

บทความวิจัย (Research Article)

แนวทางการใช้อำนาจรัฐของพนักงานตรวจแรงงาน
เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ
การค้ามนุษย์ การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน*
Guidelines for Performing State Power of Labour Inspectors
for Efficiency in Performing Duties regarding Human
Trafficking, Employment of Child Labour and Forced Labour

วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Wimpat Rajpradit

Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานตรวจแรงงาน: กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน” ได้รับทุนสนับสนุนจาก Winrock International

** ผู้ประพันธ์อันดับแรก (First Author), นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; อีเมลติดต่อ wimpat.r@chula.ac.th

ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์***

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Suphasit Taweejamsup

Associate Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ****

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Piti Eiamchamroonlarp

Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 28 ธันวาคม 2566; วันที่แก้ไขบทความ 2 กุมภาพันธ์ 2567; วันที่ตอบรับบทความ 5 กุมภาพันธ์ 2567

*** ผู้ประพันธ์ร่วม (Co-author), Docteur en Droit Section droit prive et Sciences Criminelles, specialite droit social (Mention Tres honorable avec felicitations de jury a l'Unanimité), Université d' Aix-Marseille III; อีเมลติดต่อ suphasit.t@chula.ac.th

**** ผู้ประพันธ์ร่วม (Co-author), Doctor of Philosophy in Law (Oil and Gas Law), University of Aberdeen; อีเมลติดต่อ piti.e@chula.ac.th

บทคัดย่อ

การค้ามนุษย์ การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานเป็นปัญหาเกี่ยวกับการแรงงานที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กฎหมายแรงงานจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทั้งสามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังต้องอาศัยมาตรการตามกฎหมายอื่น ๆ ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่และหน่วยงานต้นสังกัดที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร และมีความจำเป็นต้องจัดทำแนวทางการใช้อำนาจรัฐของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้เกิดการประสานการปฏิบัติหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในการจัดทำแนวทางการใช้อำนาจรัฐของพนักงานตรวจแรงงาน จำเป็นต้องพิจารณากรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจแรงงานและพนักงานตรวจแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จากการศึกษาจะพบว่าแนวดังกล่าวพึงประกอบไปด้วยสองส่วนสำคัญอันได้แก่ ลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ และการอ้างอิงพร้อมทั้งเอกสารประกอบ เพื่อให้เข้าใจถึงภาพรวมในการปฏิบัติหน้าที่ในเบื้องต้นแล้วจึงลงรายละเอียดในลำดับถัดมา นอกจากนี้ ยังพึงมีกลไกเสริมโดยการใช้สัญลักษณ์ประกอบคำแนะนำในการใช้แนวทางดังกล่าวด้วย

คำสำคัญ: พนักงานตรวจแรงงาน; การตรวจแรงงาน; การค้ามนุษย์; การจ้างแรงงานเด็ก; การบังคับใช้แรงงาน

Abstract

Human trafficking, child labour and forced labour are important problems related to labour which affect human rights and human dignity; therefore, labour law must inevitably involve all three issues. However, solving these problems still requires other legal measures and the performance of government officials with different powers and duties. Therefore, the performance of such duties is not effective enough and there is a need for guidelines on the use of state power by labour inspectors to ensure coordination of duties with government officials in other agencies on issues related to human trafficking, employment of child labour and forced labour effectively. In preparing this guideline, it is necessary to consider the concept of limiting the right to occupation, standards regarding labour inspection and labour inspector of the International Labour Organization and practical related issues. Based on the research, the guideline should consist of two important parts: a sequence of duties and references along with supporting documents. In addition, there should be an additional mechanism by using symbols along with recommendations for utilising the guideline.

Keywords: Labour Inspectors; Labour Inspection; Human Trafficking; Child Labour; Forced Labour

1. บทนำ

การคุ้มครอง การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยมาโดยตลอด ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินการต่าง ๆ โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมาตรการในกฎหมายเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวกลับมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องกลับมาพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศไทยประกอบไปด้วยมาตรการป้องกัน ควบคุม และเยียวยาไว้อย่างครบถ้วนแล้ว “พนักงานตรวจแรงงาน” คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการตรวจพิจารณาว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บทกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการป้องกันการค้ามนุษย์ การห้ามจ้างแรงงานเด็กที่ผิดรูปแบบ และการห้ามบังคับใช้แรงงาน ดังนั้นแล้ว พนักงานตรวจแรงงานจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องอำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง ในทางปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลายส่วนไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง เพราะการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวปราศจากการประสานงานทั้งประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการลงโทษบุคคลในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการเยียวยาผู้เสียหายของการกระทำความผิดดังกล่าวให้ได้รับความปลอดภัยจากภัยอันตรายได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ ประสาน และส่งต่องานให้กับหน่วยงานอื่นสำหรับพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การจ้างแรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีส่วนสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มากยิ่งขึ้น

2. การใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน: การใช้อำนาจรัฐในจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเอกชนเพื่อคุ้มครองแรงงานที่มีลักษณะเฉพาะ

กฎหมายแรงงานมีรากฐานมาจากนิติสัมพันธ์ตามสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่ด้วยเหตุที่นายจ้างมีสถานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกจ้างจนมีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาต่าง ๆ ซึ่งมักเป็นการเอาเปรียบลูกจ้าง รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมในรูปแบบของการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (2.1) ในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ “พนักงานตรวจแรงงาน” มีส่วนสำคัญในการใช้อำนาจรัฐและประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการใช้อำนาจทางปกครอง (2.2) และหลักสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (2.3) นอกจากนี้ ด้วยลักษณะเฉพาะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องพิจารณาหลักการเฉพาะของแรงงานกลุ่มเหล่านี้ประกอบด้วย (2.4)

2.1 การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน : มูลเหตุในการให้อำนาจทางปกครองแก่ “พนักงานตรวจแรงงาน”

ภายใต้กลไกตลาด เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงเจตนาโดยการเจรจา ต่อรอง และทำข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของตน¹ ด้วยเหตุนี้ เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการเลือกลักษณะและวิธีการอาชีพและธุรกิจของตนเองได้ภายใต้ขอบเขตบทบัญญัติของกฎหมาย² เสรีภาพในการประกอบอาชีพอาจแยกออกเป็นสองส่วนอันได้แก่ ประการแรก เสรีภาพในการประกอบธุรกิจ นายจ้างย่อมมีเสรีภาพในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าถึงและประสบผลสำเร็จในการประกอบกิจการ เช่น การเลือกประเภท วิธีการ

¹ ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 27-28.

² สุรพล นิติไกรพจน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (2539), หน้า 595-596.

ประกอบกิจการได้อย่างเสรี และบุคคลที่จะเข้ามาร่วมงานกับนายจ้างได้อย่างเสรี³ ประการที่สอง เสรีภาพในการทำงาน โดยทั่วไป ลูกจ้างย่อมสามารถแสวงหางานได้ตามความประสงค์ของตนเองภายใต้กติกาที่เหมาะสม ตลอดจนเลือกงานพร้อมไปกับเสรีภาพในการปฏิบัติไม่ทำงาน การบังคับให้ทำงานหรือแรงงานบังคับย่อมเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักเสรีภาพในการทำงาน⁴

การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของนายจ้างและเสรีภาพในการทำงานของลูกจ้างจึงต้องอาศัย “เหตุแห่งความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ” ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา สถานที่ และเอกลักษณ์ของแต่ละสังคม⁵ ขอบเขตของความสงบเรียบร้อยของสาธารณะต้องแปรเปลี่ยนให้เหมาะสมตามยุคสมัยและสภาพของสังคมแต่ละแห่ง ทั้งนี้ ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะมักปรากฏในรูปของการรักษาประโยชน์ของงานบริการสาธารณะและการรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁶ ในส่วนของกฎหมายแรงงาน ปัจจัยสำหรับใช้ในการพิจารณาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะอาจปรากฏในสามลักษณะอันได้แก่ ประการแรก ความแตกต่างของสถานะบุคคล โดยเฉพาะสตรี เด็ก และคนต่างด้าวย่อมกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ⁷ ประการที่สอง วิธีการจ้างงานเนื่องจากวิธีการจ้างงานมักมาเป็นเครื่องมือในการลดหน้าที่ของนายจ้างอันเป็นการกระทบต่อความเรียบร้อยสาธารณะ ดังตัวอย่างเช่น การจ้างเหมาแรงงานซึ่งกฎหมายแรงงานต้องมีมาตรการมากำกับดูแลเป็นการเฉพาะ⁸ ประการที่สาม องค์ประกอบแวดล้อม

³ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ, วารสารกฎหมายสิทธิมนุษยชน, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (2563), หน้า 19.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁵ ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์, หน้า 37.

⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส, หน้า 598-600.

⁷ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ, หน้า 21.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

ในการทำงานมาเป็นเหตุในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเอกชน ดังตัวอย่างเช่น การค้าประเวณีเป็นการประกอบอาชีพที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย⁹ ในส่วนของระบบกฎหมายไทย หลักการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพปรากฏตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁰ ซึ่งปรากฏการใช้ปัจจัยเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะเพื่อมาจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพด้วย สำหรับ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานย่อมอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพด้วยเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดการคุ้มครองแรงงานซึ่งมีความสัมพันธ์กับการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ

ในส่วนของการขบเซตการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพภายใต้กฎหมายแรงงานนั้น ในมิติของระบบเศรษฐกิจทั่วไป นายจ้างและลูกจ้างย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกันโดยไม่ต้องพิจารณาลักษณะของธุรกิจ ตัวอย่างเช่น การจ่ายค่าจ้างในรูปของเงินตรา การจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพยังต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเอกชนนั้น ๆ ด้วย ดังตัวอย่างเช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามความเหมาะสมของค่าครองชีพในแต่ละพื้นที่ การกำหนดวันหยุดและเวลาพักตามความเหมาะสมของลักษณะงาน เป็นต้น ในขณะที่วิธีการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพภายใต้กฎหมายแรงงาน โดยทั่วไปมักมีลักษณะเป็นการตรากฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือคำสั่งเพื่อกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การประกอบอาชีพซึ่งอาจปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ อันได้แก่ การแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ การออก

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

¹⁰ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อยุติการฉ้อโกง หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

ระเบียบเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการประกอบอาชีพ การกำหนดให้มีการขออนุญาต และการห้ามการประกอบอาชีพ¹¹

2.2 หลักการใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงาน : บ่อเกิดและกรอบของการใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงาน

ในบริบทของกฎหมายแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจทางปกครองในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเอกชน การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน

ภายใต้หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน¹² การใช้อำนาจทางปกครองจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน การที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมเป็นการยินยอมให้มีการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวโดยอ้อม¹³ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการต่าง ๆ ของพนักงานตรวจแรงงานจึงต้องเริ่มต้นพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวว่าได้ให้อำนาจในการดำเนินการไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความผิดในทางแรงงานมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นด้วย บ่อเกิดของอำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานจึงมิได้จำกัดแต่กฎหมายแรงงานแต่อาจต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงกรอบของอำนาจตามกฎหมายนั้นด้วย¹⁴ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของ

¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส, หน้า 601-605.

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 297.

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 46.

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 24.

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹⁵ ในบริบทของพนักงานตรวจแรงงาน กฎหมายแรงงานย่อมมีการกำหนดข้อจำกัดของอำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานไว้เช่นกัน เนื่องจากการตรวจสอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานย่อมมีมาตรการเฉพาะซึ่งมีความแตกต่างจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายอื่น ดังนั้น ในการพิจารณาว่าพนักงานตรวจแรงงานอาจดำเนินการอย่างไรได้บ้าง ก็จำเป็นต้องพิจารณากรอบที่กฎหมายนั้น ๆ ให้อำนาจไว้ด้วยเพื่อให้เกิดการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเอกชนไว้

นอกจากหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว การใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ข้อหลักเสมอภาคและหลักความได้สัดส่วน ในส่วนของหลักความเสมอภาค การดำเนินการต่าง ๆ ของพนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องพิจารณา “ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ” ของเอกชนแต่ละรายว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้สามารถตรวจแรงงานในลักษณะเดียวกันหรือแตกต่างกันซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ “ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ” มักปรากฏอยู่ในรูปของลักษณะของการประกอบธุรกิจ สถานที่ตั้งของกิจการ ลักษณะของความผิด ความรุนแรงของความผิด สภาวะแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ในส่วนของหลักความได้สัดส่วน การใช้อำนาจทางปกครองต้องกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนน้อยที่สุดพร้อมกับได้รับประโยชน์มหาชนสูงสุด โดยที่มีให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความเหมาะสม ความจำเป็น และขาดสมดุลระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ¹⁶ ในการดำเนินการให้บรรลุหลักความได้สัดส่วน การตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายแรงงานได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายเปิดทางเลือกไว้หลายทางเลือกซึ่งอาจตอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงานได้ทั้งสิ้น พนักงานตรวจแรงงานต้องเลือกวิธีการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนนั้นน้อยที่สุด นอกจากนี้ พนักงานตรวจแรงงานยังพึงชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), หน้า 162.

ตรวจแรงงานกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่ถูกจำกัดด้วยเสมอ เพื่อให้การตรวจแรงงานก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะอย่างคุ้มค่ากับสิทธิเสรีภาพของนายจ้างและลูกจ้างที่ต้องเสียไป

ในระบบกฎหมายไทย พนักงานตรวจแรงงานปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541¹⁷ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553¹⁸ กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานไว้ทั้งหมดสี่ประการ อันได้แก่ เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน กระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้¹⁹ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง²⁰ และมีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง²¹ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นบ่อเกิดของอำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานโดยพิจารณาจากสถานะและอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน นอกจากนี้ ในแง่ของกรอบในการใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานตามระบบกฎหมายไทยนั้นจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 “พนักงานตรวจแรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 3 “พนักงานตรวจแรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (1) และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 37 (1) และ (2)

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (2) และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 37 (3)

²¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (3) และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 37 (4)

ประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งปรากฏตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) พนักงานตรวจแรงงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องมีความเป็นกลางและปราศจากอคติ จึงต้องพิจารณาสถานะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²²

(2) โดยทั่วไป พนักงานตรวจแรงงานต้องไม่เปิดเผยที่มาของการร้องเรียนและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับนายจ้างและลูกจ้าง²³ เนื่องจากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่พนักงานตรวจแรงงานก็อาจเปิดเผยได้ในกรณีที่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(3) พนักงานตรวจแรงงานต้องไม่รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากนายจ้างและลูกจ้าง²⁴ เช่น การรับของกำนัล การยืมพาหนะ การฝากคนเข้าทำงาน เป็นต้น²⁵ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเหตุให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(3) เป็นญาติของคู่กรณีคือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

²³ คู่มือตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, หน้า 11.

²⁴ คู่มือตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, หน้า 12.

²⁵ คู่มือตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, หน้า 13.

(4) พนักงานตรวจแรงงานต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ²⁶ วัน เดือน ปี ที่จัดทำคำสั่ง ชื่อตัว ชื่อสกุลลายมือชื่อ ตำแหน่ง ผู้จัดทำคำสั่ง²⁷ ทั้งยังต้องแจ้งสิทธิเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นด้วย²⁸

2.3 หลักการสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานให้เกิดประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเริ่มต้นจากฐานข้อมูลที่เพียงพอในลักษณะของการจัดทำข้อมูลกลางสำหรับการสืบค้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ และเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับรู้เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁹ ในมิติของพนักงานตรวจแรงงานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แรงงานเด็กและการบังคับใช้แรงงาน พนักงานตรวจแรงงานต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และประสบกับความหลากหลายของสถานการณ์ต่าง ๆ การใช้ดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงานจึงต้องอาศัยฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับพนักงานตรวจแรงงานจึงรวมทั้งส่วนที่เป็นกฎหมาย กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงของแรงงาน และผู้ประกอบการ นอกจากการสร้างระบบฐานข้อมูลแล้ว พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับบุคลากรจากหน่วยงานอื่นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการและอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในนโยบายระบบราชการ 4.0 ในส่วนของการวางระบบและวิธีการทำงานใหม่ ซึ่งกำหนดให้การทำงานของหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องเปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน ดังนั้น ระบบราชการ 4.0 จึงต้องมีการเชื่อมโยง

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37

²⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 36

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40

²⁹ อรทัย กึกผล และคณะ, แนวทางการพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการ, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (2561), หน้า 65.

การปฏิบัติหน้าที่ระหว่างหน่วยงานให้มีเอกภาพและสอดคล้องประสานกัน³⁰ ตั้งแต่ระบบการวางยุทธศาสตร์จนกระทั่งระดับปฏิบัติการ ประกอบกับการแบ่งปันทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อลดงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน³¹

ในท้ายที่สุด พนักงานตรวจแรงงานพึงนำข้อมูลและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การตรวจแรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถสืบสานแนวทางดังกล่าวไปยังพนักงานตรวจแรงงานรุ่นถัดไปได้ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะซับซ้อนเนื่องจากพนักงานตรวจแรงงานต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ในภาพรวม แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีขอบเขตตั้งแต่การเริ่มของการปฏิบัติหน้าที่จนถึงการสิ้นสุดของการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับขั้นตอนและรายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่ ในแง่รูปแบบ แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ยังมีลักษณะที่กระชับ ชัดเจน เข้าใจง่าย และทันต่อยุคสมัย ทั้งยังต้องสร้างความน่าสนใจและเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้โดยตรง โดยที่พึงมีตัวอย่างประกอบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ องค์ประกอบของแนวทางการปฏิบัติหน้าที่อาจแบ่งเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้อันได้แก่วัตถุประสงค์ ขอบเขต คำจำกัดความ หน้าที่ความรับผิดชอบ ภาพรวมของกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ ขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ มาตรฐานงาน ระบบการติดตามประเมินผล เอกสารอ้างอิง แบบฟอร์มที่ใช้³²

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0** [ออนไลน์], 2 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-system-context-thailand-4-0.pdf>

³¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **ระบบราชการ 4.0** [ออนไลน์], 2 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://opdc.go.th/file/reader/aXx8NTB8fGZpbGVfdXBsb2Fk>

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน** [ออนไลน์], 3 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/file/reader/U1d8fDU2NTh8fGZpbGVfdXBsb2Fk>

2.4 การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน

ในการพิจารณาหลักการคุ้มครองผู้เสียหายในกรณีทั้งสาม พึงเริ่มต้นจากหลักการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและแรงงานเด็กเป็นพื้นฐานเนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานโดยตรง “การบังคับใช้แรงงาน” มีความหมายว่า “งานหรือการบริการที่ให้คุณค่าซึ่งบุคคลต้องทำโดยที่บุคคลนั้นมิได้สมัครใจ” แต่ก็มีกำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรณีของงานหรือการบริการที่เกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร หน้าที่พลเมือง หน้าที่ตามคำสั่งศาล เหตุฉุกเฉิน งานของชุมชน³³ นอกจากนี้ พิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 (Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930: P.29) ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานไว้³⁴ เมื่อพิจารณาความหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานแล้ว จะพบว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานเป็นการบั่นทอนเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งเป็นเสรีภาพพื้นฐานของกฎหมายแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานจึงมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดปัญหาการบังคับใช้แรงงาน ในส่วนของแรงงานเด็ก เด็กย่อมมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทางกายภาพและจิตใจจากการทำงานพร้อมกับมีโอกาสถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้มากกว่าแรงงานทั่วไป³⁵ รัฐจึงต้องป้องกันเด็กมิให้เข้าสู่แรงงานก่อนวัยอันควรและควบคุมดูแลสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ของแรงงานเด็กอย่างเข้มข้นมากกว่าแรงงานทั่วไป การคุ้มครองแรงงานเด็กจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการอัน

³³ ILO Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Article 2

³⁴ แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับตาม Article 2 of ILO Protocol of 2014 to Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) ประกอบไปด้วยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้อยู่ในกลุ่มเสี่ยง การให้ความรู้แก่นายจ้างเพื่อมิให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันแรงงานบังคับอย่างทั่วถึงและกำหนดมาตรการตรวจสอบการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับแรงงานบังคับอย่างเป็นรูปธรรม การคุ้มครองแรงงานบังคับโดยแรงงานต่างด้าว การ สนับสนุนการตรวจสอบสถานะของบุคคล และการศึกษาสาเหตุและปัจจัยเสี่ยงเกี่ยวกับแรงงานบังคับ

³⁵ ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์, สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ, หน้า 21.

ได้แก่ การกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การกำหนดประเภทของงานที่เหมาะสมสำหรับแรงงานเด็ก การกำหนดเวลาการทำงานของแรงงานเด็ก การกำหนดค่าจ้างสำหรับแรงงานเด็ก และการกำหนดแนวทางการพัฒนาศักยภาพของแรงงานเด็ก³⁶ นอกจากนี้การกำหนดมาตรฐานข้างต้นแล้ว ยังมีการกำหนดการละเมิดแรงงานเด็กอย่างร้ายแรงไว้ทั้งหมด 4 กรณีอันได้แก่ การใช้แรงงานเด็กในลักษณะแรงงานทาส การใช้แรงงานเด็กเพื่อการค้าประเวณี การใช้แรงงานเด็กเพื่อการค้ายาเสพติด การใช้แรงงานเด็กในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก³⁷

ในส่วนของการค้ามนุษย์ จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นการจัดหาและเคลื่อนย้ายผู้เสียหายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งโดยใช้วิธีการบังคับในลักษณะต่าง ๆ ประกอบกับเจตนาพิเศษในการแสวงหาประโยชน์ต่าง ๆ จากการกระทำนั้น³⁸ โดยที่ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” เป็นหนึ่งในลักษณะของเจตนาพิเศษ และได้กำหนดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กไว้เป็นการเฉพาะ จึงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างการค้ามนุษย์กับการบังคับใช้แรงงาน และแรงงานเด็ก ดังนั้น แม้พนักงานตรวจแรงงานมิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ พนักงานตรวจแรงงานก็จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยเช่นกัน

ในระบอบกฎหมายไทย การตรวจแรงงานเกี่ยวกับความผิดค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการตรวจแรงงานทั่วไปเนื่องจากต้องมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายและหน่วยงานอื่น จึงมีการกำหนดมาตรการเฉพาะดังตัวอย่างเช่น ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจแรงงานแล้วพบเหตุต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงานหรือได้รับแจ้งเหตุในลักษณะดังกล่าว พนักงานตรวจ

³⁶ สุดาศิริ วทวงศ์ และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: 2542), หน้า 33-34.

³⁷ ILO Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), Article 3

³⁸ อมรรัตน์ สุนทร, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์การเอาคนลงเป็นทาส และการบังคับใช้แรงงาน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 29.

แรงงานพึงแยกผู้เสียหายออกเป็นสามกรณีอันได้แก่ แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว และแรงงานที่มีได้มีสัญชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหรือเคยมีภูมิถิ่นานาหรือมีสถานะอยู่อาศัยในราชอาณาจักร³⁹ หรือในกรณีที่เป็นแรงงานเด็ก พนักงานตรวจแรงงานพึงแยกลักษณะของการกระทำความผิดออกเป็นสองประเภทอันได้แก่ การใช้แรงงานเด็กโดยมิชอบ และการค้ามนุษย์เพื่อหาประโยชน์ด้านแรงงาน เนื่องจากในกรณีการค้ามนุษย์เพื่อหาประโยชน์ด้านแรงงาน พึงต้องมีการช่วยเหลือเด็กโดยฉับพลัน และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยทันที พร้อมกับมีมาตรการบำบัดแก้ไขอย่างเหมาะสม⁴⁰ เป็นต้น

3. มาตรฐานในปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การตรวจแรงงานเปรียบเสมือนการประกันมาตรฐานของการคุ้มครองแรงงานให้เป็นรูปธรรม การกำหนดแนวทางการตรวจแรงงานจึงต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่มีความน่าเชื่อถือและมีความเป็นสากล องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์หลักในการมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและจัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการต่าง ๆ มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเหมาะแก่การนำมาเป็นต้นแบบของแนวทางการตรวจแรงงานของประเทศไทย องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำมาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจแรงงานไว้⁴¹ และแนวทางการตรวจแรงงาน (Guidelines on

³⁹ คู่มือตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, หน้า 58.

⁴⁰ คู่มือตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, หน้า 59-60.

⁴¹ อนุสัญญาฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 (Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)) เป็นมาตรฐานเบื้องต้นซึ่งยังประกอบไปด้วยมาตรการบังคับ ค.ศ. 1995 ตามอนุสัญญาฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 (Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน (Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81)) อีกทั้งยังมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจแรงงานเกษตรไว้เป็นการเฉพาะตามอนุสัญญาฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานเกษตร ค.ศ. 1969 (Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจ

General Principles of Labour Inspection) ไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถนำไปใช้เป็นหลักการทั่วไปในการตรวจแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน โดยเริ่มต้นจากมาตรฐานที่เกี่ยวกับการตรวจแรงงาน (3.1) ในส่วนถัดมา จำเป็นต้องพิจารณาถึงมาตรฐานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับพนักงานตรวจแรงงาน (3.2)

3.1 มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน

ในการสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจแรงงานโดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการตรวจแรงงาน (3.1.1) ขอบเขตของการตรวจแรงงาน (3.1.2) และโครงสร้างและระบบการตรวจแรงงาน (3.1.3)

3.1.1 วัตถุประสงค์ของการตรวจแรงงาน

ตามอนุสัญญาฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 และอนุสัญญาฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานเกษตร ค.ศ. 1969 วัตถุประสงค์ของการตรวจแรงงานเป็นส่วนสำคัญของการสร้างประสิทธิภาพของการแรงงานในแต่ละประเทศ⁴² การตรวจแรงงานมีวัตถุประสงค์หลักสามประการอันได้แก่ เพื่อประกันการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงานและการคุ้มครองลูกจ้าง⁴³ เพื่อจัดหาข้อมูลทางเทคนิคและคำแนะนำแก่นายจ้างและลูกจ้างสำหรับการดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพสูงสุด⁴⁴ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงขอบกพร่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ

แรงงานเกษตร (Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)) ในส่วนของพนักงานตรวจแรงงานก็มีการกำหนดมาตรฐานไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 85 ว่าด้วยพนักงานตรวจแรงงาน (ดินแดนในอาณาเขต) ค.ศ. 1947 (Labour Inspectorates (Non-Metropolitan Territories), 1947))

⁴² ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.2.3

⁴³ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) and Article 6 (1) of Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 3 (1) (a)

⁴⁴ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) and Article 6 (1) of Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 3 (1) (b)

แรงงาน⁴⁵ ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้นเท่านั้น⁴⁶ และพนักงานตรวจแรงงานจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้กฎหมายแรงงานภายในแต่ละประเทศสามารถเข้าถึงได้และมีความน่าเชื่อถือ⁴⁷ นอกจากนี้ พนักงานตรวจแรงงานยังควรพึงพาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการปรับปรุงและขยายขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างและลูกจ้าง และยังอาจรวมถึงกระบวนการวางแผนต่าง ๆ เช่น การใช้ระบบแจ้งเตือนทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การวางแผนกิจกรรม การตรวจสอบ เป็นต้น⁴⁸

3.1.2 ขอบเขตของการตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานพึงตรวจแรงงานอย่างเสมอภาคกันทั้งในแง่ของบุคคลและแห่งพื้นที่⁴⁹ เนื้อหาในการตรวจแรงงานนั้นจำกัดไว้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงานและการคุ้มครองแรงงานเป็นสำคัญซึ่งครอบคลุมถึงการจัดการบังคับใช้แรงงาน การจัดการแรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการเลือกปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานเด็ก และเยาวชน⁵⁰ ตามขอบเขตของการตรวจแรงงานข้างต้น การจัดการบังคับใช้แรงงานและแรงงานเด็กซึ่งเป็นฐานของการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ พนักงานตรวจแรงงานย่อมต้องมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานต้องคำนึงถึงสองประการสำคัญอันได้แก่ ประการแรก ระบบฐานข้อมูลจำเป็นต้องมีการระบุกิจกรรมและประเภทแรงงานที่มีความเสี่ยงสูง โดยมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

⁴⁵ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) and Article 6 (1) of Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 3 (1) (c)

⁴⁶ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.2.2

⁴⁷ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.2.7

⁴⁸ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.2.6

⁴⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.1.1

⁵⁰ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.3.1

ในลักษณะการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อแบ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน⁵¹ ประการที่สอง การตรวจแรงงานในกรณีที่เสี่ยงอันตราย พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน⁵² อันแสดงให้เห็นว่าการตรวจแรงงานลักษณะนี้พึงให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในด้านดังกล่าวมีส่วนช่วยเหลือในการตรวจแรงงาน⁵³

3.1.3 โครงสร้างและระบบการตรวจแรงงาน

โดยพื้นฐานแล้ว ระบบการตรวจแรงงานแห่งชาติต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการควบคุมรัฐบาลส่วนกลาง⁵⁴ ประกอบกับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรภาคเอกชน นายจ้าง และลูกจ้าง⁵⁵ การกำหนดระบบการตรวจแรงงานจึงจำเป็นต้องพิจารณากรอบอำนาจของกฎหมาย องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจแรงงาน กระบวนการตรวจแรงงาน บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน และทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง⁵⁶ โครงสร้างและระบบการตรวจแรงงานจึงแบ่งเป็นสองส่วนสำคัญอันได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานตรวจแรงงานของรัฐ (3.1.3.1) และการประสานความร่วมมือกับองคาพยพที่เกี่ยวข้อง (3.1.3.2)

3.1.3.1 โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานตรวจแรงงานของรัฐ

ในประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานตรวจแรงงานของรัฐ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้แยกออกเป็นสองส่วนอันได้แก่ ประการแรก โครงสร้างของหน่วยงานตรวจแรงงานของรัฐ รัฐบาลกลางพึงมีอำนาจควบคุมหน่วยงานตรวจแรงงาน และไม่ควรมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น⁵⁷ ประกอบกับ

⁵¹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.3.2

⁵² Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 9

⁵³ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 1.3.3

⁵⁴ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 4

⁵⁵ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 5

⁵⁶ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.1.1

⁵⁷ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.1.3

การสนับสนุนทางการเงินอย่างเพียงพอสำหรับการตรวจแรงงาน⁵⁸ จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นเอกภาพของการตรวจแรงงานและเสถียรภาพทางการเงินของการตรวจแรงงาน ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตรวจแรงงานของรัฐพึงสอดคล้องกับนโยบายการตรวจแรงงานที่จัดทำขึ้นบนความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง⁵⁹ และต้องคำนึงถึงระดับความต้องการ และความเสี่ยงของการปฏิบัติงาน⁶⁰

3.1.3.2 การประสานความร่วมมือกับองค์การที่เกี่ยวข้อง

การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหลักการพื้นฐานในการตรวจแรงงาน⁶¹ การประสานความร่วมมือดังกล่าวพึงมีเสถียรภาพและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอด⁶² ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งปันข้อมูลและการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอย่างชัดเจน⁶³ แนวทางการประสานความร่วมมือกับองค์การที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งเป็นกรณีต่าง ๆ อันได้แก่ การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของรัฐพึงอยู่ภายใต้หลักการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนเพื่อลดการทำงานซ้ำซ้อนกัน⁶⁴ การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับฟ้องร้องต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลและอัยการ⁶⁵ การประสานความร่วมมือกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างพึงอยู่ในลักษณะไตรภาคีระดับชาติหรือคณะกรรมการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน⁶⁶ การประสานความร่วมมือกับนายจ้างและ

⁵⁸ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.1.2

⁵⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.1.4

⁶⁰ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.1.5

⁶¹ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 5 (a) and Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 12 (1)

⁶² ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.2.1

⁶³ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.2.2

⁶⁴ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.2.3

⁶⁵ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.2.6

⁶⁶ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.2.7

ลูกจ้างพึงอยู่ภายใต้อำนาจตามกฎหมาย มีความเป็นกลาง และความปลอดภัยของพนักงาน
ตรวจแรงงาน⁶⁷

3.2 มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับพนักงานตรวจ แรงงาน

มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับพนักงานตรวจแรงงานได้
แบ่งประเด็นเกี่ยวกับพนักงานตรวจแรงงานออกเป็นสามส่วนสำคัญอันได้แก่ สถานะและ
คุณสมบัติของพนักงานตรวจแรงงาน (3.2.1) อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของ
พนักงานตรวจแรงงาน (3.2.2) และการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เหมาะสมของพนักงาน
ตรวจแรงงาน (3.2.3)

3.2.1 สถานะและคุณสมบัติของพนักงานตรวจแรงงาน

ตามอนุสัญญาฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 และ
อนุสัญญาฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานเกษตร ค.ศ. 1969 “บุคลากรด้านการตรวจ
แรงงานต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งมีสถานะและเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความ
มั่นคง และเป็นอิสระจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลและอิทธิพลที่ไม่ถูกต้องจาก
ภายนอก”⁶⁸ ในส่วนของสถานะของพนักงานตรวจแรงงานนั้น พนักงานตรวจแรงงานต้องมี
สถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งถาวร โดยพึงได้รับการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม
เพื่อเป็นการประกันความมั่นคงของการตรวจแรงงาน⁶⁹ ในส่วนของคุณสมบัติของพนักงาน
ตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานพึงมีอิสระจากการเมืองและอิทธิพลต่าง ๆ องค์การ
แรงงานระหว่างประเทศจึงได้มีคำแนะนำต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

⁶⁷ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 2.2.9

⁶⁸ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 6 and Labour Inspection
(Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 8

⁶⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.1.4

(1) การคัดเลือกพนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าว⁷⁰

(2) กระบวนการตรวจแรงงานต้องปราศจากการครอบงำของผู้บังคับบัญชา⁷¹ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งทางตรงและทางอ้อมในกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจแรงงาน⁷² พร้อมกับมีกระบวนการตรวจสอบการตรวจแรงงานที่เป็นรูปธรรม⁷³

(3) การตรวจแรงงานต้องได้รับการปกป้องจากอิทธิพลต่าง ๆ ⁷⁴ ประกอบกับการมีกฎหมายคุ้มครองพนักงานตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ⁷⁵

(4) การรักษาความลับของข้อมูลจำเป็นต้องมีการระบุไว้ในข้อบังคับการตรวจแรงงานอย่างชัดเจน⁷⁶ หากมีการฝ่าฝืน ย่อมต้องได้รับโทษที่เหมาะสม⁷⁷ รัฐบาลยังควรมีนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านมิให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว ประกอบกับการจัดทำหลักจรรยาบรรณ แนวปฏิบัติ การฝึกอบรม ขั้นตอนการสอบสวน และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส⁷⁸

⁷⁰ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.1.3

⁷¹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.1.6

⁷² Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 15 (b)-(c) and Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 20 (b)-(c)

⁷³ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.1.7

⁷⁴ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.1.5

⁷⁵ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.1.16

⁷⁶ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.5.3

⁷⁷ of Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 15 (a) and Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), Article 20 (a)

⁷⁸ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 4.5.5

3.2.2 อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ทั้งพนักงานตรวจแรงงาน และประชาชนได้ทราบถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน⁷⁹ โดยทั่วไป พนักงานตรวจแรงงานจึงมีอำนาจในการเข้าไปในสถานประกอบการหรือสถานที่ที่คาดว่าจะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายแรงงานโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า⁸⁰ แต่หากการเข้าไปในสถานที่ส่วนตัวของนายจ้างพึงได้รับความยินยอมก่อน⁸¹ ในการสอบสวน พนักงานตรวจแรงงานอาจสัมภาษณ์นายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดในสถานประกอบการในเรื่องใด ๆ ได้ และยังสามารถเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน อาจปิดประกาศ และอาจเก็บพยานหลักฐานไปตรวจสอบได้⁸² นอกจากนี้การตรวจแรงงานยังไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานอื่นด้วย⁸³ อนึ่ง องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้กำหนดข้อเสนอแนะที่มีส่วนสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การใช้เทคโนโลยีในการสนับสนุนการตรวจแรงงาน ระบบการตรวจแรงงานต้องมีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นด้วยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร⁸⁴ พนักงานตรวจแรงงานพึงใช้เทคโนโลยีในการวางแผนการตรวจแรงงาน⁸⁵ การรวบรวม

⁷⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.1.1

⁸⁰ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 12 (1) (a)-(b)

⁸¹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.2

⁸² Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 12 (1) (c)

⁸³ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.8

⁸⁴ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.5

⁸⁵ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.6

ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง⁸⁶ ประกอบกับการลดการตรวจแรงงานในสถานที่จริง เพื่อลดค่าใช้จ่ายของการตรวจแรงงานลง⁸⁷ และลดการกระทบกับสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบการลง⁸⁸

(2) การเตรียมการตรวจแรงงาน การตรวจแรงงานจำเป็นต้องอาศัยระบบข้อมูลที่เพียงพอให้การผลิต ติดตาม และวิเคราะห์ข้อมูลจากบันทึกการตรวจสอบแรงงานได้ทันท่วงที ถูกต้อง และเชื่อถือได้⁸⁹ อีกทั้งยังต้องมีการวางแผนการตรวจแรงงานให้เป็นขั้นตอนอย่างชัดเจนและเป็นไปตามแนวปฏิบัติของหน่วยงาน⁹⁰

(3) การรวบรวมข้อมูลจากการตรวจแรงงาน โดยทั่วไป การตรวจแรงงานต้องมีการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อาทิ จำนวนและคุณสมบัติของลูกจ้างในสถานประกอบการ⁹¹ กระบวนการทำงาน⁹² วัตถุอันตรายและอุปกรณ์⁹³ ข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการละเมิดการตรวจแรงงานและการแก้ไขปัญหาของนายจ้าง⁹⁴ อุบัติเหตุจากการทำงาน⁹⁵ ขอร้องเรียนจากลูกจ้างและวิธีการจัดการกับขอร้องเรียน⁹⁶ ลักษณะของความสัมพันธ์

⁸⁶ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 para 2

⁸⁷ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.3

⁸⁸ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.4

⁸⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.7

⁹⁰ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.9

⁹¹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (b)

⁹² ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (c)

⁹³ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (d)

⁹⁴ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (f)

⁹⁵ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (g)

⁹⁶ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (h)

ในการจ้างงาน/ประเภทของสัญญา⁹⁷ และความสัมพันธ์ตามสัญญากับผู้รับเหมาช่วงหรือบริษัทลูก⁹⁸ เป็นต้น

(4) การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม พนักงานตรวจแรงงานพึงเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจแรงงาน⁹⁹

(5) การติดตามผลการตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานพึงแจ้งผลการตรวจแรงงานให้แก่ฝ่ายนายจ้างพร้อมแนวทางการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁰

3.2.3 การใช้อำนาจตามกฎหมายที่เหมาะสมของพนักงานตรวจแรงงาน

ตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่หลักของพนักงานตรวจแรงงาน¹⁰¹ พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้อย่างแท้จริง สามารถแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎหมายและประสานงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰² ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางกฎหมายและบทลงโทษต้องมีความหลากหลายเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามความร้ายแรงของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน¹⁰³ ทั้งนี้ มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดคำแนะนำดังต่อไปนี้

⁹⁷ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (j)

⁹⁸ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.10 (l)

⁹⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.13

¹⁰⁰ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 5.2.14

¹⁰¹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.1.2

¹⁰² ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.1.1

¹⁰³ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.1.3-6.1.4

(1) ลักษณะการออกคำสั่ง คำสั่งต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดข้อบกพร่องของโรงงาน แผนงาน หรือวิธีการทำงานซึ่งน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่ออาชีวอนามัยของลูกจ้าง¹⁰⁴ คำสั่งดังกล่าวอาจแบ่งออกเป็นสองประเภทอันได้แก่ คำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องภายในระยะเวลาที่กำหนด และคำสั่งห้ามใช้ในทันทีสำหรับกรณีอันตรายที่ใกล้จะถึง¹⁰⁵ แต่ต้องให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวได้¹⁰⁶

(2) บทลงโทษของการฝ่าฝืนการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงาน บทลงโทษต้องมีความเพียงพอสำหรับการละเมิดบทบัญญัติทางกฎหมาย และการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน โดยจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศ และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰⁷ ทั้งนี้ บทลงโทษดังกล่าวพึงมีเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด¹⁰⁸ โดยพิจารณาจากความร้ายแรงและลักษณะของความผิด ลักษณะของผู้กระทำความผิด และความเสียหายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁰⁹

(3) ดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของการฝ่าฝืนกฎหมายแรงงาน¹¹⁰ อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงานต้องมีความเหมาะสมตามที่ หน่วยงานตรวจแรงงานกำหนด เพื่อให้เกิดความชอบธรรม ความน่าเชื่อถือ¹¹¹ และความเป็นเอกภาพในการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงาน

¹⁰⁴ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 13 (1)

¹⁰⁵ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 13 (2) (a)-(b)

¹⁰⁶ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 13 (2) (a)-(b)

¹⁰⁷ Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), Article 17

¹⁰⁸ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.3.4

¹⁰⁹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.3.5

¹¹⁰ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.3.2

¹¹¹ ILO Guidelines on general principles of labour inspection, Section 6.3.3

4. การจัดทำแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน : วิเคราะห์ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสังเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

การจัดทำแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานต้องตั้งอยู่บนกรอบของหลักการที่เกี่ยวข้องประกอบกับปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง (4.1) เพื่อสังเคราะห์ต้นแบบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในประเด็นดังกล่าวให้มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาทั้งสามประการ (4.2)

4.1 ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาจกำหนดเป็นปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานได้อันได้แก่ การจำแนกประเภทของเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ (4.1.1) การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน (4.1.2) รูปแบบการจัดทำข้อมูล (4.1.3) การประสานงานกับหน่วยงานอื่น (4.1.4) การใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน (4.1.5) การกำหนดข้อสังเกตสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน (4.1.6)

4.1.1 การจำแนกประเภทของเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก การจัดทำแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในประเด็นดังกล่าวควรจำแนกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องออกเป็นกลุ่มให้ชัดเจนโดยที่อาจแยกพนักงานตรวจแรงงานออกจากเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานอย่างชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ ยังควรกำหนดให้

เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานกับเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานเข้าใจความสัมพันธ์ดังกล่าวในเบื้องต้นและสามารถทำความเข้าใจในรายละเอียดได้มากยิ่งขึ้น

4.1.2 การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานนั้น ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ แต่กลับไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้บางกรณีเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญดังตัวอย่างเช่น กฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ในการร้องทุกข์สำหรับความผิดที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับซึ่งส่งผลให้เกิดเป็นช่องว่างของการดำเนินการตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหาย โดยหลักแล้ว หากผลจากการตรวจสอบเบื้องต้นปรากฏว่ามิได้มีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานต้องส่งผู้เสียหายให้เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและมนุษย์เพื่อการเยียวยา แต่ในกรณีผู้เสียหายกลับคำให้การในชั้นพิจารณาจนทำให้มีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอยู่ด้วยซึ่งทำให้คดีต้องกลับมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานจึงต้องติดตามคดีดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แม้มิใช่อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานโดยตรงก็ตาม ในประเด็นดังกล่าว การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย หากดำเนินไปโดยปราศจากอำนาจย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและลดปัญหาในทางปฏิบัติ ในกรณีที่มีความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดแนวปฏิบัติระหว่างกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะการจัดทำแผนงานตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ การจัดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานต้องพิจารณากฎหมายอันเป็นบ่อเกิดของอำนาจทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้แบ่งความผิดเกี่ยวกับแรงงานไว้สามประเภทอันได้แก่ การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน การบังคับใช้แรงงาน

และการบังคับใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้าย การแบ่งขั้นตอนการปฏิบัติงานก็พึงกำหนดในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในแต่ละประเภทก็พึงคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติประกอบด้วย เช่น ในตรวจแรงงานด้านการค้ามนุษย์ซึ่งมักมีทีมสหวิชาชีพร่วมด้วย หากพบว่าการกระทำผิดตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน เจ้าหน้าที่จะแยกกันไปดำเนินการตามหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ในกรณีที่ทีมสหวิชาชีพพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความผิด ก็สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ซึ่งอาจไม่มีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ดังนั้น การตรวจการค้ามนุษย์จึงอาจมีทั้งกรณีที่ต้องออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานและไม่มีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน การกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ก็ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าความผิดประเภทใดที่ควรออกคำสั่งก่อน หรือความผิดใดที่เป็นคดีอาญา เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้น

4.1.3 รูปแบบการจัดทำข้อมูล

โดยหลักแล้ว พนักงานตรวจแรงงานมีคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อมูลทั้งหมดสองฉบับ ฉบับแรก คู่มือชี้แจงในเรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงว่าต้องระบุอะไรบ้างในการบันทึกข้อเท็จจริง และฉบับที่สอง คู่มือวินิจฉัยคำร้องที่กำหนดประเด็นในการสอบข้อเท็จจริง ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ ก็เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด คู่มือทั้งสองฉบับกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการตรวจแรงงานทั่วไปเท่านั้น แต่ยังไม่เหมาะสมกับการตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานเนื่องจากการตรวจสอบแรงงานที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าวมีขั้นตอนซับซ้อนมากกว่า มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่า และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นนอกเหนือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วย จึงควรมีคู่มือที่เฉพาะขึ้นมา

4.1.4 การประสานงานกับหน่วยงานอื่น

ในเบื้องต้น การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานอื่น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเดียวกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานต่างสอบข้อเท็จจริงของตนโดยมิได้มีการวางแผนล่วงหน้า จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน นอกจากนี้ บางหน่วยงานไม่แบ่งปันเอกสารซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนใน

การปฏิบัติหน้าที่ และได้ข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกัน ดังตัวอย่างเช่น ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการจ้างแรงงานเด็ก กฎกระทรวงห้ามเด็กเข้าไปทำงานในสถานที่ที่มีสารเคมีอันตรายบางชนิดอย่างเด็ดขาดซึ่งพนักงานสอบสวนไม่ได้ให้ข้อมูลหลังจากที่เข้าไปเก็บหลักฐานแก่พนักงานตรวจแรงงาน จึงทำให้พนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับแรงงานได้เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน ในคดีการค้ามนุษย์ที่ต้องทำงานแบบสหวิชาชีพ หน่วยงานอื่นต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่ แต่ในส่วน of พนักงานตรวจต้องดูว่านิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกิดหรือไม่ จึงเกิดการปรุงแต่งข้อเท็จจริงและสร้างความลำบากให้พนักงานตรวจแรงงานในการช่วยเหลือลูกจ้าง เพราะถ้าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานย่อมไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ การจัดทำแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำข้อมูลและการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน

ประเด็นถัดมาเป็นเรื่องของการส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวทางการปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีข้อมูลในการพิจารณาข้อเท็จจริงที่พบ หลังจากนั้น ก็ต้องคำนึงถึงกระบวนการที่พึงกระทำหลังจากพบการกระทำความผิดทั้งสามลักษณะ เพื่อส่งต่อเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กอันเลวร้าย พนักงานตรวจแรงงานได้ทำเรื่องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ระหว่างนั้นต้องส่งเด็กเข้าสถานคุ้มครองเด็กเป็นต้น นอกจากนี้ การตรวจแรงงานอาจเป็นการกระทำความผิดอาญาซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานสอบสวน ในส่วนของการค้ามนุษย์ ต้องพิจารณาพฤติการณ์อื่นที่เข้าข่ายค้ามนุษย์ ในกรณีของแรงงานเด็ก ก็ต้องพิจารณาถึงการใช้แรงงานเด็กโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานกับพนักงานสอบสวนเพื่อคัดแยกผู้เสียหาย และต้องกำหนดแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

4.1.5 การใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องมีการใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานจึงจำเป็นต้องประกอบไปด้วยแนวทางการใช้ดุลพินิจในกรณีต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่พนักงานตรวจแรงงานในการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การตีความการค้าประเวณีว่าเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ เป็นต้น

4.1.6 การกำหนดข้อสังเกตสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน

ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งคดีอาญา และคดีแพ่ง ในกรณีที่เป็นความผิดอาญาที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ตามคดีแพ่ง โดยที่การเรียกร้องค่าจ้างจะมีอายุความ 2 ปีตามมาตรา 193/34 (9) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และค่าชดเชย 10 ปีตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น หากดำเนินการในส่วนการเรียกร้องสิทธิทางแพ่งล่าช้าย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อลูกจ้างประกอบกับคู่ความตรงข้ามอาจยกประเด็นเรื่องอายุความมาเป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ศาลยกฟ้องได้ ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานจึงพึงกำหนดข้อสังเกตลักษณะนี้ไว้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากความผิดข้างต้น

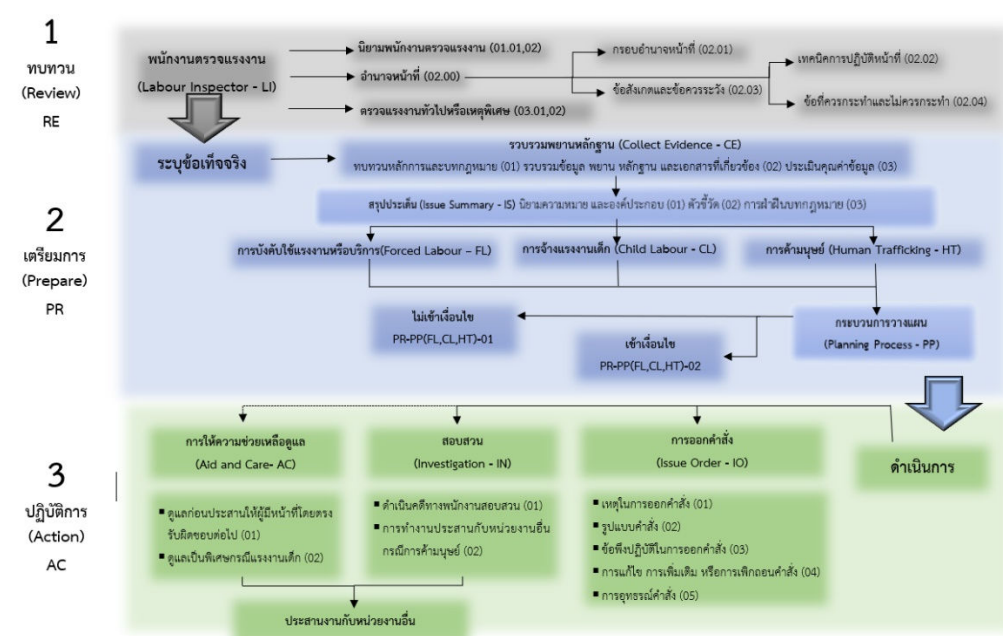
4.2 ต้นแบบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน

แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานพึงแยกออกเป็นสองส่วนอันได้แก่ ส่วนที่ 1 ลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ (4.2.1) เพื่อให้เกิดแนวทางในการทำความเข้าใจในหน้าที่และข้อมูลพื้นฐานอันจะทำให้ปฏิบัติงานได้โดยสะดวกขึ้น และส่วนที่ 2 ส่วนอ้างอิงและเอกสารประกอบ (4.2.2) เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นรายละเอียดเชิงลึกได้เพิ่มเติมและยังสามารถทราบแหล่งที่มาของข้อมูลอันเป็นบทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 จึงกำหนดให้มีการใช้

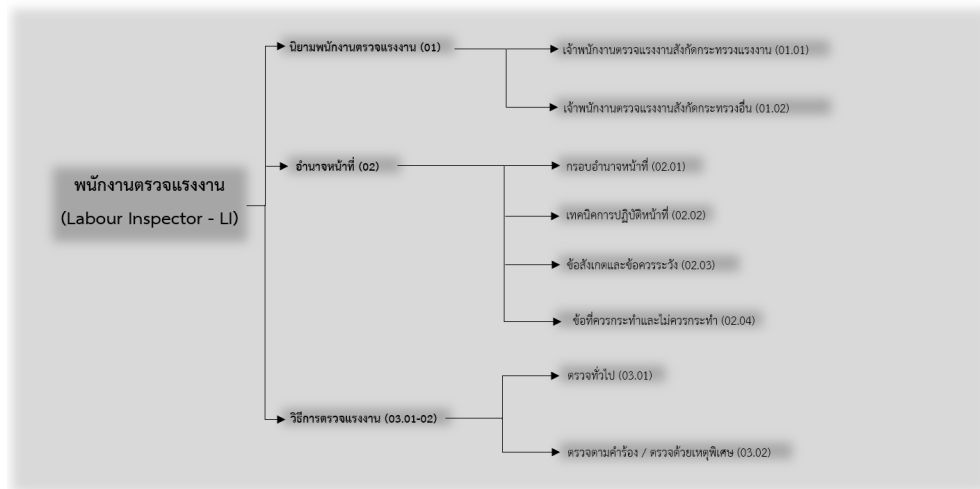
สัญลักษณ์ (4.2.3) และคำแนะนำในการใช้แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน (4.2.4)

4.2.1 ลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่

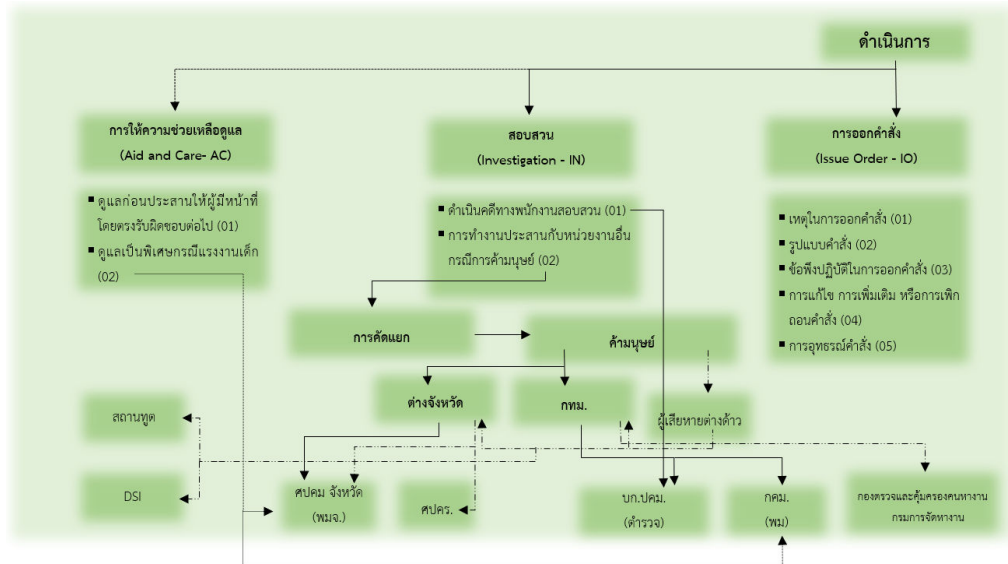
จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาจกำหนดลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานออกเป็นสามส่วนอันได้แก่ การทบทวน การเตรียมการ และการปฏิบัติการ แต่ละส่วนประกอบไปด้วยภาพรวมของกระบวนการในส่วนนั้น รายการที่พนักงานตรวจแรงงานพึงกระทำ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น ข้อสังเกตสำคัญในส่วนนั้น ทั้งนี้ อาจสรุปให้เห็นปรากฏดังภาพนี้



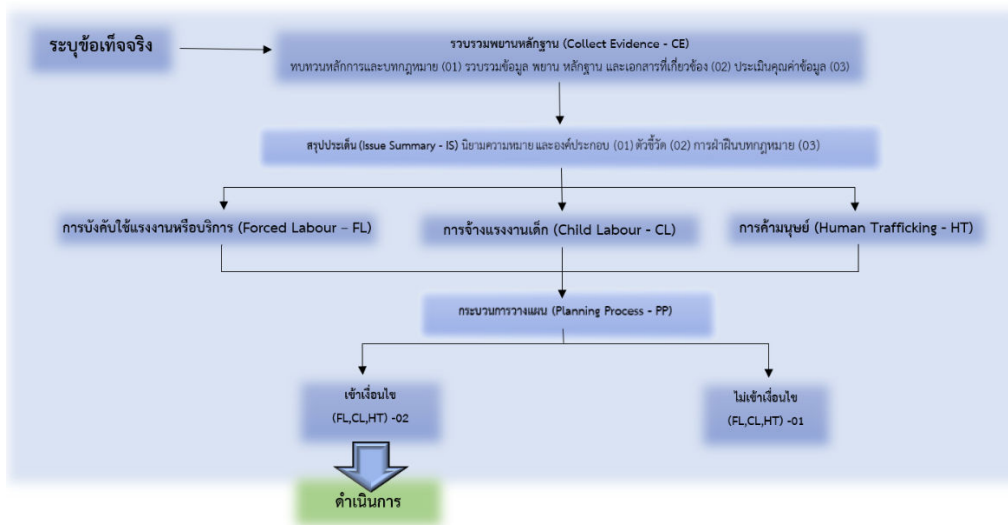
ในส่วนแรก การทบทวนเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากการพิจารณาอำนาจตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานก่อนเริ่มดำเนินการใด ๆ ขั้นตอนนี้อันประกอบไปด้วย การพิจารณานิยามของพนักงานตรวจแรงงาน อำนาจหน้าที่ และวิธีการตรวจแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดเป็นไปตามภาพด้านล่างนี้



ในส่วนที่สอง การเตรียมตัว พนักงานตรวจแรงงานพึงระบุง้อเท็จจริงผ่านการรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปประเด็นเพื่อพิจารณาว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน การจ้างแรงงานเด็ก หรือการค้ามนุษย์หรือไม่ เพื่อเข้าสู่การปฏิบัติการต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามภาพด้านล่างนี้



ในส่วนที่สาม การปฏิบัติการอาจแบ่งออกเป็นสามส่วนอันได้แก่ การให้ความช่วยเหลือดูแล การสอบสวน และการออกคำสั่ง ทั้งนี้ อาจสรุปเป็นแผนภาพดังต่อไปนี้



4.2.2 การอ้างอิงและเอกสารประกอบ

ในส่วนที่ 2 การอ้างอิงและเอกสารประกอบประกอบไปด้วยแหล่งที่มาของลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง คู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน ทั้งนี้ การจัดทำอ้างอิงและเอกสารประกอบดังกล่าวได้จำแนกตามขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในส่วนที่ 1 เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการใช้แนวทางการปฏิบัติหน้าที่

4.2.3 สัญลักษณ์และคำอธิบาย

แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานพึงมีการใช้ตัวอักษรโรมัน¹¹² ตัวเลขอารบิก¹¹³ และเครื่องหมาย¹¹⁴ ร่วมกันเป็นสัญลักษณ์เพื่อให้พนักงานตรวจ

¹¹² ตัวอักษรโรมันแบ่งเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มแรกนั้นเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานอันประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก กล่าวคือ ขั้นทบทวน ขั้นเตรียมการ และขั้นปฏิบัติการ ซึ่งในภาษาอังกฤษคือ Review Prepare และ Action จึงแทนด้วยตัวอักษรโรมันอันได้แก่ RE แทนคำว่า ทบทวน (Review) PR แทนคำว่า เตรียมการ (Prepare) และ AC แทนคำว่า ปฏิบัติการ (Action)

กลุ่มที่สอง เป็น “เนื้อหารายละเอียดหรือขั้นตอนการทำงานลำดับรอง” ของพนักงานตรวจแรงงานอันประกอบด้วย LI แทนคำว่า พนักงานตรวจแรงงาน (Labour Inspector) CE แทนคำว่า รวบรวมพยานหลักฐาน (Collect Evidence) IS แทนคำว่า การสรุปประเด็น (Issue Summary) PP แทนคำว่า กระบวนการวางแผน (Planning Process) IO แทนคำว่า การออกคำสั่ง (Issue Orders) IN แทนคำว่า ร่วมปฏิบัติการ (Investigation) AC แทนคำว่า การให้ความช่วยเหลือดูแล (Aid and Care) กลุ่มที่สาม เป็นประเด็นสำคัญของงานวิจัยนี้ อันประกอบด้วย การบังคับใช้แรงงาน การจ้างแรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ จึงแทนด้วยตัวอักษรโรมันอันได้แก่ FL แทนคำว่า การบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) CL แทนคำว่า การจ้างแรงงานเด็ก (Child Labour) HT แทนคำว่า การค้ามนุษย์ (Human Trafficking)

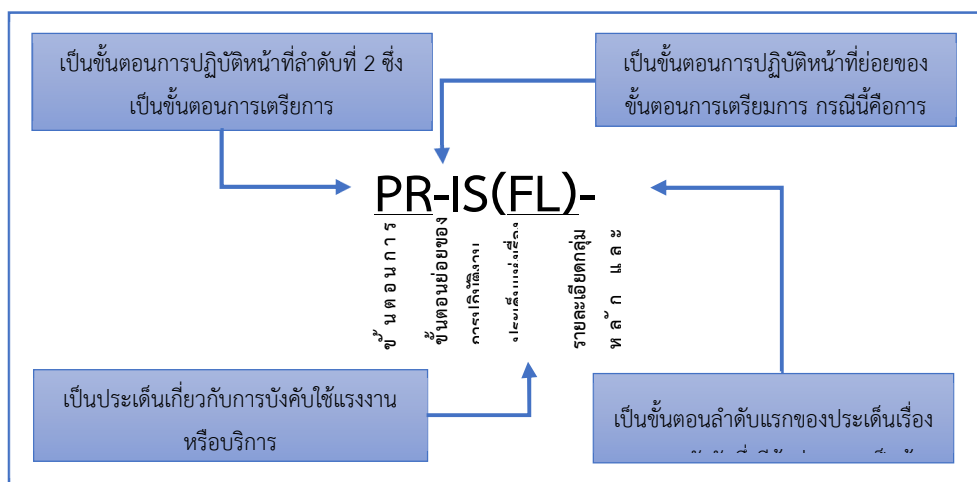
¹¹³ ตัวเลขอารบิก แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน ในแต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยเลขสองหลัก ทั้งนี้ ตัวเลขอารบิกกลุ่มแรกแสดงลำดับก่อนหลังที่พนักงานตรวจแรงงานพึงต้องปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ในขั้นตอนที่สองของกลุ่มอักษรโรมัน และตัวเลขอารบิกกลุ่มที่สองเป็นตัวเลขที่แสดงรายละเอียดย่อยของลำดับขั้นของตัวเลขอารบิกกลุ่มแรก

¹¹⁴ เครื่องหมายนั้นได้ถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดความหมาย 2 ประการ อันประกอบด้วย

“-“ ยัติภังค์ ใช้เชื่อมความต่อเนื่องภายในหัวข้อเรื่องนั้น โดยเครื่องหมายนี้อาจถูกใช้เชื่อมระหว่างกลุ่มตัวอักษรโรมันด้วยกันและระหว่างกลุ่มตัวอักษรโรมันกับกลุ่มตัวเลขอารบิกเพื่อแสดงความต่อเนื่องกันของหัวข้อหรือประเด็นเรื่องนั้นไปจนจบกระบวนการ

“.” มหัพภาค ใช้สำหรับการแสดงรายละเอียดในกลุ่ม โดยมหัพภาคจะปรากฏคั่นระหว่างตัวเลขอารบิกสองกลุ่ม ตัวเลขอารบิกที่อยู่หลังมหัพภาคคือกลุ่มย่อย เพื่อแสดงการจบบทบาทของภาคแสดงหนึ่ง (กลุ่มย่อยหนึ่ง) ในกลุ่มหลักนั้น ๆ ดังนี้แล้ว ตัวเลขอารบิกที่อยู่หลังมหัพภาคย่อมหมายถึงกลุ่มย่อยที่สองซึ่งเป็นส่วนรายละเอียด

แรงงานใช้เป็นเครื่องมืออ้างอิงเพื่อศึกษาความหมายและคำอธิบายที่ได้สรุปรวบรวมไว้ในส่วนลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นส่วนเดียวกันแต่ได้จัดวางไว้ในหน้าถัด ๆ ไป อีกทั้งยังใช้เป็นเครื่องมืออ้างอิงเพื่อตรวจทานบทกฎหมายหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อสรุปกรอบความหมายและคำอธิบายซึ่งปรากฏในส่วนอ้างอิงและส่วนประกอบได้อีกด้วย ดังตัวอย่างเช่น หากปรากฏตัวอักษรโรมัน ตัวเลขอารบิก และเครื่องหมาย ดังนี้ “PR-IS(FL)-01” ย่อมเข้าใจความหมายของหัวข้อเรื่องได้ว่า คือ ขั้นตอนที่สองในการปฏิบัติการเป็นขั้นตอนการเตรียมการ (Prepare - PR) ในส่วนที่เป็นขั้นตอนย่อว่าด้วยการสรุปประเด็นของเรื่อง (Issue Summary - IS) ในประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour - FL) ซึ่งลำดับแรกที่ต้องทำคือการสรุปข้อเท็จจริงว่าเรื่องที่ปรากฏต่อพนักงานตรวจแรงงานนั้นเป็นการบังคับใช้แรงงานจริงหรือไม่โดยต้องพิจารณากรอบนิยามความหมาย (01) ซึ่งเป็นสิ่งแรกที่จะต้องทำก่อนพิจารณาเรื่องอื่น ๆ



ตัวอย่างการอ่านสัญลักษณ์ (เพิ่มเติม) สำหรับ “RE-LI-02.01” ย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การทบทวน (Review - RE) สถานะ บทบาท และหลักการเบื้องต้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน (Labour Inspector -

IL) ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจเป็นลำดับที่ 2 (02) อันหมายถึงอำนาจหน้าที่ และเรื่องย่อแรกในหัวข้ออำนาจหน้าที่ก็คือ กรอบอำนาจหน้าที่ (.01)

4.2.4 คำแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

ในการใช้แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานพึงปฏิบัติตามคำแนะนำดังต่อไปนี้

(1) อ่านส่วน “ความเบื้องต้น” เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบวิธีการในการนำเสนอ

(2) ทำความเข้าใจว่าแนวทางการปฏิบัติหน้าที่นี้มี “ส่วนประกอบสำคัญสองส่วน” คือ ส่วนเนื้อหาที่ควรถือเป็นหลักปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ และส่วนอ้างอิงที่สามารถใช้เป็นแหล่งค้นหาคำกฎหมาย หลักปฏิบัติสากล และหลักปฏิบัติของกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ต้องการความกระจ่างชัดเกี่ยวกับกรอบขอบเขตและรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มีการอ้างอิงในส่วนเนื้อหา

(3) ทำความเข้าใจ “แผนผังรวมแสดงลำดับขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่”

(4) ทำความเข้าใจลำดับขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 3 ขั้นตอน

(5) ในแต่ละขั้นตอนนี้ มีขั้นตอนย่อยซึ่งกำกับด้วยตัวอักษรโรมันกลุ่มที่สอง ดังนั้น พนักงานตรวจแรงงานควรศึกษาและทำความเข้าใจในขั้นตอนย่อยแต่ละขั้นตอนว่าต้องทำอะไร สำหรับขั้นตอนที่หนึ่งจะไม่มีขั้นตอนย่อยเพราะเป็นการทบทวนตนเองของพนักงานตรวจแรงงาน

(6) ในแต่ละขั้นตอนหลัก นอกจากอธิบายวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งกรอกข้อมูลในแบบฟอร์มที่กำหนดเพื่อสรุปประเด็นของเรื่องแล้วยังมี “แบบทวนสอบความพร้อม และการประเมินผล” ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนนี้อย่างยิ่งเพราะจะเป็นตัวชี้วัดถึงความครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างรอบคอบ

(7) เพื่อความสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่และประสิทธิภาพในการทำงาน พนักงานตรวจแรงงานควรทำความเข้าใจและข้อสังเกตไม่ว่าจะเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติที่เป็นปัญหาเพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลในการพัฒนาต่อไป

5. บทสรุป

พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งมักมีส่วนเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาข้างต้น การศึกษาตั้งอยู่บนกรอบของหลักการพื้นฐานของกฎหมายและหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบกับคำนึงถึงบริบทของการแรงงานไทยโดยการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์พนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ทั้งในมิติของโครงสร้างของกฎหมายและการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายประกอบกัน ในท้ายที่สุด ก็จำเป็นต้องสังเคราะห์ให้ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและรวมกันเป็นต้นแบบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และการบังคับใช้แรงงาน

รายการอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561).
- ธรรมนิธย์ สุ่มันตกุล, **กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).
- ศุภศิษฎ์ ทวีแจ่มทรัพย์, **สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ**, วารสารกฎหมายสิทธิมนุษยชน, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (2563).
- สุดาศิริ วดวงศ์ และคณะ, **แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก**, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: 2542).
- สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส**, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (2539).
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-system-context-thailand-4-0.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **ระบบราชการ 4.0** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://opdc.go.th/file/reader/aXx8NTB8fGZpbGVfdXBsb2Fk>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/file/reader/U1d8fDU2NTh8fGZpbGVfdXBsb2Fk>

- อมรรัตน์ สุนทร, **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์การเอาคนลงเป็นทาส และการบังคับใช้แรงงาน**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).

- อรทัย ก๊กผล และคณะ, **แนวทางการพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการ**, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (2561).