

The Analysis of Corruption in Transnational Migrant Workers' Brokerage Networks within the Thai Seafood Processing Industry: A Case of Recruitment Agency through Memorandum of Understanding between the Governments in the Employment of Workers (MOU)

Sirima Thongsawang^{1,*} and Surasak Meebua²

¹Faculty of Political Science Chulalongkorn University,
Pathum Wan District, Bangkok 10330, Thailand

²Laws Program Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Sunandha Rajabhat University,
Dusit District, Bangkok 10300, Thailand

*Corresponding author's e-mail: sirima.th@chula.ac.th

การศึกษาวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชันขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติ ในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของประเทศไทย กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ (MOU)

ศิริมา ทองสว่าง^{1,*} และ สุรศักดิ์ มีบัว²

¹คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

²สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

*อีเมล: sirima.th@chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของขบวนการเครือข่ายนายหน้าและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ และ 2. เพื่อสังเคราะห์มาตรการแก้ไขปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง การสัมภาษณ์กลุ่ม การสังเกตและการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิที่น่าเชื่อถือ กลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา คือ แรงงานข้ามชาติเมียนมาที่เคยเดินทางเข้ามาทำงานหรือทำงานอยู่ที่จังหวัดสมุทรสาครและสงขลาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง นายหน้าทั้งรายย่อยและบริษัทจัดหางานทั้งฝั่งไทยและเมียนมา นายจ้าง รวมถึงผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของไทย จำนวน 113 คน การเก็บข้อมูลอยู่ในช่วง มิถุนายน-ตุลาคม พ.ศ. 2561 โดยมีแบบสัมภาษณ์สำหรับแต่ละกลุ่มตัวอย่างรวม 4 ชุด กลุ่มตัวอย่างมีทั้งสิ้นจำนวน 113 ตัวอย่าง โดยการเลือกตัวอย่างเป็นแบบเจาะจง (Purposeful sampling) และการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota sampling) จากการศึกษาพบว่าลักษณะและประเภทของการทุจริตกรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐเป็นไปในลักษณะประเภทการทุจริตขนาดเล็ก (Petty corruption) ประเด็นเครือข่ายนายหน้าในอุตสาหกรรมนี้จัดอยู่ในประเภทการทุจริตสีเทา (Gray corruption) ทั้งนี้กลไกและรูปแบบวิธีการทุจริตกระทำโดย การหลอกลวงให้ข้อมูลอันเป็นเท็จของเครือข่ายนายหน้าต่อแรงงาน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด และ การติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของการเกิดการทุจริตและขบวนการเครือข่ายนายหน้า คือ 1. ค่าตอบแทนมหาศาลแก่ผู้เกี่ยวข้อง 2. การมีอยู่และยอมรับในระบบอุปถัมภ์และมองว่าการทุจริตบางประเด็นเป็นเรื่องสามัญ และ 3. ความไม่รู้ไม่เข้าใจในขั้นตอนต่างๆของตัวแรงงาน ทั้งนี้ข้อเสนอแนะสามารถจัดทำได้ในรูปแบบการร่วมมือกันระหว่างสองรัฐบาล ปลุกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง มีการลงโทษผู้กระทำความผิดและเผยแพร่อย่างเป็นรูปธรรมไม่ให้อา

เป็นเยี่ยงอย่าง ประการสุดท้าย จัดอบรมให้ความรู้แรงงานตั้งแต่ก่อนออกเดินทางเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเอาเปรียบจากนายหน้าอันเป็นช่องทางให้ขบวนการเครือข่ายนายหน้า

คำสำคัญ: ทุจริตคอร์รัปชัน, นายหน้า, อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง, บริษัทจัดหางาน, การจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ

The Analysis of Corruption in Transnational Migrant Workers' Brokerage Networks within the Thai Seafood Processing Industry: A Case of Recruitment Agency through Memorandum of Understanding between the Governments in the Employment of Workers (MOU)

Sirima Thongsawang^{1,*} and Surasak Meebua²

¹Faculty of Political Science Chulalongkorn University,
Pathum Wan District, Bangkok 10330, Thailand

²Laws Program Faculty of Humanities and Social Sciences,
Suan Sunandha Rajabhat University Dusit District, Bangkok 10300, Thailand

*Corresponding author's e-mail: sirima.th@chula.ac.th

Abstract

The research objectives were 1) to analyze characteristics of transnational brokerage networks and types of corruption within the Thai seafood processing industry, a case study of authorized employment companies in the category of MoU, and 2) to synthesize for measures to solve and combat corruption within the Thai seafood processing industry. Data collection was conducted via semi-structure and focus group interviews, observation, and reliable secondary data analysis. Population included 113 samples of Myanmar migrant workers, who had migrated to work or currently work in Samut Sakhon and Songkhla areas in the seafood processing industry, individual agents, recruiting companies of Thailand and Myanmar, employers and relevant stakeholders in the field. Data was collected between June and October 2018. Findings showed that characteristics and types of corruption regarding authorized employment agencies or recruiting companies were petty corruption and gray corruption. The corrupting techniques included proving fake information to workers, overcharging fees exceeding the law permitted rate, and bribing some officials. Reasons for existence of corruption and of brokers were 1) the high payment or profit to relevant groups, 2) the existence and acceptance of the patron-client system and of viewpoints considering some types of corruption as normal, and 3) the migrant workers' unawareness towards the

recruitment procedures. The recommendations include the need to promote cooperation between Thailand and Myanmar concerning migrant workers' employment, to instill good moral and values, to duly penalize the wrongdoers as a way to stop others from imitating the acts, and to provide migrant workers with a proper training before departure to avoid the exploitation from illicit brokers.

Keywords: Corruption, Broker, Thai seafood processing industry, Employment through Memorandum of Understanding (MoU)

บทนำ

จากกรณีสารคดีที่ได้รับการนำเสนอไปอย่างแพร่หลายของสำนักข่าว The Guardian เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2557 ได้ระบุชัดเจนว่า ขบวนการเครือข่ายนายหน้าผิดกฎหมายได้จัดตั้งโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลไทย โดยได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกลุ่มนายหน้าต่างๆ เป็นผู้เอื้อให้ระบบแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายยังคงอยู่ เนื่องจากสามารถส่งแรงงานราคาถูกให้กับเจ้าของกิจการได้ ขบวนการเครือข่ายนายหน้าผิดกฎหมายเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการลักลอบและอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องด้วยปัญหาการลักลอบนำเข้าแรงงานข้ามชาติเมียนมาผิดกฎหมายเข้าสู่ประเทศไทยมีมาอย่างต่อเนื่องโดยการดำเนินการดังกล่าวมีขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติทั้งชาวเมียนมาและชาวไทยดำเนินการร่วมกันทำให้ยากแก่การบริหารจัดการและดูแลให้เข้าสู่สวัสดิการรัฐได้อย่างเหมาะสม ประเด็นเครือข่ายนายหน้าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายรวมถึงการค้ามนุษย์ซึ่งเกิดควบคู่กับการทุจริตคอร์รัปชัน จากรายงาน OECD Public Governance Reviews (2016) เรื่อง Trafficking in Persons and Corruption: BREAKING THE CHAIN ที่มีการตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2559 มีการรายงานว่าขบวนการค้ามนุษย์จำเป็นต้องอิงกับการทุจริตคอร์รัปชันทั้งระบบ ขบวนการเหล่านี้จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้เลย หากปราศจากการเอื้อให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่และอาชญากรกลุ่มต่างๆ (OECD, 2016, น.7) ด้วยสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ภาครัฐเล็งเห็นความสำคัญในการที่จะหยุดยั้ง จัดระเบียบ และควบคุมการประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานข้ามชาติมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยให้มีความโปร่งใส และเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ทำให้มีการตราพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 บังคับใช้เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมา กล่าวคือ การประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวมาทำงานให้กับนายจ้างในประเทศไทยต้องมีการขึ้นทะเบียนและต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย มีการวางเงินค้ำประกันการประกอบธุรกิจดังกล่าวตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตสามารถที่จะเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากนายจ้างได้เท่านั้น ไม่สามารถที่จะเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากแรงงานข้ามชาติในทุกๆ กรณี

รัฐบาลมีความพยายามในการแก้ปัญหาการลักลอบนำเข้าแรงงานข้ามชาติเมียนมาผิดกฎหมาย ขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติที่เอารัดเอาเปรียบแรงงาน โดยอนุญาตและประชาสัมพันธ์แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้ขึ้นทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติให้ถูกต้องก่อนที่จะมีการจัดระบบเพื่อเตรียมพร้อมในการนำเข้าแรงงานตามการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ หรือ MOU ทั้งนี้ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว คำสั่งฉบับนี้ผ่อนปรนให้แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่และทำงานในประเทศไทยได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 โดยมีเงื่อนไขว่าต้องพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ อย่างไรก็ตามเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและแรงงานในกลุ่มที่กำลังเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และกลุ่มแรงงานที่ไม่มีเอกสารใดๆ ในการจัดทำประวัติ ฐานข้อมูลและพิสูจน์สัญชาติ รัฐบาลได้ผ่อนผันการดำเนินการดังกล่าวไปจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 โดยอาศัยมาตรา 44 ในการผ่อนผันขยายเวลาการ

ดำเนินงานออกไป โดยลักษณะการทำงานคือในแต่ละจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานเป็นลักษณะศูนย์แบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) โดยมีเงื่อนไขว่านายจ้างต้องพาแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติและนำแรงงานที่ไม่มีเอกสารใดๆไปขึ้นทะเบียนและจัดทำฐานข้อมูลให้แล้วเสร็จภายใน 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เมื่อพ้นกำหนดแล้วการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจะดำเนินการโดยบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ หรือ MOU นั้นเอง

บัดนี้ช่วงเวลาในการขึ้นทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติได้จบลง มิติใหม่แห่งการนำเข้าแรงงานเมียนมาในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของไทยมีแนวปฏิบัติอยู่กับการจ้างงานผ่านบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐทั้งทางฝั่งไทยและฝั่งเมียนมา มาตรการนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในด้านนโยบายกฎหมาย และวิธีการดำเนินงานระหว่างขบวนการนายหน้าข้ามชาติและตัวแรงงานในรูปแบบใหม่ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าวิธีการทำงานของนายหน้าตั้งแต่พื้นที่ต้นทางในหมู่บ้านของแรงงานกระทั่งส่งให้บริษัทและส่งต่อมายังประเทศไทยมีรูปแบบที่ต่างกันไป บางรายอาจมีการใช้วิธีการที่ประหลาดมิชอบ หลอกลวงแรงงานภายใต้กรอบการนำเข้าผ่านบริษัทจัดหางาน เนื่องจากการบังคับใช้หลังวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 อนุญาตให้การนำเข้าแรงงานข้ามชาติเมียนมาผ่านทางบริษัทจัดหางานแบบรัฐต่อรัฐถือเป็นประเด็นที่ใหม่ งานวิจัยที่ทำในประเด็นดังกล่าวยังไม่แพร่หลาย ที่ผ่านมามีงานวิจัยมากมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติและภาคประมงของไทยแต่งานวิจัยส่วนใหญ่จะเน้นที่ประเด็นแรงงานผิดกฎหมาย นโยบายการอนุญาตคนเข้าเมือง การศึกษาของเด็กต่างด้าว ลูกหลานแรงงานข้ามชาติ การละเมิดแรงงานข้ามชาติรูปแบบต่างๆ รวมไปถึงปัญหาการเข้าถึงระบบสวัสดิการและสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆของแรงงานข้ามชาติ (Chintayananda et al., 1997; Chantavanich et al., 2007; Sakaew and Tangpratchakoon, 2009; Sippapaas, 2009; LPN, 2011; Markcharoen, 2010; Foundation of Rural Youth, 2010; Asian Research Center for migration, Chulalongkorn University, 2011) นอกจากนี้งานวิจัยที่ผ่านมาที่ได้ทำการศึกษาประเด็นปราบปรามการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมอาหารทะเลเน้นเรื่องของอุตสาหกรรมประมงเป็นหลัก มีเพียงจำนวนน้อยที่มุ่งเน้นแรงงานในภาคประมงต่อเนื่องรวมถึงแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล การศึกษาแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องยังมีอยู่จำกัดแม้ว่าตัวเลขแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องจะสูงกว่าแรงงานภาคประมงราว 2.5 เท่า นั่นคือ แรงงานเมียนมาที่ทำงานประมงมีจำนวน 20,045 คน แต่อยู่ในภาคประมงต่อเนื่องมีจำนวนสูงถึง 50,171 คน (Migrant Working Group, 2017) อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่ศึกษาวิเคราะห์ขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติทั้งระบบโดยเริ่มศึกษาตั้งแต่หมู่บ้านต้นทางในแง่การศึกษาวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชันขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของประเทศไทย กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ (MOU)

ด้วยเหตุนี้บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาการวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชันขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของประเทศไทย กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ (MOU) รวมไปถึงวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันของขบวนการนายหน้าผิดกฎหมายและกลุ่มผู้มีอิทธิพล โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของขบวนการ

เครือข่ายนายหน้าและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ และ 2. เพื่อสังเคราะห์มาตรการแก้ไขปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องกรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษากลุ่มเป้าหมาย ที่เป็นแรงงานข้ามชาติเมียนมาที่เคยทำงานหรือทำงานอยู่ที่สมุทรสาครและสงขลา รวมถึง เจ้าหน้าที่รัฐและผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ทั้งในองค์การภาครัฐและมิใช่ภาครัฐทั้งในและต่างประเทศ นายหน้ารายบุคคลและผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐหรือภายใต้เอกสารหรือหนังสือที่เก็บบันทึกข้อตกลง (MOU) โดย การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ดำเนินการโดยเจาะจงศึกษาแรงงานข้ามชาติเมียนมาที่อาศัยนายหน้าในการนำพาแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย สำหรับการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา เป็นการเลือกตัวอย่างที่แบ่งการเก็บข้อมูลจากเพศชายและเพศหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติเมียนมา รวม 75 คน ในสมุทรสาครที่มีการเก็บข้อมูลรวมทั้งสิ้น 35 คน และ สงขลา 40 คน โดยไม่นับรวมแรงงานที่เข้าร่วม Pilot Study 2 คน นายหน้ารายบุคคลและเจ้าหน้าที่บริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้เอกสารหรือหนังสือเก็บบันทึกข้อตกลงร่วมมือระหว่างสองฝ่ายระหว่างรัฐไทยและเมียนมา (MOU) ทั้งชาวเมียนมาและชาวไทย รวม 10 คน นายจ้าง 3 คน เจ้าหน้าที่รัฐและผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ทั้งในองค์การภาครัฐและมิใช่ภาครัฐทั้งในและต่างประเทศรวมถึงผู้เกี่ยวข้อง 25 คน รวมทั้งสิ้น 113 คน กลุ่มตัวอย่างแรงงานข้ามชาติเมียนมามีที่มาจากต้นทางที่หลากหลาย เช่น ย่างกุ้ง (Yangon) ทวาย (Dawei) มะริด (Myeik) อเยาวดี (Ayeerwady) และ บะโก (Bago) เป็นต้น ทั้งนี้ได้จัดทำแบบสัมภาษณ์ได้จัดทำขึ้นเป็นภาษาไทยและมีภาษาเมียนมากำกับ ยกเว้น แบบสัมภาษณ์สำหรับนายจ้างเนื่องจากเป็นชาวไทย ผู้วิจัยเริ่มการเก็บข้อมูลในช่วง มิถุนายน-ตุลาคม 2561

แนวคิดด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน

อุดม รัฐอมฤต เห็นว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นเรื่องการใช้อำนาจหรือการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจในการกระทำการต่างๆ แทนรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่รักษาประโยชน์ร่วมกันของมหาชน ซึ่งอำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจที่ผูกติดกับตัวบุคคล แต่เป็นอำนาจที่มาจากสถานภาพที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินการต่างๆ เพื่อส่วนรวม ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้อง พรรคพวก หรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือเกิดความเสียหายแก่ราชการ ถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งสิ้น ” (Rathamarit, 1987) ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ

สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

ในส่วนของการคอร์รัปชัน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ให้ความหมายของการคอร์รัปชัน หมายถึง “การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ (King Prajadhipok's Institute, 2015, p.81)” และยังให้คำนิยามของคำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง” จากคำจำกัดความข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ส่วนตน การปรากฏขึ้นของคำนิยามที่หลากหลายแสดงถึงความเป็นพลวัตและมีมิติต่างๆ ของสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันที่มักได้รับการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายมักเริ่มศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ (Weber, 1922, Jain, 2011, Morris, 2011, Dahlström and Lapuente, 2012) ในที่นี้รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของนักการเมืองในการแสวงหาประโยชน์และข้าราชการในองค์กรร่วมมือกันประพฤติดุจริตรและแบ่งสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

การศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันต้องวิเคราะห์ในหลายมุมมองซึ่งสามารถนำไปสู่วิธีการในการแก้ไขปัญหา ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดว่าการทุจริตคอร์รัปชันประกอบด้วย ลักษณะและประเภทของการทุจริต กลไกและรูปแบบวิธีการทุจริต และ สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

ลักษณะและประเภทของการทุจริต

ลักษณะและประเภทการทุจริตในปัจจุบันสามารถมีเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาได้หลายประเภท เช่น การพิจารณาจากรูปแบบ (Forms) ขนาด (Size) ระดับการยอมรับของชุมชน (Degree of Tolerability) และ ลักษณะ (Dimension) ของการทุจริต (National Anti-Corruption Commission, 2009) หากพิจารณาจากรูปแบบพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันไม่ได้มีรูปแบบแน่นอนตายตัวหากแต่ต้องเข้ากับสิ่งแวดล้อม จำนวนเงิน กลวิธี และวัฒนธรรมแต่ละสังคม (National Anti-Corruption Commission, 2009: 33) การพิจารณาในแง่รูปแบบจึงเปิดโอกาสให้ผู้วิเคราะห์สามารถผนวกประวัติศาสตร์และสถานการณ์ปัจจุบันเข้าไปเมื่อมีการอภิปรายปรากฏการณ์ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช) ได้เพิ่มเติมการพิจารณาคอร์รัปชันในมุมมองด้านขนาดที่สามารถแบ่งออกได้เป็นคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) อันเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ระดับล่างในการเรียกรับเงินหรือได้รับการติดสินบน และคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) ที่มักดำเนินการโดยข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Morris, 2011: 13) อย่างไรก็ตามประเด็นด้านการยอมรับของชุมชนถือเป็นข้อบ่งชี้สำคัญในการจำแนกประเภทลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ทั้งนี้สามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็น สีดำ สีเทาและสีขาว โดยการทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึง การกระทำที่ประชาชนเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองหรือหมู่คณะ การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) คือ

การกระทำที่ประชาชนมีความเห็นต่อการกระทำนั้นแตกต่างกันออกไป คนส่วนหนึ่งมองว่าการกระทำนั้นสมควรถูกลงโทษ ในขณะที่บางกลุ่มมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้าเป็นต้น (Office of National Anti-Corruption Commission , 2009) และประเภทสุดท้าย คือ การทุจริตสีขาว (White Corruption) กล่าวถึงการกระทำที่บุคคลทั่วไปพอจะยอมรับได้ ไม่ถือว่าเป็นการประพฤติผิดที่รุนแรงเนื่องจากการกระทำนั้นมักแฝงไปด้วยขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีปฏิบัติที่สืบทอดกันมา เช่น การให้ของขวัญในโอกาสสำคัญ หรือ การเป็นเจ้าภาพในงาน เป็นต้น

กลไกและรูปแบบการทุจริต

กลไกและรูปแบบการทุจริตมีประเด็นสำคัญที่เป็นข้อบ่งชี้หลักอยู่ 2 ประการ ประกอบไปด้วย ประการแรก กลไกที่มีรูปแบบและวิธีการทุจริตที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดอย่างชัดเจน ทั้งนี้การกระทำผิดที่เข้าข่ายรูปแบบนี้สามารถอ้างอิงได้จากกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ และ ประการที่สอง คือ รูปแบบและวิธีการทุจริตที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดอย่างชัดเจน รูปแบบนี้มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายบุคคล เช่น การแต่งตั้งพวกพ้องดำรงตำแหน่งสำคัญ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น Office of National Anti-Corruption Commission , 2009, p.38-47) ในการพิจารณากลไกและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจึงสัมพันธ์กับการกระทำหรือละเว้นกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติและตีความไว้ใน การพิจารณาความผิด ในส่วนกลไกและรูปแบบการทุจริตที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดอย่างชัดเจน สามารถวิเคราะห์เทียบเคียงตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่และเป็นไปตามดุลยพินิจของศาล

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสังคมคือ บุคคลในหลากหลายอาชีพประพฤติทุจริตมิชอบในหน้าที่โดยมีระดับความผิดแตกต่างกัน มากน้อยขึ้นอยู่กับแต่ละองค์กรหรือแต่ละสังคม เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น? การที่คอร์รัปชันอยู่คู่กับสังคมได้อย่างยาวนานนั้นหมายถึงเป็นวิธีที่ได้ผลในการทำภารกิจต่างๆ ให้บรรลุ (Schwertheim, 2017: 2) การให้สินบนเป็นรูปแบบพื้นฐานในการประพฤติทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกในการต่อรองระหว่างบุคคลให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดร่วมกัน (Minto, 2018: 17) นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันยังมีสาเหตุมาจากการมีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ เสรีภาพของสื่อมวลชนและระดับการศึกษาของสมาชิกในสังคมจำกัด (Sumah, 2018: 66) นอกจากนี้บริบทด้านตลาดทางเศรษฐกิจอันสัมพันธ์กับระบบสังคมและการเมืองในการแบ่งสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเหล่านี้สามารถเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ทั้งสิ้น (Minto, 2018: 22) หากวิเคราะห์ให้เฉพาะเจาะจงลงไปพบว่าสาเหตุที่ส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันดำรงอยู่เกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้ 1. อำนาจการใช้ดุลยพินิจได้ด้วยตนเอง (Discretionary power) เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจที่สามารถใช้เพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองและแก่กลุ่มของตน 2. ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rents) การแสวงหากำไรเกิน ดังกรณีเช่น เมื่อรัฐมีส่วนในการเข้าไปบริหารจัดการงานของตลาด และ 3. สถาบันอ่อนแอ (Weak institution) (Aidt, 2003 อ้างใน Khoman et al., 2009: 28-29)

ลักษณะของขบวนการเครือข่ายนายหน้าและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องกรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ

จากสถิติที่มีการสำรวจอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2560 เปิดเผยโดย Migrant Working Group (2017) พบว่าแรงงานเข้ามาตามกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศไทยและเมียนมา (MOU) อยู่ที่ 226,754 คน การย้ายถิ่นตามกรอบ MOU นั้นมักถูกมองว่าสามารถแก้ปัญหาการข้ามแดนผิดกฎหมาย ลดขั้นตอนนายหน้า ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศผู้รับและสร้างความสบายใจแก่นายจ้างว่ามีแรงงานแน่นอน ข้อดีของการทำ MOU คือ ไม่มีการระบุช่วงใดสามารถขออนุญาตเข้าแรงงานได้ซึ่งต่างกับการเปิดรอบขึ้นทะเบียนสำหรับผู้ไม่มีเอกสารใดๆ ในอดีต ตามกรอบ MOU ในปัจจุบัน นายจ้างสามารถยื่นเรื่องต่อกรมจัดหางาน หากขาดแคลนแรงงานเมื่อใดก็สามารถมายื่นขอแสดงความจำนงค์ได้ตลอดปี โดยการดำเนินการดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ นายจ้างสามารถขออนุญาตได้เอง หรือการใช้บริการบริษัทจัดหางาน บริษัทเหล่านี้มีการกำหนดอัตราทุนจดทะเบียนเป็นเงิน 1,000,000 บาท เงินค้ำประกัน จำนวน 5,000,000 บาท จำนวนรายชื่อบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2561 มี 159 บริษัท (Foreign Workers Administration Office, 2018a) และในส่วนบริษัทนำเข้าแรงงานของเมียนมา มีทั้งสิ้น 109 บริษัท (Foreign Workers Administration Office, 2018b) แม้การนำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU สามารถลดข้อจำกัดได้มากมาย ถึงกระนั้น Verité (2013, หน้า 3 อ้างาน Manandhar and Adhikar, 2010) พบว่าขั้นตอนต่างๆใน MOU สามารถนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ ดังกรณีของแรงงานเนปาลที่คณะผู้วิจัยจากงานของ Verité พบว่ากรมการจัดหางานต่างประเทศผู้ซึ่งรับผิดชอบบริหารจัดการส่งแรงงานไปต่างประเทศเป็นพื้นฐานสำคัญในการเกิดคอร์รัปชันเนื่องจากการมีอำนาจรวมศูนย์มากเกินไปและไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยขั้นตอนที่หลากหลายในกระบวนการข้ามแดนผ่านทางข้อตกลงระหว่างประเทศทำให้แรงงานเนปาลจำนวนมากเลือกข้ามแดนแบบผิดกฎหมาย จากการเก็บข้อมูลงานวิจัยพบว่าแม้การใช้บริษัทจัดหางานการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐสามารถนำแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังสามารถพบการทุจริตคอร์รัปชันในขั้นตอนต่างๆ การนำเสนอผลและการอภิปรายผลในบทความชิ้นนี้ประกอบไปด้วยหัวข้อ ลักษณะและประเภทของการทุจริต กลไกและรูปแบบวิธีการทุจริต สาเหตุการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของนายหน้า และการตอบสนองเชิงนโยบายต่อต้านการทุจริตและการวางมาตรการเชิงรุกภายใต้ประเด็นการศึกษาวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชัน ขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของประเทศไทย กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ (MOU)

ลักษณะของขบวนการเครือข่ายนายหน้า: กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ

ลักษณะและประเภทของการทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งฝั่งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดย

พิจารณาในแง่ขนาดพบว่าลักษณะและประเภทของการทุจริตของขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติกรณีการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ ประเภทการทุจริตที่พบ คือ ประเภทขนาดเล็ก (Petty Corruption) ซึ่งเป็นการติดสินบนกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง ซึ่งในเมียนมามักเป็นระดับผู้ทำเอกสารและหากฝั่งไทยพบได้ในระดับลูกจ้างชั่วคราวบางราย หากพิจารณาในประเด็นรูปแบบ พบว่ามีลักษณะหลากหลายขึ้นกับ สิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมโดยเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ทันสมัยและตลาดระดับโลก นอกจากนี้ลักษณะและประเภทหากพิจารณาตามการยอมรับของชุมชนในส่วนของประเด็นนายหน้าสามารถจัดอยู่ในประเภทการทุจริตสีเทา (Gray Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีความทับซ้อนโดยบางกลุ่มมองว่าผู้กระทำสมควรถูกลงโทษและอีกแนวคิดหนึ่งไม่แน่ใจว่าสมควรถูกลงโทษหรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นนายหน้า (Office of the National Anti-Corruption, n.d.) จากการสัมภาษณ์พบว่าแรงงานข้ามชาติตั้งแต่อำเภอที่ประเทศเมียนมาหลายรายจำเป็นต้องจ่ายค่านายหน้าเพื่อดำเนินการต่างๆหลายขั้นตอน เพื่ออำนวยความสะดวกให้เอกสารของตนได้รับการดำเนินการให้เร็วขึ้น นายหน้าเรียกเก็บเงินเพื่อให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่บางรายเพื่ออำนวยความสะดวกในแต่ละขั้นตอนอันเป็นส่วนประกอบของ MOU ที่จำเป็นต้องรวบรวมเอกสารจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นใบเกิด ทะเบียนบ้าน เอกสารเกี่ยวกับสัญชาติ ข้อมูลการตรวจสุขภาพ เพื่อที่จะรับรองบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานและสามารถออกหนังสือเดินทางหรือพาสปอร์ตให้แล้วเสร็จ

การเรียกเก็บค่าดำเนินงานของนายหน้าหลายรายมีราคาที่สูงมาก อย่างไรก็ตามแรงงานเมียนมาหลายคนที่ไม่ให้ข้อมูลมีความเห็นไม่ชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมหรือไม่ บางรายมองว่าเป็นอัตราค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลเนื่องจากในท้ายที่สุดตนสามารถเดินทางมาทำงานในประเทศไทย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวิเคราะห์ได้ว่ากรณีนี้จัดอยู่ในประเภทการทุจริตสีเทา คือ ผู้ได้รับผลกระทบหลายรายมีความเห็นว่าเป็นความชอบธรรมที่จะจ่ายค่าอำนวยความสะดวก แม้ว่าหลายรายพิจารณาว่าพลเมืองควรได้รับการอำนวยความสะดวกจากภาครัฐในฐานะพลเมืองอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามเมื่อมาถึงประเทศปลายทางพบว่าแรงงานเมียนมาหลายรายยินยอมในการจ่ายเงินให้กับนายหน้าเพื่อดำเนินการแจ้งอยู่ในราชอาณาจักรไทย เกิน 90 วัน การย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศที่มีสิ่งแวดล้อมใหม่ กฎหมายและวัฒนธรรมใหม่ที่แรงงานเมียนมาไม่คุ้นเคยเปิดโอกาสให้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าได้ใช้ช่องทางในการเก็บค่าบริการจากแรงงานบางกลุ่มในอัตราสูงเกินความเหมาะสมและติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่บางรายเพื่ออำนวยความสะดวกให้ตนสามารถทำงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น โดยที่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างยอมรับสินบนหรือบางกลุ่มพิจารณาว่ารับเพื่อเป็นสินน้ำใจตามธรรมเนียมปฏิบัติจากนายหน้าหรือตัวแทนเหล่านั้น

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง: กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ

ผลการศึกษาพบว่าตั้งแต่การออกเดินทางจากเมียนมามีความเสี่ยงหลายประการที่ก่อให้เกิดรูปแบบต่างๆ ในการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน ข้อค้นพบประการแรกคือ การหลอกลวงโดยขบวนการเครือข่ายนายหน้าในการให้ข้อมูลอันบิดเบือนเกี่ยวกับตัวสัญญาการจ้างงาน ลักษณะงาน ค่าจ้างหรือส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ประการที่

สอง การเรียกเก็บค่าดำเนินการสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด และ ประการที่สาม การตัดสินใจบนเจ้าหน้าที่ให้ทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในส่วนของประการที่หนึ่งพบว่ากลไกและรูปแบบวิธีการทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ในหมู่บ้านต้นทาง แม้แรงงานหลายรายสามารถเข้ามาตามกรอบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐได้อย่างถูกกฎหมาย แต่ยังมีแรงงานอีกนับไม่ถ้วนที่ถูกหลอกลวงว่าจะพามาทำงานในประเทศไทยภายใต้ MOU ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

“อย่างพวกนายหน้าก็มีปัญหา ส่วนมากก็เป็นเรื่องฉ้อโกงกัน หลอกแรงงานมา หรือไปทำ MOU ปลอมนำเข้ามา ก็เป็นกรอบเดิม แค่อามาปรับใช้กฎหมายเท่านั้นเองในส่วนของอาญาว่าเค้าจะผิดอาญาหรือไม่เท่านั้นเอง”

(เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อายุ 45 ปี)

จากบทสัมภาษณ์ข้างต้นเห็นได้ว่าแม้มีการเปลี่ยนรูปแบบการนำเข้าแรงงานที่แต่เดิมผ่านการนำพาโดยนายหน้ารายย่อยหรือเดินทางมาด้วยตนเองทั้งแบบถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย วิธีการหลอกลวงของนายหน้าบางจำพวกก็ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก อย่างไรก็ตามก็มีกรอบกฎหมายใหม่ที่มาเติมเต็มเพิ่มขึ้นในการเอาผิดผู้กระทำผิดให้ครอบคลุมฐานความผิดมากยิ่งขึ้น

“สำหรับในช่วงนั้นคนที่มาถูกต้องเนี่ย ก็เป็นปัญหาเรื่องของการเสียค่าใช้จ่ายสูงนะครับ จะต้องถูกบวกค่านายหน้า บวกค่าพาสน์สปอร์ต โดยเฉพาะนายหน้าในเมืองไทยนะครับที่ติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐบางคนในเรื่องโควตา ทำให้ค่าใช้จ่ายสูงมาก การคุ้มครองดูแลคนเหล่านี้ก็ไม่ได้เท่าที่ควร เราก็จะเห็นวิวัฒนาการในการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาลชุดต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลพลเอกประยุทธ์เนี่ย ได้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในหลายเรื่อง เรื่องของการแก้ปัญหา IUU หรือการค้ามนุษย์ในเรือประมง การตรวจสอบแรงงานขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง การลดค่าใช้จ่ายการเดินทางเข้ามาแล้วก็การทำเอกสารต่างๆ เป็น MOU ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ทำให้ปัจจุบันเนี่ยสถานการณ์ดีขึ้น”

(เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อายุ 50 ปี)

ปัญหากลไกและรูปแบบวิธีการทุจริตเกี่ยวข้องกับดำเนินการจัดทำเอกสารหลายขั้นตอนซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นช่องทางในการเรียกรับเงินเพิ่มเติมเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผ่านไปในแต่ละขั้นตอนได้ จากบทสัมภาษณ์สามารถบ่งชี้ถึงข้อมูลที่เชื่อมโยงว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐบางรายเกี่ยวข้องถือเป็นการยืนยันสมมติฐานของงานวิจัยที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง ทั้งนี้ข้อค้นพบนี้ไม่ได้มาจากผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่องค์กรไม่แสวงหากำไร นายหน้าและแรงงานหลายคนให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่ามีการจ่ายเงินเพิ่มและเงินในส่วนนี้นำไปให้แก่เจ้าหน้าที่บางรายในการอำนวยความสะดวกและผ่านเอกสารให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การเรียกเก็บค่าดำเนินการสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปแล้วค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ MOU ฝั่งเมียนมา ประกอบไปด้วย ค่ารถจากเมียวดีไปยังกุ้ง คิดเป็น 10,000 จัต¹ ค่าทำหนังสือ

¹ อัตราแลกเปลี่ยนโดยประมาณ ในปี พ.ศ. 2561 คือ 100 จัต เท่ากับ 2.5 บาท หรือ 1 บาท เท่ากับ 40 จัต

เดินทางหรือพาสปอร์ต 32,000 จั๊ด ค่าทำสัญญา 6,000 จั๊ด ค่าเอกสาร 3,500 จั๊ด ค่ารถจากย่างกุ้งไปเมียวดี 10,000 จั๊ด เมื่อถึงเมียวดี ค่าใช้จ่ายในการทำ Labour Card ค่าถ่ายรูป ค่าที่พักและค่าอาหาร เป็นเงิน 15,000 จั๊ด ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน MOU ผังเขียนมาทั้งสิ้น รวมเป็นเงิน 76,500 จั๊ด ทั้งนี้ค่าบริการของบริษัทหรือตัวแทนไม่เกิน 60,000 จั๊ด โดยที่รัฐบาลเมียนมาประกาศว่าค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 150,000 จั๊ด อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายวางกรอบกติกาเรื่องค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน จากการลงพื้นที่พบว่าส่วนใหญ่ของผู้ให้ข้อมูลได้จ่ายค่าดำเนินการในเมียนมาสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด

“ต้องจ่ายที่ประเทศพม่าห้าแสนจั๊ด ห้าแสนจั๊ด ทำหนังสือเดินทางพาสปอร์ต แล้วก็ป็นค่าเดินทางเข้ามาถึงในที่ทำงานนะ ต้องจ่ายทั้งหมดห้าแสนจั๊ด แล้วก็ต้องมาจ่ายในประเทศไทย ต้องมาจ่ายกับเงินไทยในที่นี้ก็ประมาณสี่พันห้า อันนี้ต้องจ่ายให้บริษัท”

(วิน วิน ซอ แรงงานเมียนมา สมุทรสาคร อายุ 32 ปี)

“เค้าเก็บที่พม่า สี่แสนจั๊ด ผังประเทศไทย เค้าเก็บสี่พันบาท”

(เม ทู แรงงานเมียนมา สมุทรสาคร อายุ 28 ปี)

“เอเจนซีเค้าเปิดไว้ที่พม่ามีอยู่ บางเอเจนซีไทยพม่าสนิทกัน มีสองจุด ตีคู่กัน บางเอเจนซีนี้ไม่มีคู่ เค้าก็เปิดเอเจนซีปั๊บ เค้าปล่อยนายหน้าหาคน คือเค้าสมมุติว่า เค้าเก็บคนละเจ็ดหมื่นกว่าจั๊ด เงินพม่า ถึงเค้านี้สามหมื่นเอง สี่หมื่นนี้นายหน้าเก็บไว้หมด ”

(โจ โจ รวย อดีตนายหน้า สมุทรสาคร อายุ 43 ปี)

แม้มีการระบุค่าใช้จ่ายจากทางรัฐบาลฝั่งพม่าและแรงงานบางรายจ่ายเงินตามที่กฎหมายคุ้มครองจริง แต่หลายรายจ่ายมากกว่าและบางรายต้องจ่ายสูงถึง 1,000,000 จั๊ด ต่อคน แม้จะใช้ระบบบริษัทจัดหางานและเป็นการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ แต่ในการปฏิบัติงานจริงในหลายพื้นที่บริษัทจัดหางานอาศัยนายหน้ารายย่อยเข้าไปหาคนในหมู่บ้านหรือใช้เครือข่ายของนายหน้ารายย่อยเหล่านั้นเพื่อให้ได้แรงงานมาเติมเต็มโควตาจำนวนแรงงานตามที่ฝั่งประเทศไทยต้องการ เมื่อต้องอาศัยนายหน้ารายย่อยเหล่านี้ ค่าใช้จ่ายมีมูลค่าสูงขึ้นบริษัทจัดหางานบางแห่งก็ฉกฉวยให้แรงงานโดยที่แรงงานอาจทราบหรือไม่ทราบอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายระบุ สำหรับในส่วนของประเทศไทยมีการระบุถึงค่าใช้จ่ายในการทำพาสปอร์ตสำหรับ MOU ผังไทยประกอบไปด้วย ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท ค่าธรรมเนียมวีซ่า 2 ปี 500 บาท ค่าใบอนุญาตการทำงาน 2 ปี 1,900 บาท รวมเป็นเงิน 2,900 บาท อย่างไรก็ตามจากข้อมูลงานวิจัยพบว่าแรงงานหลายรายเสียค่าบริการสูงกว่าอัตราดังกล่าว

สำหรับประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดสำหรับค่าดำเนินการในฝั่งเมียนมากระทั่งข้ามแดนมาถึงประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งอธิบายถึงความเป็นไปได้ดังกล่าวว่าสาเหตุที่ทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้นนั้นเป็นเพราะมีการคำนวณค่าเดินทาง ค่าที่พักและค่าอาหารด้วย

“เกินอยู่แล้ว ลองคิดดูนะ เราเสียเงินไปเที่ยวแม่สอด หมดเงินเท่าไรหละ ไปนอนโรงแรมสักคืน ไปกินไปอยู่ นะ เหมารถอีก มันรวมทุกอย่าง จ่ายเงินไป นายจ้างไม่ได้ทำอะไร ให้บริษัทเค้าทำ ตัวเองก็

รอที่ออฟฟิศ ค่าคงไม่ออกให้หรอกครับ ค่าอาหาร ค่าไอน้ำมันไอนี้ ค่าก็เหมารวม ถ้าจะแยกให้ชัด นายจ้างต้องคุยว่าอันไหนมีค่าใช้จ่ายชัด ค่าถ้วยเดียว ถ่ายรูป มีใบเสร็จชัด นายจ้างจ่าย”

(ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานข้ามชาติ กรุงเทพฯ อายุ 53 ปี)

ในมุมมองฝั่งไทยของคณะทำงานบางกลุ่มสามารถพิจารณาค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นส่วนที่เพิ่มขึ้นและทำให้ราคาค่าดำเนินงานของฝั่งเมียนมาเพิ่มสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยที่เจ้าหน้าที่ฝั่งไทยไม่อาจก้าวล่วงงานของฝั่งเมียนมาได้ สำหรับค่าใช้จ่ายเหล่านี้แท้ที่จริงได้นำมาคิดคำนวณค่าใช้จ่ายให้ไม่เกินกว่า 150,000 จัตเรียบร้อยแล้ว ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นคือ ค่าถ่ายรูป ค่าที่พักและค่าอาหารคิด เป็นเงิน 15,000 จัต ค่าใช้จ่ายที่กล่าวมาอยู่ในงบประมาณ นอกจากประเด็นการเรียกค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของ MOU ที่หลายคนประสบปัญหาว่ามีระยะเวลายาวนานส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการในระดับปฏิบัติการได้ โดยหลักการแล้วการดำเนินการอยู่ภายในระยะเวลาประมาณ 2 เดือน แต่จากข้อมูลที่พบสามารถกินเวลาถึง 6- 7 เดือน

“น่าจะใช้เวลาไม่เกิน 45 วัน ถึง 2 เดือน ประมาณนั้น อันนี้คือที่ประมาณการกันไว้ เพื่อเวลาให้เค้าไปหาคนในประเทศเค้าด้วย มันไม่ใช่ว่ามีคนเข้าแถวเรียงไว้แล้ว ดูฝั่งของเรา พอมาแจ้งที่จัดหางานปั๊บ เราก็ก่อนให้เลย ตม. ก็ตีวีซ่าที่ด่านให้เลย”

(เจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ อายุ 48 ปี)

“การทำ MOU เนี่ย บางคนต้องรอประมาณหกเดือน ครึ่งปีอะครับ ภายในครึ่งปีเนี่ยคุณไม่มีงานคุณก็อยู่ระหว่างการทำ MOU เนี่ย แล้วเบี้ยที่เค้าไปยืมเงินเนี่ย อย่างเช่น หนึ่งหมื่นกว่าบาท ก็มีดอก กู้คนที่เค้ามีตังค์ ไ้คนที่กู้เงินให้เนี่ย นายหน้าก็มี คุณจะทำบัตรมัย ผมจะออกให้ก่อน แต่คุณต้องให้เบี้ยประมาณเท่านี้ คล้ายๆ one stop service อะ เบ็ดเสร็จทีเดียวเลย เค้าออกค่าใช้จ่ายให้แล้วเค้าไปทำบัตรให้ ทุกอย่างเลย ถ้าเค้าเรียกหมื่นกว่าก็คือหมื่นกว่า หมื่นแปดก็คือหมื่นแปด”

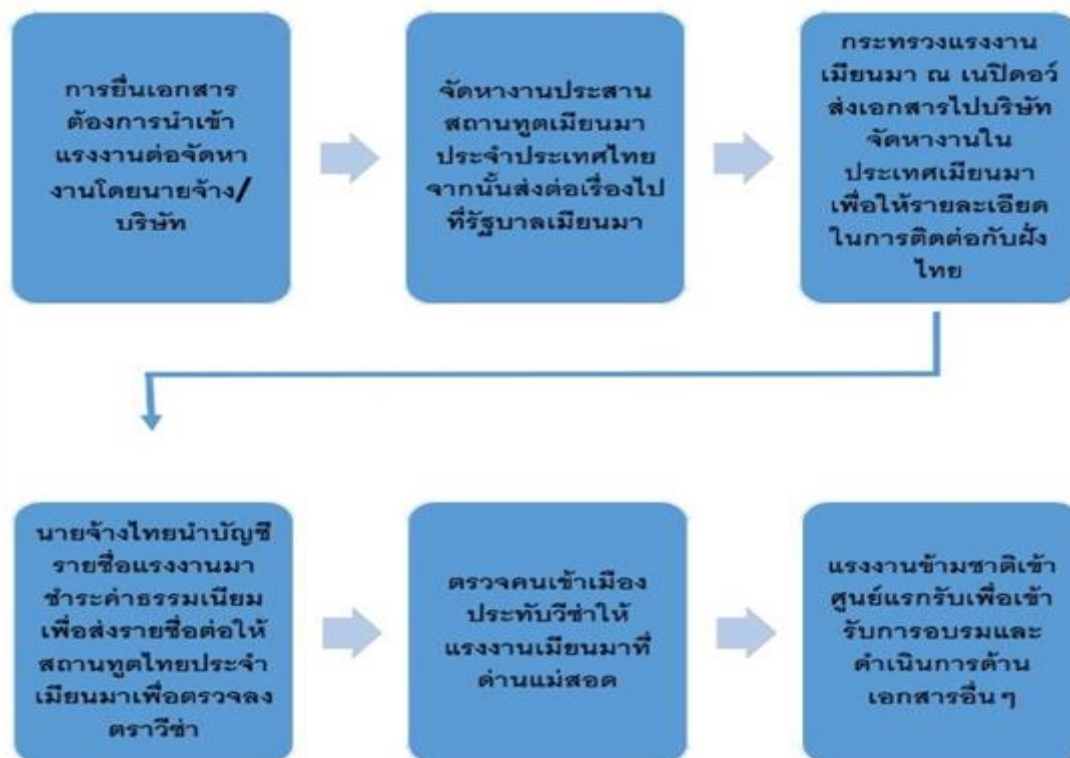
(นายหน้าเมียนมา เมียวดี อายุ 32 ปี)

“เค้าบอกว่า เค้าไม่ไปแล้วนะ MOU ทำเสร็จแล้วนานแล้วประมาณหกเดือนเจ็ดเดือน เค้าไปไม่ได้อีกทำไมอะ อันนี้เอกสารเสร็จแล้วก็ไปไม่ได้เลยเพราะ เอกสารอันนี้บริษัทยกเลิก ยกเลิกแล้วก็ไปไม่ได้ เจ็ดเดือนหกเดือนเสียเงินอะไรไปแล้ว”

(นายหน้าเมียนมา เมียวดี อายุ 38 ปี)

ขั้นตอน MOU ที่ใช้ระยะเวลายาวนานในการดำเนินการส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อตัวแรงงานเนื่องจากแรงงานมักกู้เงินจากคนรู้จักหรือจากนายหน้าเพื่อมาจ่ายค่าดำเนินการเพื่อทำเรื่อง MOU ให้แล้วเสร็จ หากแล้วเสร็จเร็วเท่าใดนั้นหมายถึงการเป็นหนี้ในการเสียดอกเบี้ยย่อมลดลง โดยทั่วไปขั้นตอนการดำเนินงานมีลักษณะการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU จากฝั่งประเทศไทย



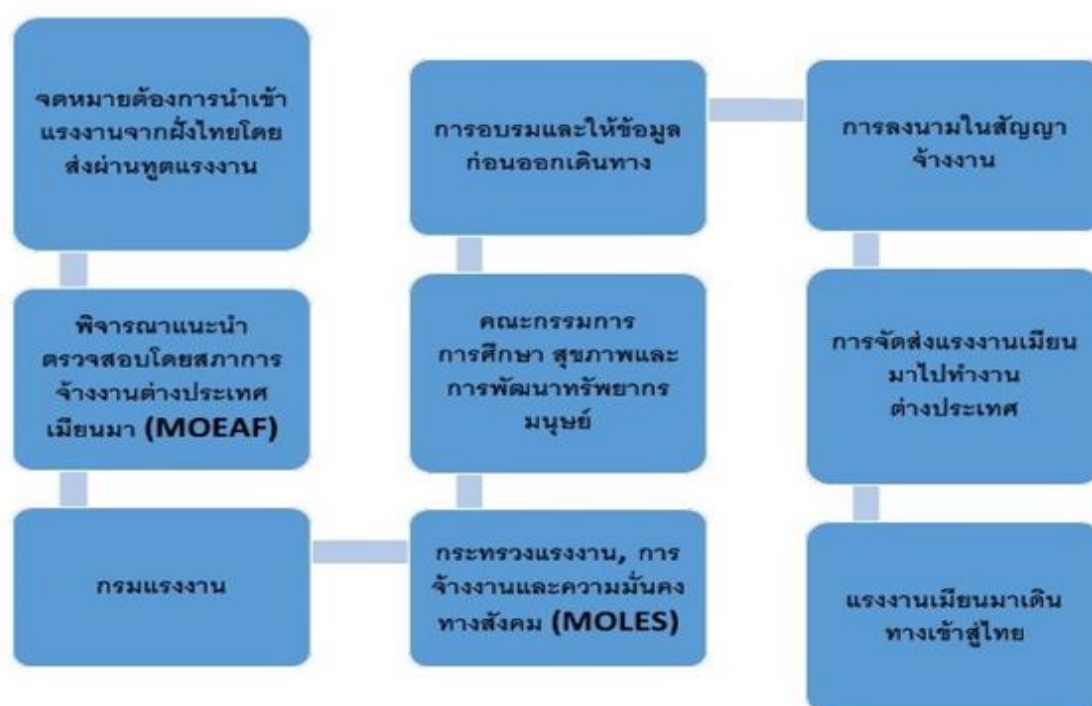
ภาพที่ 1 ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU จากฝั่งประเทศไทย

จากภาพข้างต้นขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU ประกอบไปด้วยนายจ้างหรือบริษัท จัดหางานยื่นเรื่องที่สำนักงานจัดหางาน ทั้งนี้บางรายติดต่อกับบริษัทนำเข้าแรงงานที่เมียนมาไว้ก่อน ลำดับ ต่อมานายจ้างหรือบริษัทนำเข้าแรงงานยื่นเอกสารต้องการนำเข้าต่อสำนักงานจัดหางานพร้อมมีเอกสาร ประกอบว่าจ้างให้แรงงานทำจริง จากนั้นสำนักงานจัดหางานจังหวัดนำเอกสารและหลักฐานดังกล่าวส่งต่อไป ที่สถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย สถานทูตเมียนมาในประเทศไทยส่งเรื่องไปที่เนปิดอร์ กระทรวงแรงงาน เมียนมาที่เนปิดอร์จัดส่งเอกสารไปที่บริษัทจัดหางานที่ทางนายจ้างหรือบริษัทที่ทางฝั่งไทยเลือกไว้ บริษัท นำเข้าแรงงานของเมียนมาติดต่อกับนายจ้างหรือบริษัทจัดหางานตามที่ได้รับข้อมูลหรือที่มีการติดต่อกันไว้ก่อน หน้า โดยมีบัญชีรายชื่อแรงงานที่ประสงค์หรือตกลงเดินทางเข้ามาทำงานส่งมาให้ นายจ้างไทยนำบัญชีรายชื่อ มาที่สำนักงานจัดหางานเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียม ในจุดนี้นายจ้างต้องจ่ายค่าประกันล่วงหน้า ขั้นตอนนี้แรงงาน ข้ามชาติยังไม่ได้เดินทางมาประเทศไทยมีแต่เพียงรายชื่อเท่านั้น ลำดับต่อมาสำนักงานจัดหางานส่งชื่อไปที่ กรมการจัดหางาน กรมการจัดหางานส่งเรื่องไปที่สถานทูตไทยในเมียนมา เมื่อส่งเรื่องไปแล้วเนื่องจากไทยและ เมียนมามีพรมแดนที่ติดต่อกันหลายจุด แรงงานสามารถเดินทางได้สะดวก ด้วยเหตุนี้กระทรวงการต่างประเทศ

ไทยจึงมอบอำนาจการตรวจลงตราให้แก่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการ ทั้งนี้กระทรวงแรงงานยังทำหน้าที่แจ้งเรื่องรายชื่อไปที่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองด้วย จากนั้นทางฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองประทับวีซ่าให้แรงงานเมียนมาเข้าที่ด่านแม่สอด โดยมีนายจ้างหรือผู้แทนมารับตอนประทับตราเข้าแม่สอด เมื่อเข้ามาฝั่งไทยแล้วแรงงานพักอยู่ที่ศูนย์แรกรับ โดยศูนย์ดำเนินการอบรมให้ความรู้ ช่วยตรวจสอบสัญญาจ้างว่าตรงตามที่ได้รับแจ้งหรือไม่ หากตรงกันแรงงานเดินทางเข้าไทย ในกรณีที่สัญญาจ้างหรือความเข้าใจของแรงงานไม่ตรงตามที่ได้รับแจ้ง เป็นสิทธิของแรงงานว่าจะเลือกอยู่ทำงานตามสัญญาจ้างไทย หรือเดินทางกลับเมียนมา ในส่วนนี้แรงงานสามารถฟ้องร้องบริษัทนายหน้าของตนที่เมียนมาได้ หลังจากพิจารณาเรื่องสัญญาจ้างแล้วลำดับต่อไปคือการออกบัตรสมาร์ทการ์ด (Smart Card) ข้อมูลในบัตรสมาร์ทการ์ดนำมาจากข้อมูลที่ได้รับตอนนายจ้างนำบัญชีรายชื่อแรงงานมาชำระค่าธรรมเนียมที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด โดยทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดทำการกรอกข้อมูลทางคอมพิวเตอร์เข้าไปก่อน เมื่อแรงงานมาถึงศูนย์แม่สอดสามารถถ่ายภาพและออกบัตรได้

สำหรับในส่วนของฝั่งเมียนมาหลังจากได้รับหนังสือแสดงความต้องการแรงงานจากฝั่งไทยแล้วมีการดำเนินงานตามภาพด้านล่างนี้

ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU จากฝั่งประเทศเมียนมา



ที่มา: แปล เรียบเรียงและปรับประยุกต์จาก Win Moh Moh Htay (2016). Labor Migration in Myanmar, South-South Parliamentary Cooperation Project

ภาพที่ 2 ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU จากฝั่งเมียนมา

เมื่อได้รับเรื่องความต้องการนำเข้าแรงงานจากฝั่งไทยผ่านทางสถานทูตแล้ว สภาการจ้างงานต่างประเทศเมียนมา (Myanmar Overseas Employment Agencies Federation: MOEAF) เข้ามาช่วยตรวจสอบความน่าเชื่อถือของบริษัทจัดหางานไทยหรือนายจ้างที่ทำหนังสือประสานขอว่าจ้างแรงงาน บางครั้งทำหน้าที่ประกาศเรียกแรงงานที่สนใจเข้ามารับการคัดเลือกด้วย ลำดับต่อไปเป็นการส่งเรื่องไปที่กรมแรงงานของเมียนมาและส่งต่อไปที่กระทรวงแรงงาน การจ้างงานและความมั่นคงทางสังคม (Ministry of Labor, Employment and Social Security: MoLES) เมื่อพิจารณาแล้วส่งเรื่องต่อไปที่คณะกรรมการการศึกษาสุขภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลังจากบัญชีรายชื่อได้รับการอนุมัติจากทางการเมียนมาแล้ว ทางการเมียนมาดำเนินการอบรมและให้ข้อมูลก่อนออกเดินทาง จากนั้นเข้าสู่การลงนามในสัญญาจ้างงานเพื่อเตรียมพร้อมแรงงานสู่การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ (Win Moh Moh Htay, 2016) สำหรับนายจ้างหรือบริษัทจัดหางานไทยเมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้ว แรงงานเมียนมาเตรียมตัวเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยและเข้าสู่กระบวนการด้านเอกสารของไทยต่อไป

ขั้นตอนต่างๆที่เกิดขึ้นของทั้งสองประเทศมีขึ้นเพื่อร่วมกันตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการจ้างงานและพยายามดูแลแรงงานในแต่ละขั้นตอน อย่างไรก็ตามด้วยกระบวนการดำเนินงานต่างๆเกี่ยวกับแรงงานจำนวนมาก มีการตรวจสอบจากหน่วยงานรัฐหลายแห่งจำเป็นต้องใช้เวลา หากมีการสะดุดหรือติดขัดในจุดใดสามารถก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงสามารถส่งผลให้เกิดกลไกและรูปแบบวิธีการทุจริตขึ้นในประการที่สาม คือ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ให้ทำการหรือดเว้นการกระทำการใดๆ ทั้งในฝั่งไทยและฝั่งเมียนมาได้

“ ในส่วนของปัจจุบันเนี่ย เจ้าหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์ยังมีอยู่มัย ก็ยังมีอยู่ครับ แต่น้อยลงนะครับ เนื่องจากแรงงานเองก็พยายามทำให้ถูกต้องแล้ว ในส่วนของการรีดไถหรือไปใช้อำนาจหน้าที่เนี่ยก็น้อยลง บางทีเนี่ย การต่อวีซ่า การต่อเวิร์คเพอมีทเนี่ย ก็ยังมีการเก็บหัวคิวจากการข่าวนะครับ ผู้ประกอบการกับตัวแรงงานเองเนี่ย ถ้าเกิดว่าไปตามระบบมันช้าเสียเวลาวันสองวันสามวัน ถ้าเกิดลัดคิวจ่ายเพิ่มก็จะไวขึ้น ตัวแรงงานอาจจะไม่ต้องไป เจ้าหน้าที่จะอำนวยความสะดวกให้ อันนี้เนี่ยก็เรียกว่า เหมือนจะตามน้ำไป ซึ่งผู้ประกอบการกับลูกจ้างก็ยอมจ่าย จะได้ลดเวลาการเสียเวลาในการทำงาน”

(เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อายุ 50 ปี)

“ MOU คือดีที่สุด แต่มันเอาไม่หมดใจ แล้วก็ MOU เองก็ต้องระวัง เพราะเจ้าหน้าที่รัฐก็กินเล็กกินน้อย เราก็ไม่รู้อะ นึกออกมัย อยากเร็วมัย ค่าน้ำมันหนอยอะไอย่างเนี่ย น้ำร้อนน้ำชา มันไม่มีทางจะรู้อะ ถ้าผู้ถูกกระทำไม่ฟ้อง แต่ทีนี้ถ้าผู้ถูกกระทำฟ้อง ตัวเองก็โดนด้วย มันก็เลยชนมผสมน้ำยา”

(ผู้เชี่ยวชาญด้านการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ อายุ 65 ปี)

การติดสินบนเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการโดยผ่านทางนายหน้าเข้าสู่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานด้านเอกสารถือเป็นประเภทการทุจริตประเภทขนาดเล็ก (Petty Corruption) โดยนายหน้าสามารถติดต่อผ่านทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ระดับล่าง การทุจริตประเภทขนาดเล็กมุ่งอธิบายกิจกรรมไม่ชอบธรรมที่ผู้กระทำนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ, ไม่ระบุ) ให้การกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ และด้วยแนวคิดว่าเป็นการ ‘อำนวยความสะดวก’ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เมื่อนายหน้าเสนอให้แรงงานต้องจ่ายเพิ่มเติมในส่วนนี้แรงงานหลายคนพิจารณาว่าไม่เป็นกาทุจริตเพราะตนจะได้รับสิทธิพิเศษในการดำเนินการต่างๆ ให้เร็วขึ้น จัดเป็นประเภทการทุจริตสีเทา (Gray Corruption) นั่นเอง นอกจากนี้กลไกและรูปแบบวิธีการทุจริตในประการที่สามเรื่องการติดสินบน เพื่อให้กระทำหรืองดเว้นกระตานั้นสามารถวิเคราะห์ได้จากทฤษฎีว่าด้วยสถาบันรองรับผู้ย้ายถิ่น (Migrant-Supporting Institutional Theory) หรือ ทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยการนำเสนอว่า ตัวแปรเชิงสถาบันทั้งของภาครัฐและเอกชนทำหน้าที่ในการตอบสนองอุปสงค์ด้านแรงงานหรือบุคคลย้ายถิ่นทั้งในกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและสถาบันที่ไม่ถูกต้อง (Wongboonsin, 2009) กล่าวได้ว่านายหน้าภายใต้การบริหารจัดการของบริษัทนำเข้าแรงงานแบบรัฐต่อรัฐที่มุ่งเน้นการลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงานยังคงมีบางส่วนของนายหน้าที่ใช้วิธีผลักดันทั้งอุปสงค์และอุปทานแรงงานในกิจกรรมที่ไม่ถูกกฎหมายคือการติดสินบนเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่บางคนในหน่วยงานรัฐบางแห่งที่ยอมรับสินบนสามารถวิเคราะห์ได้ว่าสถาบันของรัฐบางแห่งมีส่วนในการทำหน้าที่ตอบสนองอุปสงค์และอุปทานแรงงานในกิจกรรมบางอย่างที่ไม่ถูกต้อง

สาเหตุของการทุจริต

จากการอภิปรายข้างต้นถึงประเด็นลักษณะและประเภทของการทุจริต กลไกและรูปแบบวิธีการทุจริตในการศึกษาวิเคราะห์การทุจริตคอร์รัปชันขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของประเทศไทย ยังสามารถพบได้กรณีการนำพาแรงงานข้ามชาติผ่านบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐโดยที่สาเหตุของการทุจริตที่ค้นพบมีทั้งสิ้น 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การนำพาแรงงานข้ามชาติเป็นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดรายได้มหาศาล อุปสงค์ของทางฝั่งประเทศไทยที่ต้องการแรงงานข้ามชาติเพื่อไปเติมเต็มงานในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องซึ่งคนไทยในปัจจุบันไม่นิยมทำ ในขณะที่ทางฝั่งเมียนมาเองมีอุปทานแรงงานที่สูงเพราะมีความต้องการอยากทำงานมากและในประเทศตนมีการว่างงานสูง และประสบกับปัญหาความยากจน กรอบแนวคิดเรื่อง กฎแห่งการย้ายถิ่น (The Laws of Migration) ริเริ่มแนวคิดนี้โดย Ernst George Ravenstein (cited in Wongboonsin, 2009, p.20-26) สามารถอธิบายความต้องการย้ายถิ่นของบุคคลอันสามารถเชื่อมโยงให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ แนวคิดนี้อธิบายว่ากฎหรือปัจจัยที่นำไปสู่การย้ายถิ่นประกอบไปด้วย 1. แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ 2. ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท 3. การพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและเทคโนโลยี 4. การย้ายถิ่นในระยะสั้นมักทำให้บุคคลย้ายถิ่นมาก 5. การย้ายถิ่นมีลำดับขั้นตอน เช่น การพิจารณาพื้นที่ขนาดใหญ่ พรหมแดน จำนวนประชากร กระแสการย้ายถิ่น 6. กระแสการย้ายถิ่นก่อให้เกิดกระแสนอนกลับ เมื่อบุคคลย้ายถิ่นไปย่อมเกิดการย้ายถิ่นเข้ามาทดแทนและ 7. ผู้ย้ายถิ่นระยะสั้นส่วนใหญ่เป็นสตรี แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ทั้งแรงงานและนายจ้างตัดสินใจจ่ายค่าอำนวยความสะดวกและเป็นตัวช่วยให้เจ้าหน้าที่บางรายเข้าสู่ขบวนการเครือข่ายนายหน้าผิดกฎหมายและเข้าสู่วงจรทุจริตคอร์รัปชัน

ประการที่สอง คือ การมีอยู่ของระบบอุปถัมภ์ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การยอมรับระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่คนในหลายประเทศยอมรับโดยมีความคุ้นชินกับวัฒนธรรมองค์กรในระบบอุปถัมภ์ เจ้าหน้าที่หลายรายคำนวณถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเพิ่มเติมหากมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เข้ามาติดต่อบางกลุ่มหรือบางคน สำหรับนายหน้าอาจมีแนวคิดว่าการกระทำของตนแม้จะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงจากแรงงานแต่ละคนแต่ก็เป็นการช่วยเหลือแรงงานให้ได้ไปทำงานในประเทศไทยเท่ากับเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของบุคคลเหล่านั้น ประกอบกับการมีแนวคิดคลุมเครือของนายหน้าและแรงงานหลายคนว่าค่านายหน้าและค่าอำนวยความสะดวกที่นายหน้าต้องจ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่งจึงเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและเป็นการกลไกที่ทำให้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐบางแห่งคงอยู่ นอกจากนี้การทำงานในรูปแบบบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายในแต่ละประเภทกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานตามกรอบกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการภายใต้ขั้นตอนที่ละเอียดของกฎหมายแรงงานซึ่งทั้งสองจุดนี้สามารถก่อให้เกิดสาเหตุการทุจริตคอร์รัปชันได้ เนื่องจาก การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐและการมีกฎระเบียบที่มากหรือน้อยเกินไปเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (Werner, Simcha B., 1983 cited in Office of the National Anti-Corruption, n.d.) ซึ่งในกรณีการนำเข้าแรงงานของบริษัทจัดหางานต้องผ่านเจ้าหน้าที่รัฐและปฏิบัติตามกฎระเบียบในหลายขั้นตอนซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างในการทุจริตได้

ประการที่สาม คือ ความไม่รู้ของตัวแรงงานและการต้องการความสะดวก แรงงานหลายคนมีระดับการศึกษาอยู่ในระดับที่จำกัดอย่างยิ่ง หลายรายได้รับการศึกษาเพียงระดับประถมส่งผลให้ไม่คุ้นเคยกับการอ่านเอกสาร ข้อบังคับ ระเบียบหรือกฎหมายต่างๆ เกิดความไม่มั่นใจในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐทั้งรัฐเมียนมาและรัฐไทย เป็นผลให้ต้องพึ่งพิงนายหน้าในแทบทุกขั้นตอน เมื่อได้รับคำแนะนำให้จ่ายค่าดำเนินการที่มีราคาแพง ค่าอำนวยความสะดวกหรือค่าสินบนก็ตามแรงงานเหล่านี้จึงปฏิบัติตาม แรงงานหลายรายไม่ทราบว่าจังหวัดปลายทางที่ตนเดินทางไปทำงานอยู่ที่ใด มีลักษณะเช่นไร แม้จะมีการลงนามในสัญญาแต่ไม่เข้าใจในเนื้อหาสัญญา สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและเปิดช่องทางให้เกิดขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติที่ดึงเอาเจ้าหน้าที่รัฐทั้งไทยและเมียนมาหลายรายมาเป็นส่วนหนึ่งและก่อให้เกิดกิจกรรมทุจริตคอร์รัปชันในการอำนวยความสะดวกหรือละเว้นจากการตรวจสอบอันเป็นการชะลอหรือขัดขวางกระบวนการส่งแรงงานเพื่อไปทำงานในประเทศไทย

“ภาษาไม่ได้ สื่อสารไม่ได้ เราก็เข้าไปเคลียร์ แบบเนี้ยครับ คือบางทีกฎหมายเค้าเข้ามาเราไม่รู้”

(โซ วิน เจ้าหน้าที่ชาวเมียนมาประจำบริษัทนำเข้าแรงงานในประเทศไทย อายุ 27 ปี)

การอ่านออกเขียนได้และการสามารถสื่อสารภาษาไทยได้เป็นสิ่งสำคัญในการลดขั้นตอนการพึ่งพิงนายหน้าและเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ การมีความรู้สามารถช่วยลดการเอารัดเอาเปรียบจากขบวนการเครือข่ายนายหน้าหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ถึงกระนั้นแรงงานข้ามชาติน้อยรายที่สนใจหาข้อมูล ส่วนมากมักพึ่งพิงนายหน้าโดยยินยอมให้นายหน้าเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การมองว่าให้นายหน้าไปดำเนินการแทน

ประหยัดเวลาและสามารถทำงานได้รายได้ตามปกติ ความไม่รู้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการคงอยู่ของ ขบวนการเครือข่ายนายหน้า จากความท้าทายดังที่ได้อภิปรายมาข้างต้นจำเป็นต้องมีการตอบสนองเชิง นโยบายและวางมาตรการเชิงรุกในการต่อต้านการทุจริตดังกล่าวจะนำเสนอต่อในส่วนข้อเสนอแนะ

มาตรการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องกรณีบริษัทจัดหางานตามระบบ การจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ

ในการกำหนดมาตรการเพื่อการรับมือการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องกรณีบริษัท จัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐนั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองมาตรการหลัก คือ มาตรการแก้ไข และมาตรการปราบปราม ดังต่อไปนี้

มาตรการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน: กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อ รัฐ

ปัญหาของการนำเข้าแรงงานผ่านระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐที่พบคือ แรงงานมักถูกนายหน้า หลอกและไม่สามารถจัดทำเอกสารด้วยตนเองได้จึงต้องว่าจ้างให้นายหน้าดำเนินการแทนเนื่องจากการไม่คุ้น ชินกับการกรอกเอกสารและแรงงานหลายคนไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ทั้งภาษาไทยและภาษาเมียนมา นายหน้าจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการแก้ปัญหา จุดนี้ทำให้แรงงานหลายรายได้รับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ สูงเกินกฎหมายกำหนดและการจ้างงานไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ทั้งนี้การดำเนินการที่มีขั้นตอนมากรวมถึงการ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของแรงงานส่งผลให้ได้รับการบริการที่ล่าช้าและไม่สามารถรับรู้รายละเอียดการ ดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้นายหน้าหลายรายจึงสามารถหลอกลวงแรงงานเพื่อเรียกเป็นค่าประสานงาน ค่า อำนาจความสะดวก ในขณะที่เจ้าหน้าที่บางคนได้รับเงินพิเศษเพื่อจัดทำเอกสารให้รวดเร็ว เพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวการจัดทำเอกสารเพื่อให้แรงงานเมียนมาสามารถทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตาม กฎหมายได้นั้น ภาครัฐควรศึกษานโยบายหรือกฎหมายที่จะออกมาบังคับใช้แก่แรงงานเมียนมาอย่างละเอียด รอบคอบ อีกทั้งควรกำหนดเอกสารที่จำเป็นเท่านั้น โดยเป็นเอกสารฉบับเดียวที่สามารถบันทึกข้อมูลหรือ รายละเอียดของแรงงานเมียนมาคนนั้นอย่างครบถ้วนและใช้เวลาในการดำเนินการที่กระชับฉับไว พัฒนาระบบ การจัดทำหรือการต่ออายุเอกสารทุกประเภททางอิเล็กทรอนิกส์ โดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาแทนที่ในการ ให้บริการแก่แรงงานเมียนมาอย่างเบ็ดเสร็จทุกขั้นตอน (one stop service) ทั้งการจัดทำเอกสารและการต่อ ใบอนุญาตต่างๆ หรือการชำระเงินไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียม การจ่ายค่าปรับรวมทั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถกระทำโดยผ่านแอปพลิเคชันต่างๆ (Application) ที่หน่วยงานของรัฐสร้างขึ้น โดยไม่เกิดความยุ่งยาก และซับซ้อนแต่อย่างใด อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำเอกสารของแรงงานเมียนมาทุกแห่งควรมีการ อำนาจความสะดวกเป็นภาษาเมียนมา การแก้ไขปัญหายุทธวิธีที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้คืออธิบายขั้นตอนและ ระยะเวลาที่คาดว่าจะแล้วเสร็จ(Khoman et al.,2009) ในเว็บไซต์ของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อจูงใจให้คนเมียน

มาเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยสามารถทำได้ด้วยตนเอง ลดปัญหาการว่าจ้างและการเสียค่าตอบแทนให้แก่นายหน้า

การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน: กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ

ในส่วนของบทลงโทษทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยพบว่าแม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จะมีการลดอัตราโทษลงบางมาตรา แต่ผู้เขียนเห็นว่าพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะบทกำหนดโทษทางกฎหมายบางมาตรายังคงอยู่ในระดับที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่ยังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมาเพื่อมาเติมเต็มกิจการประเภทยุทธสาหรณมต่อเนื่องอาหารทะเลที่ขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก ซึ่งการกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่ยังอยู่ในระดับที่สูงเพื่อจัดระเบียบและบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมั้ประสิทธิภาพ ย่อมที่จะส่งผลให้เอื้อต่อการเรียกหรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมา จึงควรที่จะลดบทกำหนดโทษดังกล่าวลงมาในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ได้แก่ คนต่างด้าว นายจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 101 ที่กำหนดบทลงโทษคนต่างด้าวที่ทำงานฝ่าฝืนมาตรา 8 กล่าวคือ ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ โดยการปรับเพียงประการเดียวตั้งแต่ 5,000 – 20,000 บาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน ซึ่งการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำและขั้นสูงไว้เช่นนี้ทำให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการปรับจำนวนที่เหมาะสมแล้วแต่พฤติการณ์และความจำเป็นของคนต่างด้าวแต่ละคนแต่มีควมมากเกินไป เนื่องจากคนต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่มีเงินที่จะชำระค่าปรับในจำนวนที่สูงมากได้ ทำให้ต้องไปกู้ยืมเงินนอกระบบ หรือให้นายจ้างชำระค่าปรับไปก่อนแล้วทำการหักในค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน โดยมีการคำนวณดอกเบี้ยของต้นเงินในจำนวนที่สูงมาก ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นอยู่และส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นแก่คนต่างด้าวตามมา นอกจากนี้ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 102 ที่กำหนดบทลงโทษนายจ้างที่รับคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือให้คนต่างด้าวทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้ สำหรับนายจ้างที่กระทำความผิดครั้งแรกควรลดจำนวนค่าปรับลง โดยปรับตั้งแต่ 10,000 บาท - 50,000 บาทต่อคนต่างด้าวที่จ้าง 1 คน แต่ในกรณีที่นายจ้างนายจ้างกระทำความผิดซ้ำอีก ควรกำหนดบทลงโทษให้หนักกว่าการกระทำความผิดครั้งแรกโดยการจำคุกเข้ามาควบคู่กับการปรับ โดยอัตราโทษจำคุกควรคงระยะเวลาจำคุกตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 คือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี เพื่อให้ นายจ้างเกรงกลัวโดยไม่กระทำความผิดซ้ำ แต่ควรลดจำนวนค่าปรับให้น้อยลงโดยการปรับตั้งแต่ 30,000 – 100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคนหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ควรเพิ่มระยะเวลาโดยห้าม นายจ้างที่กระทำความผิดซ้ำจ้างคนต่างด้าวเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ เพื่อให้ นายจ้างเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก เนื่องจากจะมีผลต่อการประกอบกิจการของตนที่ไม่สามารถพึ่งพาแรงงานต่างด้าวต่อไปเป็นระยะเวลายาว

การวิจัย

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาหลักสองประการคือ 1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของ ขบวนการเครือข่ายนายหน้าและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง กรณีบริษัทจัดหา งานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ และ 2. เพื่อสังเคราะห์มาตรการแก้ไขปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง กรณีบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ โดยมีสมมติฐานว่า เจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติใน อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง จากการศึกษาวิจัยและการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบพบว่าสมมติฐานเป็นจริงจาก การได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง นายหน้าและแรงงานข้ามชาติ สำหรับลักษณะของขบวนการ เครือข่ายนายหน้าและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่พบคือ มีลักษณะการทำงานเป็นขบวนการมีการ ประสานงานของเครือข่ายทั้งสองประเทศ เมื่อทางฝั่งไทยแสดงความต้องการแรงงาน บริษัทจัดหางานในเมียน มาบางแห่งอาจประกาศรับสมัครบุคคลที่สนใจให้เข้ามาสมัครเพื่อรับการคัดเลือก ในขณะที่อีกหลายแห่งใช้วิธี ให้นายหน้ารายย่อยเข้าไปติดต่อ

ในกรณีการทุจริตคอร์รัปชันพบได้ตามประเด็นต่อไปนี้ ลักษณะและประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน ของขบวนการเครือข่ายนายหน้าและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง กรณีบริษัท จัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ พบได้ในรูปแบบการติดสินบนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างอำนวยความสะดวกให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการด้านเอกสารซึ่งการทุจริตประเภทนี้เป็นประเภทขนาดเล็ก หากแบ่งตามขนาด ในอีกมุมหนึ่งในหัวข้อนายหน้าหรือตัวแทนการทุจริตในมุมมองชุมชนอยู่ในประเภทการ ทุจริตสีเทา กล่าวคือมีความคลุมเครือในการตีความ บางกลุ่มมีความคิดเห็นต่างกันว่าติดสินบนหรือการ เรียกเก็บค่าอำนวยความสะดวกให้ดำเนินการอย่างรวดเร็วเป็นสิ่งที่ยอมรับได้หรือไม่ ด้านกลไกและรูปแบบ วิธีการทุจริตในประเด็นนี้สามารถแยกย่อยได้เป็นสามประเด็น ประกอบด้วย การให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ หลอกลวงโดยนายหน้ารายบุคคลหรือทั้งขบวนการนายหน้าได้โกหกหลอกลวงต่อตัวแรงงาน โดยบิดเบือน ข้อมูลด้านสัญญาจ้าง ลักษณะงานหรือประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้อง หรือในบางรายถูกหลอกให้ทำ MOU ปลอมทั้ง ที่ยังไม่มีงานในประเทศปลายทางรองรับ ประเด็นต่อมาคือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด มีเพียงน้อยรายเท่านั้นจากการสัมภาษณ์ที่จ่ายค่าธรรมเนียมตามวงเงินที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม แรงงานหลายรายไม่ทราบถึงค่าใช้จ่ายที่ได้ระบุไว้ตามกฎหมาย และประเด็นสุดท้าย คือ การติดสินบน เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกหรือดวุ่นเจื้อนใจให้ในบางประการ การนำเจ้าหน้าที่เข้าสู่อการสนับสนุน กิจกรรมไม่ถูกกฎหมายถือเป็นการนำเจ้าหน้าที่เข้าสู่ขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติผิดกฎหมายอันเป็น การขยายเครือข่ายโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐมาเกี่ยวข้อง

สำหรับสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ แรงจูงใจด้านรายได้และผลประโยชน์มหาศาลใน กิจกรรมการส่งออกและนำเข้าแรงงานข้ามชาติเมียนมาเข้าสู่อการทำงานในอุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดสมุทรสาครและสงขลาที่มีโรงงานแปรรูปอาหารทะเลจำนวนมากและสร้างรายได้ สูงให้แก่ประเทศไทยทุกปี สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ การยอมรับในระบบอุปถัมภ์และพิจารณาว่าการทุจริต

เช่น ค่าอำนวยความสะดวกหรือการรับเงินพิเศษเพิ่มเติมเป็นเรื่องธรรมดาที่มีการปฏิบัติอย่างเป็นปกติ และประการสุดท้าย คือ ความไม่รู้หนังสือ รายละเอียด หรือ กฎหมายของตัวแรงงาน เป็นสิ่งที่ทำให้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน เพิ่มช่องทางในการทุจริตและเอื้อให้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าคงอยู่ได้อย่างเข้มแข็งเนื่องจากแรงงานต้องพึ่งพิงขบวนการเหล่านี้ในการเดินทาง การหางาน และการใช้ชีวิตในประเทศนายจ้างที่ตนต้องการทำงานหารายได้

การทำความเข้าใจในสถานการณ์ข้างต้นช่วยอธิบายข้อติดขัดและปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ อันเป็นกำลังสำคัญทางเศรษฐกิจของไทย ด้วยเหตุนี้บทความวิจัยฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจสภาพปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สามารถนำข้อค้นพบเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขและพัฒนาการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งยังส่งผลให้การจัดอันดับของไทยในเวทีนานาชาติอยู่ในอันดับซึ่งเป็นที่ยอมรับ รวมไปถึงสร้างความตื่นตัวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ รายงานวิจัยชิ้นนี้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้านโดยครอบคลุมด้านนโยบาย ด้านเศรษฐกิจ และ ด้านสังคม ชุมชนและพื้นที่

ด้านนโยบาย

ข้อมูลที่ยานวิจัยฉบับนี้นำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ทบทวน กำหนดหรือเพิ่มเติม ด้านนโยบายเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพหรือรับมือกับปัญหาให้เท่าทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน หน่วยงานที่สามารถนำข้อค้นพบจากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ด้านนโยบายได้ คือ กระทรวงแรงงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ผู้แทนแรงงานจากหน่วยงานต่างๆ รวมถึงองค์การสหประชาชาติ (UN) และ United Nations Office on Drugs and Crime ประจำประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-corruption) ข้อค้นพบจากงานวิจัยฉบับนี้สามารถนำมาใช้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ด้านเศรษฐกิจ

แรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมประมงและประมงต่อเนื่องถือเป็นหัวใจสำคัญด้านเศรษฐกิจ หากการบริหารจัดการแรงงานอย่างไม่เหมาะสมมีการใช้แรงงานบังคับ การลักลอบขนแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ย่อมส่งผลให้รัฐบาลประเทศคู่ค้าตั้งคำถามต่อสินค้าแปรรูปอาหารทะเลของไทยและภาพลักษณ์ของประเทศ นำไปสู่การเป็นคู่ค้ากับประเทศคู่แข่งของไทยแทน รายงานวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์และเสนอปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไขเพื่อช่วยเหลือแรงงานอันเป็นปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจสำคัญ ส่งผลให้แรงงานได้รับการดูแล เมื่อแรงงานได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างเหมาะสมก่อให้เกิดการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงในจำนวนแรงงาน ลดการเดินทางกลับประเทศต้นทาง ทั้งนี้ส่งผลให้การเพิ่มศักยภาพการส่งออกอาหารทะเลสู่ตลาดต่างประเทศมากขึ้น โดยที่ผู้ซื้อในต่างประเทศมีความมั่นใจในสินค้า

และการบริหารแรงงานของประเทศไทย อีกทั้งช่วยการลดปัญหาการคอร์รัปชันในระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและทำให้ภาครัฐสามารถมีเม็ดเงินที่มากขึ้น

ด้านสังคม ชุมชนและพื้นที่

งานวิจัยชิ้นนี้เน้นศึกษาพื้นที่สมุทรสาคร สงขลาและบริเวณเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยและเมียนมา การตระหนักในความท้าทายแต่ละพื้นที่และนำเสนอการแก้ไขถือเป็นความพยายามแก้ปัญหาและการสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็งทั้งในส่วนของแรงงาน ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สามารถดูแลตนเองได้อย่างดีท่ามกลางกระแสการย้ายถิ่น ข้อกำหนดทางกฎหมาย นโยบายและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ลดการเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้าที่ประพฤติมิชอบ อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องและภาพลักษณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานของรัฐบาลไทยสามารถพัฒนาขึ้น ในภาพรวมระดับประเทศสามารถสร้างความเข้มแข็งในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

ในส่วนข้อเสนอแนะบทความชิ้นนี้หยิบประเด็นการตอบสนองเชิงนโยบายต่อการทุจริต (Policy responses to corruption) และ การวางมาตรการเชิงรุก (Pro-active policy recommendation) เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ แม้ว่าการหันมาใช้การนำเข้าแรงงานข้ามชาติผ่านบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ (MOU) ถือเป็นวิธีการแก้ปัญหาขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติผิดกฎหมายและการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐบางคนในการเรียกรับสินบน การทำ MOU เป็นการพยายามนำแรงงานเข้าระบบที่รัฐสามารถตรวจสอบได้และค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บต่างๆสามารถเข้าสู่ภาครัฐได้โดยตรง อย่างไรก็ตามด้วยความต้องการแรงงานจำนวนมากรวมทั้งการมีอุปทานแรงงานที่สูงเช่นกัน ทำให้เกิดช่องว่างในการดูแล จากข้อค้นพบของงานวิจัยบทความชิ้นนี้นำเสนอการตอบสนองเชิงนโยบายและมาตรการเชิงรุกในการต่อต้านการทุจริตดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การร่วมมือกันระหว่างรัฐไทยและเมียนมาในการดูแลเจ้าหน้าที่ของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับปฏิบัติการหรือระดับล่างให้ตระหนักในเรื่องการทำงานอย่างโปร่งใส อบรมเน้นย้ำให้เห็นว่าการรับสินบน ค่าอำนวยความสะดวก ระบบอุปถัมภ์ไม่ใช่เรื่องธรรมดา หากมีการกระทำผิดและจับได้ควรมีการเผยแพร่สู่สาธารณะให้เป็นตัวอย่างมิให้บุคคลปฏิบัติตาม สร้างความยำเกรงแก่ผู้ที่มีแนวโน้มสามารถจะดำเนินการซ้ำได้

ประการที่สอง มีการแจ้งข้อมูลที่สำคัญแก่แรงงานผู้เข้ารับบริการ เช่น ระยะเวลาในการจัดทำเอกสาร เวลาที่คาดว่าจะแล้วเสร็จ รวมถึงให้ผู้เข้ารับบริการมีช่องทางในการติดตามว่าขั้นตอนการดำเนินงานด้านเอกสารของตนอยู่ในขั้นตอนใด เช่น ผ่านทางเว็บไซต์ หรือ แอปพลิเคชัน เพื่อลดโอกาสการทำงานของนายหน้าในการอำนวยความสะดวกด้านเอกสาร การแจ้งกำหนดการรับเอกสารโดยมีแบบแผนชัดเจนสามารถ

ให้ความมั่นใจแก่แรงงานให้ทราบสถานการณ์ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างฉับไว รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม คือ การจัดอบรมให้ความรู้แรงงาน เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการขั้นตอน สิทธิ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการเข้าสู่กระบวนการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งแรงงานไม่มีความจำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมที่เป็นส่วนของนายจ้าง ด้วยข้อควรรู้ทั้งหลายเหล่านี้ควรมีการอบรมในประเด็นว่าการจ่ายค่านายหน้าไม่ใช่เป็นประเด็นสีเทาที่อาจยอมรับได้ หากมีการเรียกเก็บเกินกว่ากฎหมายกำหนดนั้นหมายถึงเกิดการทุจริตเอารัดเอาเปรียบแรงงาน

แม้ขบวนการเครือข่ายนายหน้าข้ามชาติผิดกฎหมายและการทุจริตคอร์รัปชันมีปรากฏให้เห็นตั้งแต่ยังไม่มีการจัดระเบียบและนำระบบการจ้างงานผ่านบริษัทจัดหางานตามระบบการจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐมาใช้ ถึงกระนั้นในปัจจุบันยังปรากฏประเภทและรูปแบบวิธีการบางอย่างในการนำพาแรงงานข้ามชาติผ่านทาง MOU จากการเก็บข้อมูลพบว่าหลายภาคส่วนมีความเห็นว่าสถานการณ์การทุจริตขบวนการเครือข่ายนายหน้ามีทิศทางที่ดีขึ้นแม้จะยังไม่หมดไปก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหายังต่อเนื่องสามารถช่วยลดปัญหาดังกล่าวและก่อให้เกิดธรรมาภิบาลได้ในระยะยาว

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

Ethic Committee No. COA. 2-011/2018 Approval Date: 01/06/2018

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณแหล่งทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

References

- Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn University. (2011). *The crisis-responding social policies and their impact on the poor and vulnerable groups in Thailand*. Bangkok: The Graphico Systems.
- Chantavanich, S., Vungsiriphisal, P., & Laodumrongchai, S. (2007). *Thailand policies towards migrant workers from Myanmar*. Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Chulalongkorn University.
- Chintayananda, S., Risser, G., & Chantavanich, S. (1997). *The monitoring of the registration of immigrant workers from Myanmar, Cambodia, and Laos in Thailand*. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2012). *Weberian bureaucracy and corruption prevention. Department of Political Science, University of Gothenburg*. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049621.pdf>
- Foreign workers Administration Office. (2018a). *rai chū bōrisat thī dai rap bai ‘anuyāt nam khon tāngdāo mā tham ngān kap nāichāng nai prathet*. [List of companies receiving the permitted license to import migrant workers to work with employers in Thailand]. Retrieved from https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/ipd_th/ff6f79aa053ca527a7749151ebf9f9d7.pdf
- Foreign workers Administration Office. (2018b). *rai chū bōrisat mīa nōmā thī dai rap ‘anuyāt hai song ‘ōkrāēng ngān mīa nōmā māyāng prathet Thai*. [List of authorized Myanmar companies to export Myanmar workers to Thailand]. Retrieved from https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/cd9df4ca690560faa48efdc2a740b0a4.pdf
- Guardian. (2014). *Modern-day slavery in focus Thailand accused of failing to stamp out murder and slavery in fishing industry*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/global-development/2017/mar/30/thailand-failing-to-stamp-out-murder-slavery-fishing-industry-starvation-forced-labour-trafficking>
- Jain, K.A. (2011). *Corruption*. Retrieved from <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum1.pdf>
- King Prajadhipok's Institute. (2015). *‘ēkkasān sangkhro ngān wichakān klum huākho kānphatthana mātrakan pōngkan læ prāprām kān thutcharit nai phāk rat yāng pen*

- rūppatham*. [Synthesizing document of an academic unit in the topic of development of preventive measures and concrete corruption suppression in government sectors]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Khoman, S., Tantivasadakarn, C., & Wrasai, P. (2009.) *Comparative study of anti-corruption measures and procedures in selected APEC economies*. Singapore: APEC Secretariat.
- Labour Rights Promotion Network Foundation (LPN). (2011). *Raiding abusive workplaces: making a strong case on trafficking and forced labour*. Thailand: LPN Foundation.
- Markcharoen, P. (2010). *Subcontracting arrangements in small-plants fish-processing and their Impacts on child labor: A case study of Samut Sakhon province*. Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Chulalongkorn University.
- Migrant Working Group. (2017). *Statistics, policies and laws related to migrant*. Retrieved from <https://mwgthailand.files.wordpress.com/2017/09/migrant-policy-and-law-by-mwg-july-august-17-en.pdf>
- Minto, A. (2018). *The anatomy of corruption practices: A theoretical framework for a macro analysis*. International Anti-Corruption Academy. Retrieved from https://www.iaca.int/images/Research/Research_paper_04_Andrea_Minto_final.pdf
- Morris, D.S. (2011). *Forms of corruption*. CESifo DICE report. Retrieved from <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum2.pdf>
- Office of National Anti-Corruption Commission. (2009). *rūpbæp kân thutcharit khōng 'ongkōn phāk rat thī mungnēn kāndamnoēn kân nai chœng thurakit*. [Types of corruption in government sectors focusing on business operation]. Retrieved from https://nacc.go.th/images/research_natthanun/shapter3.pdf
- OECD Public Governance Reviews. (2016). *Trafficking in persons and corruption: Breaking the chain*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253728-en>
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (n.d.). Chapter 3 *rūpbæp kân thutcharit khōng 'ongkōn phāk rat thī mungnēn kāndamnoēn kân nai chœng thurakit*. [Corruption types of governmental organizations]. Retrieved from https://nacc.go.th/images/research_natthanun/shapter3.pdf
- Rathamarit, U. (1987). *panhā bāng prakān kiēokap phō rō bō pōngkan læ prāpprām kân thutcharit læ praphrut mi chōp nai rāchakān*. [Some problems concerning prevention

- and suppression of corruption in government units act]. Retrieved from <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/0944/01TITLE.pdf>
- Sakaew, S., & Tangpratchakoon P. (2009). *Brokers and labor migration from Myanmar: A case study from Samut Sakhon*. Bangkok: Labour Rights Promotion Network.
- Schwertheim, H. (2017). *Innovations in anti-corruption approaches: A resource guide*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Retrieved from <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-RESOURCE-GUIDE-ANTI-CORRUPTION.pdf>
- Sippapaas, N. (2009). *Human security on education among migrant children in Samut Sakhon*. Bangkok: Asian Research Centre for Migration, Chulalongkorn University.
- Šumah, Š. (2018). *Corruption, causes and consequences*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/328081475_Corruption_Causes_and_Consequences
- Verité. (2013). *Corruption and labor trafficking in global supply chains*. Retrieved from <https://www.verite.org/wp-content/uploads/2016/11/WhitePaperCorruptionLaborTrafficking.pdf>.
- Win, M.M.H. (2016). Labor Migration in Myanmar. Retrieved from https://www.pic.org.kh/images/2016Research/20170404%20Myanmar%20Labour%20Migration_Eng.pdf
- Wongboonsin, P. (2009). *kān yāi thin : thritsadi læ khwāmpen pai nai 'Ēchīā*. [Migration: theories and situations in Asia]. Bangkok: Chulalongkorn University Press.