการผลิตอาหารทะเลแปรรูป จังหวัดสมุทรสาคร” (การค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 7-8. อ้างถึงใน คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, “สถานการณ์อพยพข้ามชาติในประเทศไทย,” เอกสารวิชาการคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย. ลำดับที่ 1.

<sup>7</sup> พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559, หมายเหตุ, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย* เล่ม 133 ตอนที่ 70 ก (15 สิงหาคม 2559): 1.

<sup>8</sup> สภานายความ, *นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิริักซ์ไทย, 2554): 6.

<sup>9</sup> สภานิติบัญญัติ, *คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การอุตสาหกรรมและการแรงงาน*, “รายงานพิจารณาเรื่อง แนวทางการลดการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาคอุตสาหกรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562 [https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext85/85403\\_0001.PDF?fbclid=IwAR3a0lvr0uFm\\_3h7W0Szzu1Sa0qjNkOXFAMsdDBCQOhY10H8T-iE7jVloE](https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext85/85403_0001.PDF?fbclid=IwAR3a0lvr0uFm_3h7W0Szzu1Sa0qjNkOXFAMsdDBCQOhY10H8T-iE7jVloE)

แต่อย่างไรก็ดี แม้ลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของทั้งสองประเทศมีพื้นที่ติดต่อกันเป็นระยะทางยาวกว่า 2,401 กิโลเมตร<sup>10</sup> ซึ่งเอื้อให้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างสะดวกก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยวิธีการถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย (หลบหนีเข้าเมือง) ด้วยการเดินเท้าผ่านพรมแดนธรรมชาติที่เป็นแนวป่า ภูเขาหรืออาศัยเรือเป็นพาหนะข้ามแม่น้ำสายต่างๆ ที่กั้นดินแดนของทั้งสองประเทศไว้ด้วยกัน แต่ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นแรงงานเมียนมาแทบจะไม่สามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ด้วยตนเองได้เลย หากปราศจากกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “ขบวนการเครือข่ายนายหน้า” ซึ่งประกอบไปด้วยนายหน้ารายย่อยประเภทต่างๆ ทั้งคนเมียนมาและคนไทย โดยอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ด้วยการเรียกหรือรับค่าจ้างตอบแทนที่สูง เนื่องจากแรงงานเมียนมามีข้อจำกัดในการสื่อสารภาษาไทยและไม่รู้จักเส้นทางในการเดินทาง รวมทั้งไม่อาจหาตำแหน่งงานในประเทศไทยได้ด้วยตนเอง และแม้ว่าแรงงานเมียนมาส่วนใหญ่ไม่มีเงินค่าจ้าง แต่จะทำการกู้ยืมเงินโดยจำต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง หรือบางรายต้องขายหรือจำนองบ้านหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อนำเงินมาว่าจ้าง จะเห็นได้ว่าแม้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าจะมีประโยชน์ในแง่เป็นผู้จัดหาและนำพาแรงงานเมียนมาเข้ามาทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนก็ตาม

แต่ในทางกลับกันก่อให้เกิดผลกระทบอื่นตามมา ทั้งต่อตัวแรงงานเมียนมาโดยเฉพาะตกอยู่ในสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้ไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง รวมทั้งไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐได้ และทำให้เกิดช่องว่างให้นายหน้าเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการต่างๆ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดวงจรการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้าไปมีส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการคอร์รัปชันในลักษณะต่างๆ โดยล้วนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของแรงงานเมียนมา รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสถานประกอบการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องมากขึ้น อันกระทบต่อกำลังการผลิตและกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในแง่เม็ดเงินการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแปรรูปลดลง

นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมรวมทั้งกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ จากปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้เองทำให้ต้องการศึกษาในรายละเอียดเชิงลึก เพื่อให้ทราบถึงวิธีการ

---

<sup>10</sup> สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, “เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2562 <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=5&page=t32-5-infodetail04.html>

ดำเนินงานของนายหน้ารายย่อยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง ลักษณะการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง ปัจจัยที่เอื้อให้การคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องสามารถดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้ เพื่อสังเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนากฎหมายให้มีความเท่าทันต่อสถานการณ์การคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้น้อยลงและเป็นการช่วยเหลือแรงงานเมียนมา รวมทั้งส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องให้มีความเข้มแข็ง และสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้ได้รับการยอมรับหรือความน่าเชื่อถือจากนานาประเทศต่อไป

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้เขียนจึงกำหนดขอบเขตการศึกษาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านขอบเขตเนื้อหา ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ แนวคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้อง 2) ด้านขอบเขตประชากร เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องจึงกำหนดประชากร ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานเมียนมา นายหน้ารายย่อยแต่ละประเภทที่อำนวยความสะดวกแก่แรงงานเมียนมาในด้านต่างๆ (แต่มิได้หมายความรวมถึงการนำเข้าแรงงานกรณีของบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ (MOU)) เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนายจ้างหรือตัวแทนนายจ้างที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง และ 3) ด้านขอบเขตพื้นที่วิจัย ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชากรใน 2 พื้นที่ ได้แก่

1) ประเทศเมียนมา แบ่งออกเป็นพื้นที่ต้นทางในรัฐมอญ รัฐกะเหรี่ยง อำเภอทวาย อำเภอมะริด และอำเภอเกาะสองของเขตตะนาวศรี เพื่อให้ทราบถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่และสาเหตุการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมทั้งเส้นทางในการเดินทางที่นายหน้าเลือกใช้ในการนำพาแรงงานเมียนมาเดินทาง ส่วนพื้นที่กลางทางที่เชื่อมต่อกับดินแดนของประเทศไทยและเป็นจุดข้ามแดนสำคัญที่นายหน้าเลือกใช้เพื่อนำพาแรงงานเมียนมาเดินทาง 3 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่จังหวัดเมียวดีของรัฐกะเหรี่ยงซึ่งมีดินแดนติดต่อกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พื้นที่อำเภอทวายของเขตตะนาวศรีซึ่งติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี และพื้นที่อำเภอเกาะสองของเขตตะนาวศรีซึ่งเป็นพรมแดนธรรมชาติระหว่างประเทศเมียนมาและอำเภอเมือง จังหวัดระนอง และ

2) ประเทศไทย ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชากร 2 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่จังหวัดกลางทางที่มีอาณาเขตเชื่อมต่อกับพื้นที่กลางทางของประเทศเมียนมาตามที่กล่าวไป

ข้างต้น และพื้นที่จังหวัดปลายทางซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมง ต่อเนื่องที่สำคัญและมีแรงงานเมียนมาทำงานจำนวนมาก ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาครและสงขลา เพื่อให้ทราบปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างในลักษณะเชิงพื้นที่ ภูมิศาสตร์อย่างไร จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมแต่ละพื้นที่ศึกษา ทั้งนี้ จากขอบเขตด้านพื้นที่ข้างต้นจึงกำหนดเส้นทางการเดินทางของนายหน้าที่นำพาแรงงานเมียนมาเข้ามาสู่ประเทศไทยออกเป็น 3 เส้นทาง ได้แก่ เส้นทางรัฐมอญและรัฐกะเหรี่ยงในจังหวัดเมียวดี-อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เส้นทางอำเภอมะริดและอำเภอเกาะสอง เขตตะนาวศรี-อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และเส้นทางอำเภอทวาย เขตตะนาวศรี-ด่านถาวรบ้านพุน้ำร้อน อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี

ผู้ศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยประเภทการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธี ได้แก่

1) การรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ทำการรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหา

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่มซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประเภทการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) โดยเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารโต้ตอบกันทั้งสองฝ่าย (Two-Way Communication) ระหว่างผู้เขียนและกลุ่มตัวอย่าง ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposeful sampling) โดยมี 4 กลุ่มตัวอย่างดังนี้

กลุ่มตัวอย่างที่ 1 แรงงานเมียนมากำหนดคุณสมบัติในการคัดเลือกจากผู้ที่เคยทำงานหรือกำลังทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และทราบสภาพปัญหา รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นในการเดินทางเข้ามาทำงาน โดยผ่านการช่วยเหลือจากนายหน้า ส่งผลให้ทราบความต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งในการสัมภาษณ์ยังใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota sampling) โดยกำหนดจำนวนแรงงานเมียนมาสัดส่วนใกล้เคียงกันแต่ละพื้นที่ศึกษาปลายทาง คือ จังหวัดสมุทรสาคร 35 คน และจังหวัดสงขลา 40 คน รวมทั้งกำหนดสัดส่วนด้านเพศเท่ากัน คือ เพศชาย 35 คนและเพศหญิง 35 คน เนื่องจากในสถานประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องนั้นมีแรงงานเมียนมาที่ทำงานทั้งสองเพศ รวมกลุ่มตัวอย่างแรงงานเมียนมา 75 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ 2 นายหน้า กำหนดคุณสมบัติในการคัดเลือกจากผู้ที่เคยหรือกำลังทำหน้าที่เป็นนายหน้าในปัจจุบันทั้งคนเมียนมาและคนไทย 10 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ 3 เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง คัดเลือกจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐและมีใช้หน่วยงานภาครัฐทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ NGO และผู้ที่เกี่ยวข้อง 25 คน

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ 4 นายจ้างหรือตัวแทนที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง คัดเลือกจากนายจ้างที่ใช้บริการนายหน้าในการจัดหาแรงงาน หรืออำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสาร 3 คน

เมื่อรวมกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้ง 4 กลุ่มที่ใช้ในการศึกษาทั้งสิ้น 113 คน โดยได้สร้างเครื่องมือในการสัมภาษณ์ขึ้นมาและผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนก่อนเริ่มเก็บรวบรวมข้อมูล ประเภทการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง 4 ชุดในลักษณะ Free listing โดยมีลักษณะคำถามแตกต่างกันในแต่ละประเภทกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ก่อนเริ่มลงพื้นที่ได้ตรวจสอบคุณภาพแบบสัมภาษณ์โดยการศึกษาร่อง (Pilot Study) ก่อนเริ่มเก็บข้อมูลจริงจากแรงงานเมียนมา 2 คน (ไม่นับรวมเป็นกลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูล)

และ 3) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้นได้สังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมทั้งก่อน ขณะและหลังจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเสร็จสิ้น ซึ่งเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลนี้วิธีหนึ่ง นอกจากนี้มีการจัดประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลงานแก่ผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนางานวิจัยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## 2. แนวคิดที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติและการคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง

ในส่วนของขอบเขตเนื้อหาที่ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติเมียนมา ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 4 มิได้กำหนดค่านิยามไว้โดยตรงแต่ใช้ถ้อยคำว่า “คนต่างด้าว ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” โดยสอดคล้องกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่กำหนดไว้เหมือนกัน จึงเป็นคำที่อาจเรียกรวมๆ โดยมีความหมายนัยเดียวกัน ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง ซึ่งมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานกำหนดค่านิยามของ “อุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง” หมายถึง “กิจการประเภทหนึ่งในงานภาคประมงที่ดำเนินการกับสัตว์น้ำนอกบริเวณ

เพาะเลี้ยงหรือน่านน้ำที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบในสถานประกอบการ เช่น การล้างทำความสะอาด การแกะเปลือก การคัดแยกขนาดของสัตว์น้ำ การแปรรูปสัตว์น้ำเป็นอาหารหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ”<sup>11</sup> และแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ซึ่งคำว่าคอร์รัปชันนั้นเป็นถ้อยคำที่พบเห็นได้โดยทั่วไปและมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในวงราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน จึงมีการกำหนดคำนิยามขึ้นมาและอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ คำว่า “คอร์รัปชัน” “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” “ประพฤติมิชอบ” หรือถ้อยคำอื่นที่คนทั่วไปใช้สลับหรือใช้แทนกันแต่มีความหมายเป็นนัยเดียวกัน เช่น ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต เห็นว่า “คอร์รัปชันมาจากภาษาอังกฤษคำว่า “Corrupt” ซึ่งแปลว่า คดโกง กินสินบน เหลวแหลก ต่ำช้า ชั่ว ไม่บริสุทธิ์”<sup>12</sup>

ในส่วนของประเภทการคอร์รัปชันนั้นในเรื่อง Comparative Study of Anti - Corruption Measures and Procedures in Selected APEC Economies ได้แบ่งออกเป็น 10 ประเภท ได้แก่<sup>13</sup> 1) การละเลยหน้าที่ หรือ Shirking 2) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ 3) การรีดไถ หรือ Extortion 4) การยอมรับในผลประโยชน์ที่ได้มาโดยมิชอบ 5) การสร้างความยุ่งยากในการประพฤติตามกฎระเบียบ หรือ Trap Making 6) การฉ้อราษฎร์ บังหลวง หรือ Budget Fraud 7) การละเมิดผู้อื่นโดยใช้อำนาจ หรือ Power Abusing 8) คณะผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดูแลควบคุมงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ Illegal Commissions 9) การเริ่มต้นการทุจริตเพื่อหวังรับผลประโยชน์ และ 10) ข้อมูลภายใน หรือ Inside Information โดยการคอร์รัปชันแต่ละประเภทมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป

ต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญต่อปัญหาการคอร์รัปชัน ในมาตรา 63 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ป้องกันรวมถึงการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รู้เท่าทันปัญหา สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้ทั้งภาครัฐและ

---

<sup>11</sup> สมพงษ์ สระแก้ว และคณะ, รายงานสถานการณ์เด็กข้ามชาติและแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร, (กรุงเทพฯ: แตร์เดอ ซอมม์ เฮอร์มันน์และมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน, 2558): 20.

<sup>12</sup> อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544): 7.

<sup>13</sup> สิริลักษณ์ คอมันตร์, ชยันต์ ตันติวิศตการ, และ พงษ์ธร วราศัย, Comparative study of anti-corruption measures and procedures in selected APEC economies (Singapore: APEC Secretariat, 2009)

เอกชนจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้และการเคลื่อนไหวต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันโดยได้รับการคุ้มครองจากรัฐ รวมทั้งมาตรา 78 ยังกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ มาตรา 33 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในอันที่จะกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องทุจริตคอร์รัปชันด้านต่างๆ นอกจากนั้นในมาตรา 137 ยังกำหนดมาตรการจูงใจแก่ภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการชี้ชื่อหรือแจ้งเบาะแสของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากการชี้ชื่อหรือแจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่รั่วไหลผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ โดยกองทุนฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่หนึ่งในวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ได้แก่ เป็นเงินรางวัลตามมาตรา 137 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 162(2)

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายอีกฉบับที่บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่เป็น การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นตามนัยมาตรา 1(1) อันเป็นนิยามของคำว่า “โดยทุจริต” ซึ่งบุคคลที่มีความผิดและได้รับโทษอันเนื่องมาจากการทุจริต หมายรวมรวมทั้งเจ้าพนักงานและบุคคลที่มีใจเจ้าพนักงาน โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและเกี่ยวข้องกับขบวนการเครือข่ายนายหน้าแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องยอมเป็นเจ้าพนักงานตามนัยแห่งประมวลกฎหมายนี้ เช่น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงาน สำนักงานจัดหางาน สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่จูงใจให้คนในสังคมมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอีกฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ซึ่งกำหนดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดโดย

ได้รับบำเหน็จตอบแทน แบ่งเป็น 2 ประการ ได้แก่ ผู้นำจับม็อบได้รับสินบนและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจับกุมผู้กระทำความผิดมีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทน

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดให้ประชาชนผู้พบเห็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เข้ามามีส่วนร่วม โดยอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>14</sup> โดยผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 17(2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท<sup>15</sup> และค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 กิ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุมอีกกิ่งหนึ่ง<sup>16</sup>

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน แม้ภาครัฐเล็งเห็นความสำคัญและมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการหยุดยั้ง จัดระเบียบและควบคุมทางทะเบียนสำหรับการประกอบธุรกิจนำแรงงานข้ามชาติมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยให้มีความโปร่งใส รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันและการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงมีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่ง กฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งจัดตั้งคณะทำงานและการดำเนินงานด้านนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง เช่น การตราพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และในปีถัดมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

---

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 51, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 56, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 48, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

### 3. วิธีการดำเนินงานของนายหน้ารายย่อยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง

ก่อนที่จะทราบวิธีการดำเนินงานของนายหน้าควรทำความเข้าใจสาเหตุที่ทำให้เกิดนายหน้าขึ้นมาเสียก่อน พบว่าจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดที่แรงงานเมียนมาจำนวนมากต้องการเข้ามาทำงานดังที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านี้ แต่ด้วยส่วนใหญ่แล้วมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ มีระดับการศึกษาไม่สูง ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้และไม่รู้จักเส้นทางการเดินทางจึงเป็นต้นตอที่ต้องว่าจ้างหรือพึ่งพานายหน้า ส่งผลให้เกิดนายหน้ารายย่อยประเภทต่างๆ เป็นขบวนการเครือข่ายนายหน้าแรงงานข้ามชาติขึ้นมาและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยสัมพันธ์กับความต้องการของแรงงานเมียนมาที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาทำงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ กล่าวคือ เมื่อมีจำนวนแรงงานเมียนมาต้องการเดินทางไปทำงานมากเท่าใด หรือเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากเท่าใดย่อมส่งผลให้นายหน้ามีจำนวนมากขึ้นเท่านั้น

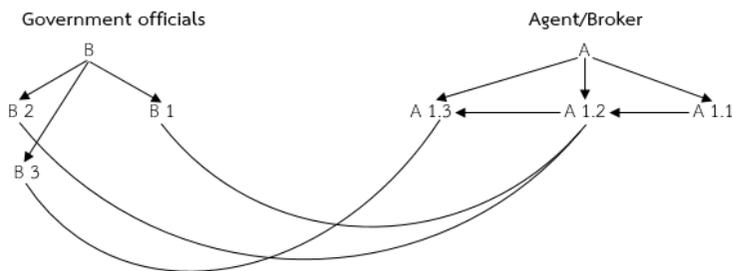
ต่อมาเมื่อพิจารณาวิธีการดำเนินงานพบว่าในอดีตมักเป็นนายหน้าคนเมียนมาฝ่ายเดียวที่นำพาแรงงานเมียนมาเข้ามาทำงาน แต่ประสบปัญหาความเสี่ยงภัยสูงต่อการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ปัจจุบันเกิดการปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินงานโดยการทำงานร่วมกันเป็นขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติระหว่างนายหน้าคนเมียนมาและคนไทย โดยแบ่งผลประโยชน์ต่อกันอันเป็นการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ ขั้นตอนการเดินทางในลักษณะการ “ส่งต่อ” ซึ่งมีกระบวนการเป็นระบบ เนื่องจากภาครัฐกวดขันและมุ่งแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างจริงจัง โดยการตั้งจุดตรวจในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ขึ้นใน ขั้นตอนการทำเอกสารและการดำรงอยู่ในพื้นที่ปลายทาง รวมทั้งนายจ้างที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องที่ต้องการแรงงานเมียนมาเข้ามาทำงานในสถานประกอบการของตน

สำหรับการเข้าถึงนายหน้าแต่ละประเภททำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากมีลักษณะไม่เปิดเผยตัวตนแก่บุคคลทั่วไป เพียงแต่รู้จักกันระหว่างบุคคลเฉพาะกลุ่มเท่านั้นซึ่งจำแนกนายหน้ารายย่อยออกเป็น 9 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ในการแบ่งจากวิธีการดำเนินงานในขั้นตอนการนำพาแรงงานเมียนมาผ่านเส้นทางที่นายหน้าเลือกใช้ ขั้นตอนการทำเอกสารและขั้นตอนการดำรงอยู่ของแรงงานเมียนมาในประเทศไทย ได้แก่ 1) นายหน้าในหมู่บ้านต้นทาง 2) นายหน้านำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดน 3) นายหน้าย้ายทะเบียนบ้าน 4) นายหน้าจังหวัดปลายทาง 5) นายหน้าส่งเงินกลับประเทศต้นทาง 6) นายหน้าทำเอกสาร 7) นายหน้าสมัครงาน 8) นายหน้าช่วยแก้ไข้ปัญหา (นายหน้าเคลียร์ตำรวจ) และ 9) นายหน้าให้กู้ยืมเงิน ซึ่งนายหน้าแต่ละประเภทต้องปรับตัวและ

ยืดหยุ่นให้เข้ากับปัญหาและสถานการณ์ที่แรงงานเมียนมาต้องประสบตั้งแต่เริ่มออกจากประเทศต้นทางถึงพื้นที่ปลายทาง รวมทั้งการดำรงอยู่ในพื้นที่ปลายทางซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย

#### 4. ลักษณะการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง

ก่อนที่จะทราบถึงการคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องว่าเกิดขึ้นลักษณะใด ควรทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนคอร์รัปชันโดยเชื่อมโยงกับนายหน้าแต่ละประเภทเสียก่อน เพื่อให้ทราบถึงต้นตอของปัญหาที่เกิดขึ้นอันนำไปสู่การขยายผลการศึกษาในส่วนของปัจจัยที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของการคอร์รัปชัน การอภิปรายผลการศึกษาและกำหนดมาตรการในการแก้ปัญหา ซึ่งเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ได้แก่ 1) จิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐและค่านิยมในการรักษาความสะดวกสบาย 2) วัฒนธรรมองค์กร และ 3) การดำเนินการด้านเอกสารของแรงงานเมียนมาที่ซับซ้อนขัดขวางประการ แม้ภาครัฐมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาก็ตาม อันก่อให้เกิดการคอร์รัปชันที่มีความเชื่อมโยงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและนายหน้าลักษณะการเรียกหรือรับสินบนเพื่อกระทำการหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งมีความแตกต่างหรือมีลักษณะเฉพาะโดยขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ศึกษาทั้งในพื้นที่กลางทางและปลายทาง 5 พื้นที่ เช่น พื้นที่ด่านถาวรบ้านพุน้ำร้อน อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี มีการกระทำอันเป็นการเรียกหรือรับสินบนโดยสัมพันธ์กับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และลักษณะการเดินทางข้ามแดน ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 แสดงระบบและกลไกการทำงานของนายหน้าแรงงานข้ามชาติเมียนมาในเส้นทางด่านถาวรบ้านพุน้ำร้อน-อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี

จากภาพข้างต้นแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างนายหน้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มในพื้นที่ กำหนดให้ A แทนค่าเป็นนายหน้า ซึ่งเริ่มตั้งแต่หมู่บ้านต้นทางในประเทศเมียนมาและ

แทนค่า A 1.1 เป็นนายหน้าเดินทางที่ เป็นผู้ชักชวนและนำพาแรงงานเมียนมาออกจากหมู่บ้านต้นทาง ส่วนใหญ่แล้วเส้นทางนี้นายหน้า A 1.1 มักไม่นำพาแรงงานเมียนมาด้วยตนเองแต่จะจ้างคนขับรถโดยสารรับจ้างเพื่อให้ไปรับแรงงานเมียนมาตามจุดสำคัญ เช่น สถานีขนส่งหรือที่ทำการของรัฐบาลเมียนมาในอำเภอทวาย หลังจากนั้นคนขับรถรับจ้างจะนำพาและส่งต่อแรงงานเมียนมาให้แก่ A 1.2 แทนค่าเป็นกลุ่มนายหน้าพาข้ามแดน

จากข้อมูลพบว่าอาจมีนายหน้าพาข้ามแดนมากกว่า 1 คนในขั้นตอนข้ามแดนก็ได้ โดยนายหน้า A 1.2 จะรอรับแรงงานเมียนมาที่หมู่บ้านทิกิ ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณชายแดนก่อนที่ถึงด่านถาวรบ้านพุร้อน จากนั้นจึงนำพาแรงงานเมียนมาเดินทางลัดเลาะเส้นทางพรมแดนธรรมชาติโดยนายหน้า A 1.2 เป็นผู้เดินนำทางและเดินเป็นคนสุดท้ายโดยให้แรงงานเมียนมาเดินตามตรงกลาง ในขณะที่นายหน้า A 1.2 กำลังเดินทางเพื่อข้ามแดนนายหน้าดังกล่าวมักเอาผ้าปิดบังใบหน้า เพื่ออำพรางไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจดจำใบหน้าได้ หากปรากฏว่าในระหว่างการนำพาแรงงานเมียนมาลัดเลาะเดินทางเข้าเมืองครั้งใดถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนซึ่งแทนค่าเป็น B 1 กำลังปฏิบัติหน้าที่ในการลาดตระเวนเข้าจับกุม ส่วนใหญ่มักจับกุมได้เพียงแรงงานเมียนมาเท่านั้น ส่วนนายหน้า A 1.2 หลบหนีไปได้ เนื่องจากรู้จักเส้นทางในพื้นที่เป็นอย่างดี

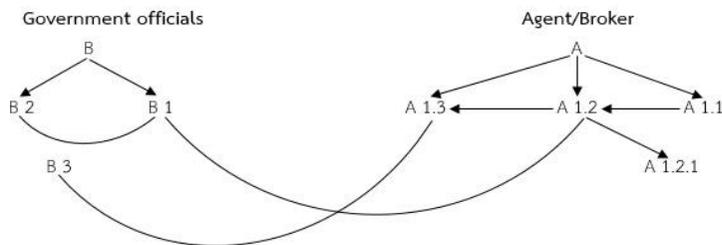
หลังจาก B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มดังกล่าวจับกุมแรงงานเมียนมาได้แล้วจะนำไปยังที่ทำการของรัฐหรือสถานที่ที่ไม่มีคนพลุกพล่าน เพื่อสอบถามว่านายหน้า A 1.2 คนใดเป็นผู้นำพาในการเดินทางข้ามแดน แต่แรงงานเมียนมาที่ถูกจับกุมส่วนใหญ่ไม่สามารถบอกข้อเท็จจริงได้ เนื่องจากไม่รู้ชื่อและข้อมูลแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนั้น B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงให้แรงงานเมียนมาถ่ายรูปถ่ายของนายหน้า A 1.2 แต่ละคน และให้ชี้ตัวว่านายหน้า A 1.2 คนใดนำพาตนมา ซึ่งจุดนี้ก่อให้เกิดลักษณะการคอร์รัปชันของ B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐในเส้นทางดังกล่าวได้ คือ B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการติดต่อนายหน้า A 1.2 ทางโทรศัพท์เพื่อนำสินบนมามอบให้แทนการดำเนินคดีตามกฎหมาย สาเหตุที่ B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรูปถ่ายและข้อมูลของนายหน้า A 1.2 เนื่องจาก B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนปฏิบัติงานในหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ได้เดินทางเข้ามาถ่ายรูนายหน้า A 1.2 ทุกคนที่สามารถเสาะหาได้ซึ่งทำหน้าที่นำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดน รวมทั้งทำการตรวจสอบประวัติและเบอร์โทรศัพท์เคลื่อนที่ของนายหน้า A 1.2 เหล่านั้นเอาไว้ ทำให้ B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบข้อมูลเกี่ยวกับนายหน้า A 1.2 เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ การทำประวัตินายหน้า A 1.2 ดังกล่าวมิได้ทำขึ้นเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบและดำเนินคดีตามหน่วยงานในระบบปกติ หากแต่มีการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน

อันเป็นการคอร์รัปชันเท่านั้น สำหรับการนำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดนถูกกฎหมายในเส้นทางนี้ พบว่านายหน้า A 1.2 มักให้แรงงานเมียนมาทำบัตรผ่านแดนเพื่อเดินทางเข้ามายังพื้นที่ชายแดนไทย คือ อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี แล้วหลังจากนั้นจึงนำพาแรงงานเมียนมาออกนอกพื้นที่ดังกล่าว หากถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งแทนค่าเป็น B 2 ทำการตั้งจุดตรวจเพื่อสกัดกั้นแรงงานเมียนมาออกนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต B 2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการเรียกหรือรับสินบนจากนายหน้า A 1.2 และแรงงานเมียนมาตามจำนวนคนที่เดินทางมาหรือแบบเหมารวมต่อยานพาหนะที่นำพาต่อคนก็ได้ ข้อมูลนี้เป็นผลการศึกษาที่ได้จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล แต่อาจมีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบอื่นด้วย

กล่าวได้ว่าแม้การข้ามแดนจะเข้ามาอย่างถูกกฎหมายในเบื้องต้นแต่หลายกรณีได้ผันไปสู่การข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ความเสี่ยงจากการข้ามแดนทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนาของแรงงานเมียนมาจึงเปิดช่องให้เกิดการคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้ หลังจากนายหน้า A 1.2 นำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดนได้แล้วจะส่งต่อให้แก่ นายหน้า A 1.3 ซึ่งแทนค่าเป็นนายหน้าปลายทาง เพื่อนำพาแรงงานเมียนมาเข้าสู่พื้นที่จังหวัดสมุทรสาครหรือสงขลา และมีความเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนซึ่งแทนค่าเป็น B 3 ในพื้นที่นั้นต่อไป

พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก การเรียกรับเงินหรือยอมรับสินบนเพื่อละเว้นการดำเนินคดีตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในขั้นตอนการนำพาแรงงานเมียนมาลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยผ่านพรมแดนธรรมชาติที่เป็นแม่น้ำและพื้นที่ป่า รวมทั้งการดำรงอยู่ของแรงงานเมียนมาหลังจากได้ข้ามแดนมายังพื้นที่ดังกล่าวมาแล้ว



ภาพที่ 2 แสดงระบบและกลไกการทำงานของนายหน้าแรงงานข้ามชาติเมียนมา  
ในเส้นทางเมียวดี-อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากภาพข้างต้นแสดงความเชื่อมโยงระหว่างนายหน้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ต่อกัน เนื่องจากในพื้นที่นี้มีนายหน้าอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดย A แทนค่านายหน้า ซึ่งมี A 1.1 เป็นนายหน้าที่อยู่ในหมู่บ้านต้นทาง แรงงานเมียนมาที่ใช้เส้นทางนี้ข้ามแดนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญ การข้ามแดนในเส้นทางนี้เชื่อมโยงกับลักษณะการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพบได้ 3 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 การเดินทางด้วยวิธีลักลอบเข้าเมือง โดย A 1.2 แทนค่านายหน้ากลางทาง ซึ่งนำพาแรงงานเมียนมาเดินทางได้สะพานข้ามแม่น้ำเมย โดย B แทนกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วน B 1 แทนค่านายหน้าที่ของรัฐบางคนปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวเรียกหรือรับสินบนจากนายหน้า A 1.2 และแรงงานเมียนมา โดยก่อนที่นายหน้า A 1.2 จะนำพาแรงงานเมียนมาลักลอบเดินทางเข้าเมืองจะประสานงานกับ B 1 เพื่อให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ลาดตระเวนในเส้นทางที่ตนนำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดน หรือหากไม่ได้มีการประสานงานกับ B 1 แต่เมื่อถูก B 1 จับกุมจะเสนอให้สินบนเพื่อไม่ดำเนินคดีตามกฎหมาย

กรณีที่ 2 การเดินทางโดยถือเอกสารผ่านแดนซึ่งอธิบายออกเป็น 2 กรณีโดยใช้ภาพประกอบเดียวกัน ได้แก่ กรณีที่ 1 แรงงานเมียนมาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนเมียนมา คือ เมืองเมียวดี โดยนายหน้า A 1.2 ให้แรงงานเมียนมาทำบัตรผ่านแดน เพื่อเดินทางข้ามแดนมายังพื้นที่ชายแดนไทยอย่างถูกกฎหมาย คือ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระและอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ส่วนแรงงานเมียนมาที่อยู่นอกพื้นที่ชายแดนเมียนมาซึ่งไม่เข้าข่ายการถือบัตรผ่านแดนเข้ามา เจื่อนไขนักร้องให้เกิดการว่าจ้างนายหน้าย้ายทะเบียนบ้านซึ่งแทนค่านายหน้า A 1.2.1 เพื่อมาอยู่ในพื้นที่ชายแดนเมียนมาและทำให้มีสิทธิทำบัตรผ่านแดนเพื่อเข้ามายังพื้นที่ชายแดนไทยได้ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตครั้งละไม่เกิน 2 สัปดาห์ หลังจากนั้นนายหน้า A 1.2 นำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดนมายังพื้นที่ดังกล่าวได้แล้วจะส่งต่อให้แก่ นายหน้า A 1.3 ซึ่งแทนค่านายหน้าปลายทาง เพื่อนำพาแรงงานเมียนมาเข้าสู่พื้นที่จังหวัดสมุทรสาครหรือสงขลา โดยมีความเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนซึ่งแทนค่านายหน้า B 3 ในพื้นที่ดังกล่าวต่อไป

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NGO และคนในพื้นที่ พบว่าการคอร์รัปชันอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นหลังจากแรงงานเมียนมาเดินทางข้ามแดนมาแล้วในพื้นที่อำเภอแม่สอด คือ ผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้านบางคนซึ่งแทนค่านายหน้า B 2 อนุญาตให้แรงงานเมียนมาอาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่ตนเป็นคนดูแลได้อย่างปลอดภัย โดยไม่ต้องกลัวการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแทนค่านายหน้า B 1 เนื่องจากมีการให้บัตรของผู้มีอิทธิพลคนนั้นๆ แก่แรงงานเมียนมาเพื่อติดตัว แต่แรงงานเมียนมา

เหล่านี้ไม่สามารถเดินทางไปยังหมู่บ้านอื่นได้ ตรงจุดนี้เองแรงงานเมียนมาต้องจ่ายอมเสียค่าคุ้มครองให้แก่ B 2 ตอบแทนประมาณ 300 บาทต่อปี โดย B 2 ผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับ B 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอแม่สอด โดยการแบ่งผลประโยชน์ต่อกัน

## 5. ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ นายหน้ารายย่อยและแรงงานข้ามชาติเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง

จากที่ได้กล่าวถึงสาเหตุการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งความซับซ้อนของนายหน้าที่เชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจนนำมาสู่ความเข้าใจวิธีการดำเนินงานและลักษณะการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น พบว่าแม้มีความพยายามที่จะหยุดยั้งปัญหาดังกล่าวเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่แรงงานเมียนมา รวมทั้งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ แต่ยังไม่อาจแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้หมดไปได้ เนื่องจากมีปัจจัยที่เอื้อให้การกระทำในลักษณะดังกล่าวดำรงอยู่ได้ เช่น 1) การไม่ปฏิเสธหรือต่อต้านพฤติกรรมการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) ปัญหาการเข้าถึงหรือขาดความรู้ในการจัดทำเอกสารหรือการติดต่อหน่วยงานราชการ ทำให้ต้องพึ่งพานายหน้าหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) มาตรการจูงใจที่กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังไม่มีผลชัดเจน

แม้ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561<sup>17</sup> กำหนดให้ผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน และการชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งที่สุดของศาลแล้ว แต่เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนมากนัก เนื่องจากกำหนดแต่เพียงว่าบุคคลนั้น “อาจ” ได้เงินรางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนให้ความร่วมมือจากกองทุนฯ ก็ได้ รวมทั้ง

---

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 137, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 52 ก (21 กรกฎาคม 2561): 1.

ไม่ได้กำหนดว่าจะมีสิทธิได้รับเงินรางวัลเป็นจำนวนเท่าใด หรือก็เปอร์เซ็นต์ของจำนวนทรัพย์สินที่  
ร่ำรวยผิดปกติ

นอกจากนี้หากพิจารณาระยะเวลาการได้รับเงินรางวัลอาจต้องยาวนานจนกว่าจะมีคำสั่ง  
ถึงที่สุดของศาล อีกทั้งยังไม่กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจนแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแส เพียงกำหนดไว้  
โดยภาพรวมว่าจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึก  
ไม่มั่นใจ เกรงกลัวต่อภัยอันตรายที่จะได้รับหรือเกรงกลัวต่อการคุกคามจากบุคคลที่มีส่วนได้เสียจาก  
การให้ความร่วมมือโดยการแจ้งหรือร้องเรียนของตน จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้เกิด  
พฤติกรรมมองข้ามและไม่สนใจที่จะให้ความร่วมมือ

4) บทลงโทษทางกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อ  
พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานเมียนมา พบว่ามีหลายฉบับที่ตราและแก้ไข  
ปรับปรุงเกี่ยวกับลักษณะการกระทำความผิดรวมทั้งบทกำหนดโทษ เพื่อให้เท่าทันกับสภาพการณ์  
ที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ฉบับแรก พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว  
พ.ศ. 2560 จากปัญหาแรงงานต่างด้าวและสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยถูก  
ลดอันดับการค้ามนุษย์เป็นระดับที่ต่ำที่สุด จึงกำหนดให้การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เป็นวาระ  
แห่งชาติที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวขึ้น เช่น

การกำหนดบทกำหนดโทษทางกฎหมายกรณีต่างๆ ให้สูงขึ้นโดยเฉพาะนายจ้าง และ  
ปรับเปลี่ยนบทกำหนดโทษตามจำนวนคนต่างด้าวเป็นรายคน ทำให้บทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน  
โดยเฉพา นายจ้างและลูกจ้างมีอัตราที่สูงมาก เช่น กรณีคนคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต  
ทำงานหรือทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ตามมาตรา 8 กำหนดบทลงโทษโดยการจำคุกไม่  
เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 101 หรือกรณีผู้รับ  
อนุญาตให้ทำงานทำงานแตกต่างจากประเภทงาน นายจ้าง ท้องที่หรือเงื่อนไขในการทำงานตามที่  
กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้ทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามมาตรา 71 ทั้งนี้ ตามมาตรา 70 ต้อง  
ระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาทตามมาตรา 121 ส่วนบทลงโทษของนายจ้างที่ฝ่าฝืนเช่น กรณี  
รับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน หรือให้ทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะ  
ทำได้ตามมาตรา 9<sup>18</sup> กำหนดบทลงโทษโดยการปรับจำนวน 400,000-800,000 บาทต่อคนต่างด้าวที่

<sup>18</sup> อาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำมีจำนวนทั้งสิ้น 39 งาน แต่มติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว

รับเข้าทำงานหนึ่งคนตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 102 หรือกรณีรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตทำงาน กับตนเข้าทำงานตามมาตรา 72 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 400,000-800,000 บาทต่อคนต่างด้าว ที่จ้างหนึ่งคนตามมาตรา 122 หรือกรณีให้คนต่างด้าวทำงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 73 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 400,000 บาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคนตามมาตรา 123 หรือกรณีนายจ้างมิได้แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตให้ทำงานออกจากงานไม่ว่าด้วยเหตุใดตามมาตรา 74 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาทตามมาตรา 124

จากบทกำหนดโทษที่กำหนดไว้ข้างต้น แม้มีเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ แต่การกำหนดบทลงโทษไว้สูงกว่ากฎหมายฉบับก่อนหน้านี้นี้มาก ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 ทั้งจำนวนค่าปรับและระยะเวลาการจำคุกแก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าว เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเกรงกลัวไม่กล้าจ้างคนต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อทำงานในสถานประกอบการกิจการของตน หรือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่กล้าทำงานในสถานประกอบการกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง แต่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน การกำหนดบทลงโทษสูงเช่นนี้แม้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องตามทฤษฎีเพื่อข่มขู่ยับยั้งตามแนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาที่ตั้งเดิมที่เน้นการลงโทษเพื่อข่มขู่และป้องกันอาชญากรรมไม่ให้มีการกระทำความผิดในอนาคต

การลงโทษตามทฤษฎีดังกล่าวจะบรรลุวัตถุประสงค์เมื่อต้องกำหนดอัตราโทษที่สูงมาก จนทำให้บุคคลนั้นรู้สึกเข็ดหลาบต่อโทษทางกฎหมายที่ได้รับและเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก ส่งผลให้เป็นการยับยั้งการกระทำความผิดเฉพาะราย อีกทั้งยังเป็นการยับยั้งทั่วไปโดยทำให้บุคคลอื่นในสังคมรู้สึกเกรงกลัวต่อการลงโทษที่รุนแรงจนไม่กล้ากระทำความผิดแบบเดียวกัน<sup>19</sup> แต่การกำหนดบทกำหนดโทษที่รุนแรงควรมีการทบทวนการบังคับใช้ในสถานการณ์หรือสภาพความเป็นจริงของประเทศที่ประสบอยู่ เนื่องจากไม่ควรนำเรื่องการเพิ่มโทษให้สูงขึ้นมาใช้ในการป้องกันการเรียกหรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะอาจก่อให้เกิดหรือเอื้อต่อการคอร์รัปชันของผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเป็นการตรากฎหมายออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาอย่าง

---

3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ทำงานได้ 2 อาชีพ คือ 1. งานกรรมกร และ 2. งานบ้าน สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากพระราชบัญญัติกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

<sup>19</sup> ธีรภัฏ วัฒน สุธธิโยธิน, *ทฤษฎีการลงโทษ ชุดกฎหมายและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6*, (เนนทพรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554): 21.

หนึ่งแต่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงอีกหลายประการ กล่าวคือ นายจ้างบางรายที่จ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ถูกต้องแต่ประสงค์จ้างแรงงานเมียนมาเหล่านั้นต่อไป หรือคนเมียนมาบางคนที่เดินทางเข้ามาและทำงานโดยไม่ถูกกฎหมายหรือกระทำผิดตามพระราชกำหนดข้างต้น แต่ประสงค์ทำงานต่อไปจะกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อมิให้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยการเสนอให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ตอบแทนเพื่อให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ดำเนินคดีอันเป็นการเพิ่มจำนวนผู้ให้สินบนมากขึ้น

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนทำการเรียกสินบนจากนายจ้างหรือแรงงานเมียนมาผิดกฎหมายอยู่แล้วก่อนที่พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวใช้บังคับอาศัยโอกาสในการเรียกจำนวนสินบนมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากมีอัตราโทษปรับสูงขึ้นทำให้อำนาจในการต่อรองมากขึ้นกว่าเดิม แต่เมื่อเทียบสัดส่วนสินบนกรณีที่นายจ้างหรือแรงงานเมียนมาบางคนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกจากนายจ้างหรือแรงงานเมียนมาบางคนจะน้อยกว่าอัตราโทษปรับตามที่พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวกำหนดไว้มาก แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการเรียกหรือรับจากนายจ้าง หรือแรงงานต่างด้าวหลายคนทั่วพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นได้รับสินบนจำนวนมหาศาล ซึ่งแม้มีความจำเป็นในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังและถาวร แต่การกำหนดอัตราโทษทางกฎหมายเป็นอีกประเด็นที่ต้องพิจารณาประกอบกัน มิเช่นนั้นแล้วการตรากฎหมายขึ้นมาแม้สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ แต่อาจทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศมากขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ พบว่าประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 และใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป แม้มีการชะลอการบังคับใช้บางมาตราออกไป 180 วัน ได้แก่ มาตรา 101 กรณีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ มาตรา 102 กรณีนายจ้างรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน หรือให้ทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ มาตรา 119 กรณีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบ และมาตรา 122 กรณีนายจ้างรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเข้าทำงาน เนื่องจากมีความกังวลในอัตราโทษซึ่งไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับในทันที เพื่อให้เวลาแก่นายจ้างและแรงงานเมียนมาในการปรับตัวเพื่อนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปจดทะเบียนให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2557 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป<sup>20</sup> ถือว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่เร็วไปเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาแรงงานต่างด้าวที่สะสมมานาน นายจ้างแรงงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องปรับตัวไม่ทัน ส่งผลให้นายจ้างเลิกจ้างแรงงานผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก<sup>21</sup> ดังเห็นได้จากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีคนเมียนมาเดินทางกลับประเทศต้นทางจำนวนมาก

ในส่วนของฉบับที่สอง พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แม้ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งมีให้นำมาตรา 101 มาตรา 102 และมาตรา 119 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดนี้มาใช้บังคับจนกว่าจะถึงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2561<sup>22</sup> เนื่องจากมีการกำหนดให้ผู้รับอนุญาตให้นําคคนต่างด้าวมาทำงาน นายจ้างและคนต่างด้าวมี่หน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ โดยมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้ระบบอนุญาตเกินความจำเป็นไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษในอัตรารุนแรงเช่นเดียวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แม้การใช้แรงงานต่างด้าวโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชกำหนดนี้มีได้กระทำโดยลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ก็ตาม ทำให้เกิดความตื่นตระหนกและส่งผลกระทบต่อ นายจ้างทั้งในภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม ภาคผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และภาคการค้าและอุตสาหกรรม จนกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ<sup>23</sup> โดยการลดอัตราโทษให้น้อยลงกรณีคนต่างด้าวที่ทำงานฝ่าฝืนมาตรา 8 กล่าวคือ ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ โดยตัดโทษจำคุกออกไปและลดจำนวนค่าปรับลงโดยการปรับตั้งแต่ 5,000-50,000 บาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคนตามมาตรา 101 จากเดิมที่กำหนด

---

<sup>20</sup> คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 134 ตอนที่พิเศษ 176 ง (4 กรกฎาคม 2560): 21.

<sup>21</sup> วิลาสินี โสภานพ, “พ.ร.ก.แรงงานต่างด้าวแก้ปัญหาไม่ตรงจุด มุ่งแต่สร้างความหวาดกลัว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2562 <https://www.thairath.co.th/content/993333>

<sup>22</sup> พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, มาตรา 71, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 19 ก (27 มีนาคม 2561): 29.

<sup>23</sup> พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, หมายเหตุ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 19 ก (27 มีนาคม 2561): 29.

บทลงโทษไว้สูงมากโดยการจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือกรณีนายจ้างที่ฝ่าฝืนมาตรา 9 กล่าวคือ รับคนต่างด้าวทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือให้คนต่างด้าวทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ โดยลดจำนวนค่าปรับลง โดยการปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคนตามมาตรา 102 วรรคแรก จากเดิมที่กำหนดโทษปรับตั้งแต่ 400,000-800,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน มาตราดังกล่าวมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ ลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนรับคนต่างด้าวทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือให้คนต่างด้าวทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ตามจำนวนคนต่างด้าวแต่อย่างไรก็ดี แม้มีการลดอัตราโทษให้น้อยลงแต่เพิ่มเติมอัตราโทษนายจ้างที่กระทำผิดซ้ำอีกโดยเพิ่มเติมโทษจำคุกอีกประการหนึ่ง คือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50,000-200,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ และห้ามนายจ้างที่กระทำผิดซ้ำจ้างคนต่างด้าวเป็นเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษตามมาตรา 102 วรรค 2<sup>24</sup>

จะเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เป็นช่วงระยะเวลาไล่เลี่ยหลังจากการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับก่อนหน้านี้ได้ไม่นานแสดงให้เห็นว่าการตราและบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และแม้พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดบทลงโทษให้น้อยลงในมาตราที่สำคัญ ได้แก่ มาตรา 101 และมาตรา 102 และมีการยกเลิกการบังคับใช้บางมาตรา ได้แก่ มาตรา 121 มาตรา 122 มาตรา 123 และมาตรา 124 รวมทั้งมีการชะลอการใช้บังคับบางมาตราที่สำคัญออกไป ได้แก่ มาตรา 101 มาตรา 102 และมาตรา 119 จนกว่าจะถึงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 แต่เห็นว่าอัตราโทษยังคงสูงอยู่ และยังไม่เหมาะสมที่จะใช้บทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนในช่วงเวลานี้ แต่ควรกำหนดเวลาพอสมควรที่ให้นายจ้าง แรงงานเมียนมา เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีเวลาเตรียมพร้อมในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้เรียบร้อยเสียก่อน มิเช่นนั้นแล้วการใช้บังคับพระราชกำหนดฉบับนี้จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกหรือรับสินบนจำนวนมาก

---

<sup>24</sup> พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, มาตรา 45 , ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 19 ก (27 มีนาคม 2561): 29.

## 6. อภิปรายผล

ในส่วนของการอภิปรายผลการศึกษาสำหรับวิธีการดำเนินงานของนายหน้ารายย่อยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานประสานกันระหว่างคนเมียนมาและคนไทยในลักษณะแบ่งผลประโยชน์ต่อกัน ส่งผลให้เกิดลักษณะการคอร์รัปชันประเภทต่างๆ ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเองไม่ว่าจะเป็นการรีดไถ (Extortion) อันเป็นการเรียกสินบนจากนายหน้าที่นำพาแรงงานเมียนมาลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อละเว้นหรือละเลย (Shirking) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือการสร้างขั้นตอนต่างๆ ให้มีความยุ่งยากเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์บางอย่าง

นอกจากนี้ยังรวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ชายแดนไทยบางคนกระทำการเรียกสินบนจากแรงงานเมียนมาที่ถือบัตรผ่านแดนเข้ามาในพื้นที่ชายแดนไทย และพำนักในพื้นที่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง (ทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมโดยลงนามเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ณ กรุงเทพมหานคร)<sup>25</sup> ซึ่งมีเจตนากรณีให้คนพื้นที่ชายแดนเกิดการอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้า-ออก และส่งเสริมการค้าและเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งและเป็นสิ่งที่ประชาชนหรือชุมชนเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นการกระทำไม่อาจยอมรับได้ มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจนต้องถูกดำเนินและถูกลงโทษ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองหรือหมู่คณะ แต่อย่างไรก็ดีการคอร์รัปชันไม่เพียงแต่ผู้มีอำนาจ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่เป็นผู้เริ่มกระทำการ แต่ยังรวมไปถึงนายหน้าหรือแรงงานเมียนมาเองที่เป็นผู้ผลักดันหรือคงสถานะการคอร์รัปชันได้เช่นกัน โดยเสนอให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตั้งด่านตรวจ ณ วันและเวลาที่ได้ตกลงกันได้

ส่วนในขั้นตอนการดำรงอยู่ของแรงงานเมียนมาในพื้นที่ปลายทางนั้นพบการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในหลายจุด โดยเฉพาะการเรียกหรือรับสินบนจากแรงงานเมียนมาที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือทำงานไม่ตรงกับที่ได้รับอนุญาตหรือทำงานผิดประเภท ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 กำหนดอัตราโทษไว้สูง ทำให้เกิดการเสนอสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากตัวแรงงานเมียนมา นายหน้าหรือนายจ้าง รวมไปถึงส่งผล

---

<sup>25</sup> ต่อไปในบทความวิจัยจะใช้คำว่า “ความตกลงฯ” แทน

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการต่อรองจำนวนสินบนที่เพิ่มขึ้นเพื่อละเว้นการจับกุม รวมไปถึง การติดต่อหน่วยงานราชการเพื่อจัดทำเอกสารซึ่งต้องติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การต่อ ใบอนุญาตทำงานหรือการเปลี่ยนนายจ้าง เนื่องจากหากแรงงานเมียนมามีข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะภาษา จึงต้องว่าจ้างนายหน้าทำเอกสารเป็นผู้ดำเนินการแทนหรือเพื่อต้องการให้ได้รับ เอกสารที่เร็วขึ้น โดยส่งผลให้เกิดวงจรการคอร์รัปชันระหว่างนายหน้าที่เชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งยากที่จะแก้ไขให้หมดไปได้

เนื่องจากบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนทุกฝ่าย ทั้งนายหน้าในอันที่จะ ได้รับค่าว่าจ้างในการดำเนินการ แรงงานเมียนมาในอันที่จะได้รับเอกสารเร็วขึ้นโดยไม่ต้องเสียเวลา เดินทางไปทำเอกสารด้วยตนเอง รวมไปถึงสามารถทำงานและได้รับค่าจ้างระหว่างนั้น ในส่วนของ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นย่อมได้รับสินบนหรือผลประโยชน์ใดๆ เป็นการตอบแทนจากนายหน้า ทั้งที่ตน มีหน้าที่ปฏิบัติงานหรือกระทำการสิ่งนั้นอยู่แล้ว เพียงแต่การกระทำนั้นจะส่งผลต่อบุคคลหนึ่ง บุคคลใดซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายอยู่แล้วได้รับความสะดวก หรือได้รับความรวดเร็ว กว่าเดิมด้วยการเร่งกระบวนการจัดทำตามความต้องการ หรือหลีกเลี่ยงในประเด็นปัญหาบางอย่าง ที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น

ส่วนปัจจัยที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่คอร์รัปชันใน ลักษณะการเรียกหรือรับสินบน ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันนั้นมีพื้นฐานมาจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กรที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการต้อง ปฏิบัติตาม หรือการได้รับส่วนแบ่งจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่คนอื่นเพื่อเก็บเรื่องไว้เป็น ความลับ การยอมรับการคอร์รัปชันของคนในสังคมที่มองว่าสามารถรับได้ เนื่องเป็นการเร่งกระ บวนการในการกระทำการบางอย่างให้เร็วขึ้นเท่านั้น

ส่วนปัจจัยที่เอื้อให้การคอร์รัปชันอยู่ได้ประการสุดท้าย ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย พบว่าแม้ปัจจุบันมีการกำหนดมาตรการจูงใจโดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือชักชวนให้ ประชาชนในสังคมเกิดพฤติกรรมต่อต้านต่อการคอร์รัปชัน ด้วยการแจ้งหรือร้องเรียนแก่องค์กรที่ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ได้รับรางวัลเป็นการตอบแทน เมื่อพบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการคอร์รัปชัน ตามที่กำหนดในมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยได้รับเงินรางวัลตอบแทน โดยให้ภาคประชาสังคมเข้ามามี ส่วนร่วมด้วยการบูรณาการแก้ไขปัญหาและเป็นการบังคับใช้กฎหมายอีกทางหนึ่งตามทฤษฎี แรงจูงใจของโลเวลล์ที่กล่าวว่า “เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการชักนำหรือโน้มน้าวใจให้คนเกิด

ความพยายามที่จะกระทำบางอย่างเพื่อจะได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างให้บรรลุผล”<sup>26</sup> แต่เนื่องด้วยความไม่ชัดเจนบางประการ ได้แก่ ระยะเวลาในการรับเงินรางวัล สัดส่วนเงินรางวัลและการคุ้มครองจากรัฐ ส่งผลให้ไม่เกิดความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาโดยโน้มน้าวใจหรือให้คนในสังคมให้ความร่วมมือตามทฤษฎีข้างต้น แตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่นที่กำหนดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียน โดยมีการกำหนดเงินรางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนเช่นเดียวกัน อาทิ พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมโดยได้รับบำเหน็จเป็นการตอบแทน เพื่อป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน การศุลกากร การสำรวจและกักกันข้าวและการป้องกันการค้ากำไรเกินควร<sup>27</sup> แต่กำหนดบำเหน็จแก่ผู้ปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอย่างชัดเจนและแน่นอน ทั้งต่อตัวประชาชนผู้นำจับที่มีสิทธิได้รับสินบนนำจับสัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาของกลางหรือค่าปรับ รวมทั้งยังเสริมสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดเต็มความสามารถในการจับกุม โดยได้รับรางวัลเป็นการตอบแทนสัดส่วนร้อยละ 15 ของราคาของกลางหรือค่าปรับ หรือในกรณีที่ไม่มีผู้นำจับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจับกุมผู้ทำผิดมีสิทธิได้รับรางวัลร้อยละ 20 ของราคาของกลางหรือค่าปรับ<sup>28</sup> เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์รูปแบบต่างๆ โดยสินบนนำจับและรางวัลที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้นำจับและพนักงานเจ้าหน้าที่มาจากการขายของกลางซึ่งศาลสั่งริบเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่ศาลมิได้สั่งริบของกลางหรือของกลางที่ศาลสั่งริบนั้นไม่อาจขายได้ให้จ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แม้ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดแรงจูงใจเหมือนกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่มีความชัดเจนมากกว่าทั้งในแง่ของความแน่นอนในการ

---

<sup>26</sup> Lovell, R. B. (1980). *Adult Learning*. อ้างถึงใน พรทิพย์ วานิชจรูญเกียรติ, “ความคิดเห็นของผู้แทนของ บริษัทฯ ข้ามชาติในประเทศไทยที่มีต่อปัจจัยจูงใจในการปฏิบัติงาน” (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), 11.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489, มาตรา 5, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา* เล่มที่ 63 ตอนที่ 29 (9 พฤษภาคม 2489): 283.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489, มาตรา 8, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา* เล่มที่ 63 ตอนที่ 29 (9 พฤษภาคม 2489): 283.

ได้รับสินบนนำจับหรือรางวัล โดยบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับสินบนและรางวัลทุกกรณีหากแจ้งข้อมูลผู้กระทำความผิดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้น รวมทั้งในแง่ของสัดส่วนแรงจูงใจที่มีการกำหนดสัดส่วนไว้อย่างชัดเจน ส่งผลประชาชนให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดบทลงโทษแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ทำการจับกุมตามคำสั่งของผู้นำจับโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร โดยมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>29</sup> นอกเหนือจากบทลงโทษตามกฎหมายฉบับอื่นที่มีอยู่แล้ว

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีการกำหนดว่าให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิด เช่น การขับขี่รถยนต์รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนบนทางเท้า<sup>30</sup> ซึ่งกำหนดโทษไว้โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท<sup>31</sup> สามารถที่จะแจ้งต่อบุคคลตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีค่าใช้จ่าย<sup>32</sup> โดยมีการกำหนดแรงจูงใจอย่างชัดเจนทั้งในแง่ของเงินรางวัลแก่ผู้แจ้งจำนวนที่มีสิทธิได้รับกึ่งหนึ่งของจำนวนที่มีการเปรียบเทียบปรับ ส่วนอีกกึ่งหนึ่งให้ตกเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุม<sup>33</sup>

และหากพิจารณาประการต่อไปเกี่ยวกับระยะเวลาในการรับเงินรางวัล พบว่ากำหนดขั้นตอนที่รวดเร็วโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง และพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้<sup>34</sup> ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกอยากที่จะร่วมมือโดยเฝ้าระวัง

---

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489, มาตรา 10, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา*

เล่มที่ 63 ตอนที่ 29 (9 พฤษภาคม 2489): 283.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 17(2), *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 56, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 51, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 48 วรรคสาม, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 48 วรรคหนึ่ง, *ราช*

และแจ้ง เมื่อพบเห็นการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวโดยมีเงินรางวัลมาเป็นแรงจูงใจ ซึ่งเป็นระยะเวลารวดเร็วกว่าการรับเงินรางวัลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดไว้ว่าผู้ที่แจ้งเบาะแสอาจได้รับเงินรางวัลจากกองทุนฯ ต่อเมื่อการแจ้งดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร้ายวณผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว จะเห็นว่ามิได้รับเงินรางวัลตามที่ตนได้มีการแจ้งเบาะแสในทันที แต่ต้องใช้ระยะเวลาในการรอรับที่นาน ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่อยากที่จะให้ความร่วมมือ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติ แม้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และมีการแก้ไขปรับปรุงโดยประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากมีเจตนาารมณ์เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวอันสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษว่าด้วยการข่มขู่ยับยั้ง แต่ในทางตรงข้ามส่งผลให้เกิดช่องว่างในการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นกว่าเดิม

## 7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าทุกภาคส่วนพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเชื่อมโยงกับนายหน้าและแรงงานเมียนมาตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการทำงานแบบบูรณาการหลายภาคส่วน รวมทั้งการกำหนดนโยบายหรือมาตรการด้านต่างๆ โดยเฉพาะการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฉบับ สิ่งเหล่านี้แม้ทำให้สถานการณ์ลึกลับเลือนทางเข้าเมืองและการใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายลดลง รวมทั้งทำให้ทิศทางการค้ามนุษย์และภาพลักษณ์ของประเทศปรับไปในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม โดยได้รับการปรับอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์จากระดับ Tier 2 Watch List ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาเป็น Tier 2 ดังจะเห็นได้จากรายงานการค้ามนุษย์ หรือ TIP Report 2018<sup>35</sup> แต่การคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องยังคงควรได้รับการพัฒนาและ

---

กิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 28.

<sup>35</sup> สถานทูตสหรัฐฯและสถานกงสุลในประเทศไทย, “คำแถลงเรื่องรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2561,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2562 <https://th.usembassy.gov/th/statement-on-2018-traffic-in-persons-tip-report-th/>

แก้ไขต่อไป เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานและมีบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายฝ่ายที่เอื้อผลประโยชน์ต่อกัน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวในแต่ละพื้นที่และเส้นทางการนำพาแรงงานเมียนมาข้ามแดน ส่งผลให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้จากเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะการเรียกหรือรับสินบน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนในการบังคับใช้กฎหมายและข้อจำกัดส่วนบุคคลของแรงงานเมียนมา ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยเอื้อให้การคอร์รัปชันดำรงอยู่และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อหยุดยั้งการคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศรวมทั้งส่งผลกระทบต่อแรงงานเมียนมา

ผู้เขียนจึงได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการคอร์รัปชัน ได้แก่ กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยสร้างมาตรการจูงใจให้มีความชัดเจน โดยกำหนดความคุ้มครองที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัย นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่จะทำให้ภาคประชาสังคมเกิดความร่วมมือและส่งผลให้มาตรการจูงใจประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรกำหนดระเบียบว่าด้วยเงินรางวัลแก่บุคคลที่แจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยแก้ไขมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยบัญญัติว่า “...ผู้นั้นได้เงินรางวัลจากกองทุนฯ ทุกกรณี เว้นแต่บุคคลนั้นจะไม่ยอมรับเงินรางวัลหรือให้ตกเป็นของแผ่นดิน” มิใช่อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดความมั่นใจและเป็นหลักประกันแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสดังกล่าวได้รับรางวัลอย่างแน่นอน

2) ควรกำหนดสัดส่วนเงินรางวัลแก่ผู้ที่ชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการชี้ช่องแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่รั่วไหลผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับเงินรางวัลจำนวนหรือสัดส่วนเท่าใดของจำนวนทรัพย์สินที่รั่วไหลผิดปกติก่อนตกเป็นของแผ่นดิน เงินรางวัลที่กำหนดขึ้นมาควรคุ้มค่างับความเสี่ยงหรืออันตรายที่บุคคลนั้นอาจได้รับจากการให้ความร่วมมือแก่รัฐ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับรัฐในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมาย โดยควรนำการกำหนดสินบนและรางวัลตามพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 และการกำหนดเงิน

รางวัลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาเป็นแบบอย่าง

3) กำหนดระยะเวลาในการรับเงินรางวัลให้เร็วขึ้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเกิดความรู้สึกให้ความร่วมมือโดยได้รับเงินรางวัลตอบแทนอย่างรวดเร็ว และ

4) ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างรัดกุมแก่ผู้ให้ความร่วมมือควบคู่ไปด้วยกัน โดยเก็บรักษาข้อมูลของบุคคลนั้นเป็นความลับ แต่อย่างไรก็ดี ควรกำหนดมาตรการในการป้องกันกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเจ้าหน้าที่ของรัฐคนบางคน แต่ไม่จับกุมดำเนินคดีโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ในอันที่จะกระทำการสมรู้ร่วมคิดและวางแผนกับประชาชนเพื่อให้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการชี้ช่องแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว และได้รับเงินรางวัลจากกองทุนฯ ตามที่กำหนดในมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยต้องกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่รุนแรงตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อข่มขู่ยับยั้งคนในสังคมไม่ให้มีพฤติกรรมเลียนแบบหรือกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต ดังมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489

นอกจากนี้ควรพัฒนาระบบการจัดทำเอกสารของแรงงานเมียนมาให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ระยะเวลาและขั้นตอนที่เอื้อให้แรงงานเมียนมาดำเนินการได้ด้วยตนเอง เพื่อลดวงจรการว่าจ้างนายหน้าและการติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชันที่ไม่มีวันสิ้นสุด ในส่วนของเรื่องบัตรผ่านแดนนั้น ตามที่แรงงานเมียนมาและเจ้าหน้าที่ของรัฐสะท้อนมุมมองบัตรผ่านแดนในแง่ที่เป็นประโยชน์แก่คนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ชายแดน แต่ขณะเดียวกันเป็นช่องทางที่ทำให้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าแรงงานเมียนมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ แต่เมื่อพิจารณาผลที่เกิดขึ้นในแง่ที่เป็นประโยชน์และผลกระทบเห็นว่าควรคงไว้ซึ่งบัตรผ่านแดนต่อไป แต่ควรกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมให้มีประสิทธิภาพและป้องกันการเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ชายแดนไทยมากขึ้น เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะตามมาตั้งแต่จุดเริ่มต้นก่อนที่เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในเวลาต่อมา โดยรัฐบาลไทยควรร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมความตกลงฯ โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคนเมียนมาที่ต้องการถือบัตรผ่านแดนเข้ามาในพื้นที่ชายแดนไทยต้องมีภูมิลำเนาในพื้นที่

ชายแดนเมียนมาเป็นระยะเวลาสั้นเท่าใด จึงจะสามารถทำบัตรผ่านแดนเพื่อเข้ามายังพื้นที่ชายแดนไทยได้ นอกจากนี้จะสามารถควบคุมคนเมียนมาที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยบัตรผ่านแดนให้มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง ควรกำหนดมาตรการอื่นๆ ใช้บังคับควบคุมไปด้วยกัน แบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่

1) ควรเพิ่มมาตรการคัดกรองเบื้องต้นแก่คนเมียนมาที่ถือบัตรผ่านแดน โดยให้บุคคลเหล่านั้นแสดงเอกสารหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือในการเดินทางเข้ามาราชาอาณาจักรตามวัตถุประสงค์ของความตกลงฯ แต่ละกรณี รวมทั้งต้องมีบุคคลรับรองที่มีความน่าเชื่อถือโดยสามารถติดต่อได้ทุกขณะ และมีถิ่นที่อยู่ที่แน่นอนในพื้นที่ชายแดนไทย โดยบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในการติดตามตัวคนเมียนมาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หากบุคคลนั้นไม่เดินทางกลับประเทศเมียนมาตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตหรือเดินทางออกนอกพื้นที่ชายแดนไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ฉวยโอกาสในการใช้บัตรผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดวัตถุประสงค์ รวมทั้งป้องกันให้มีการเดินทางกลับประเทศเมียนมาเมื่อครบระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

2) ด้านการจ้างงาน สำหรับคนเมียนมาที่ถือบัตรผ่านแดนเข้ามาในพื้นที่ชายแดนไทยซึ่งได้ทำตามเงื่อนไขและกระบวนการภายในเกี่ยวกับการทำงานแบบไป-กลับหรือตามแบบฤดูกาลกับนายจ้างในพื้นที่ชายแดนไทย ซึ่งได้รับอนุญาตให้พำนักในพื้นที่ดังกล่าวได้ไม่เกิน 30 วันต่อครั้ง<sup>36</sup> โดยบัตรผ่านแดนมีอายุใช้ได้ไม่เกินกว่า 2 ปี นับจากวันออกบัตรและสามารถต่ออายุเป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 2 ปี<sup>37</sup> ในการป้องกันการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตหรือพำนักเกินระยะเวลาตามที่มีความตกลงฯ กำหนดไว้ ควรขอความร่วมมือจากนายจ้างที่จ้างบุคคลดังกล่าวเป็นแรงงานในแต่ละสถานประกอบกิจการ โดยแจ้งข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อลูกจ้างที่เป็นแรงงานเมียนมาที่ทำงานตามเงื่อนไขและกระบวนการภายในเกี่ยวกับการทำงานแบบไป-กลับหรือตามแบบฤดูกาลไม่มาทำงานเป็นระยะเวลา 3 วันติดต่อกัน โดยไม่แจ้งเหตุแห่งการไม่มาทำงานแก่นายจ้างหรือบุคคลนั้นมีพฤติการณ์ที่จะเดินทางออกนอกพื้นที่ชายแดนไทย รวมทั้งพำนักอยู่เกินระยะเวลา 30 วันต่อครั้ง หรือบัตรผ่านแดนมีอายุเกินกว่า 2 ปี นับจากวันออกบัตรโดยไม่ได้ต่ออายุ เพื่อให้

<sup>36</sup> ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมโดยลงนามเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2559 ณ กรุงเทพมหานคร, ข้อ 7.

<sup>37</sup> ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมโดยลงนามเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2559 ณ กรุงเทพมหานคร, ข้อ 6.

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามบุคคลดังกล่าวก่อนที่จะเดินทางออกนอกพื้นที่ชายแดนไทย จะเห็นว่ามาตรการที่ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการเข้ามาในพื้นที่ชายแดนไทยโดยการถือบัตรผ่านแดนข้างต้นอาจส่งผลแก่คนเมียนมาที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกบางประการ แต่หากพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียที่จะเกิดแก่ประเทศไทย โดยอนุญาตให้คนเมียนมาถือบัตรผ่านแดนเพื่อเดินทางเข้ามาในเขตพื้นที่ชายแดนไทยได้อย่างอิสระ โดยไม่มีมาตรการติดตามว่าบุคคลนั้นจะเดินทางกลับประเทศต้นทางย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยต่อไป

ประการที่สอง มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการคอร์รัปชัน ซึ่งกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อปราบปรามการกระทำในลักษณะดังกล่าว ควรกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับความพึงพอใจเป็นไปได้อย่าง เนื่องจากบทลงโทษที่ตราออกมาใช้บังคับย่อมส่งผลกระทบในทางใดทางหนึ่งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นๆ แต่การกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่จะให้ทุกฝ่ายยอมรับควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่จะได้รับมากที่สุดและตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมาให้น้อยที่สุด โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ ซึ่งได้รับผลกระทบไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง แรงงานข้ามชาติและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวคิดในอีกมิติหนึ่ง มิใช่การรับฟังเฉพาะความคิดเห็นจากทางภาครัฐเพียงประการเดียว หลังจากนั้นจึงชั่งน้ำหนักหรือพิจารณาส่วนได้ส่วนเสียของประเทศเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่เหมาะสมว่าควรเป็นอย่างไร นอกจากนั้นควรเน้นประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้จริงจังมากขึ้นแทนบทกำหนดโทษทางกฎหมายที่รุนแรง โดยการกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายและบทลงโทษทางวินัยให้สูงขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวต่อบทลงโทษดังกล่าว ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามนองคลองธรรม รวมทั้งควรปลูกฝังค่านิยมรวมทั้งสร้างจิตสำนึกที่ดีเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตแก่คนในสังคมควบคู่ไปด้วยกัน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันในการดำเนินชีวิตอันเป็นการแก้ไขที่ต้นตอของปัญหาทั้งระบบ และส่งผลให้การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐลดลงในท้ายที่สุด

## References

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “กรมเจรจา พื่อใจความตกลงเอฟทีเอ ดันส่งออก สินค้า ประมง และผลิตภัณฑ์อาหารทะเลไทยขึ้นอันดับ 2 ของโลก.” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2562  
<https://uatweb.dtn.go.th/th/news/5cff75a01ac9ee073b7c07b5?cate=5cff753c1ac9ee073b7bd1c5>.
- ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. ทฤษฎีการลงโทษ ชุดกฎหมายและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.
- มาลี เจษฎาลักษณ์, “กระบวนการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กรณีศึกษา : อุตสาหกรรมห่วงโซ่อุปทานการผลิตอาหารทะเลแปรรูป จังหวัดสมุทรสาคร” (การค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารจัดการสาธารณสุข คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 7-8. อ้างถึงใน คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, “สถานการณ์อพยพข้ามชาติในประเทศไทย,” เอกสารวิชาการคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย. ลำดับที่ 1:1.
- วิลาสินี โสภภาพ. “พ.ร.ก.แรงงานต่างด้าวแก้ปัญหาไม่ตรงจุด มุ่งแต่สร้างความหวาดกลัว.” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2562 <https://www.thairath.co.th/content/993333>
- สภาพนายความ. นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิริรักษ์ไทย, 2554.
- สภานิติบัญญัติ. คณะกรรมาธิการพาณิชย์ การอุตสาหกรรมและการแรงงาน. “รายงานพิจารณาเรื่อง แนวทางการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือสำหรับภาคอุตสาหกรรม.” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562  
[https://www.senate.go.th/document/m Subject/Ext85/85403\\_0001.PDF?fbclid=IwAR3a0lvr0uFm\\_3h7W0Szzu1Sa0qjNkOXFAMsdDBCQOhY10H8T-iE7jVloE](https://www.senate.go.th/document/m Subject/Ext85/85403_0001.PDF?fbclid=IwAR3a0lvr0uFm_3h7W0Szzu1Sa0qjNkOXFAMsdDBCQOhY10H8T-iE7jVloE)
- สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย. “คำแถลงเรื่องรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2561.” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2562  
<https://th.usembassy.gov/th/statement-on-2018-trafficking-in-persons-tip-report-th/>

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. “เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ/เส้นแบ่งเขตแดนระหว่าง ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2562

<http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=5&page=t32-5-infodetail04.html>

สิริรัฐ สุกันธา. “การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย.” *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 18, ฉ.1 (2557): 55.

สมพงษ์ สระแก้ว และคณะ. รายงานสถานการณ์เด็กข้ามชาติและแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร. กรุงเทพฯ: แดร์เดอชอมม์ เยอรมันนีและมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน, 2558.

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก, 2558.

อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.

Khoman, Sirilaksana, Chayun Tantivasadakarn, and Phongthorn Wrasai.

Comparative Study of Anti - corruption Measures and Procedures in Selected APEC Economies. Singapore: APEC Secretariat. 2009.

Lovell, R. B. (1980). *Adult Learning*. อ้างถึงใน พรทิพย์ วานิชจรูญเกียรติ, “ความคิดเห็นของผู้แทนยาของบริษัทยาข้ามชาติในประเทศไทยที่มีต่อปัจจัยจูงใจในการปฏิบัติงาน” (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทฉบับพิเศษ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), 11.

Migrant Working Group. “Statistics, Policies and Laws related to Migrant.” Accessed May 30, 2019 <https://mwgthailand.files.wordpress.com/2017/09/migrant-policy-and-law-by-mwg-july-august-17-en.pdf>