

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดชีวิตการทำงานของมนุษย์คนหนึ่งนั้น นอกเหนือจากการได้ทำงานที่ตนเองรัก มีรายได้สูง มีความมั่นคง ได้รับโอกาสพัฒนาเพื่อความเจริญก้าวหน้าและเป็นที่ยอมรับของคนในวงการและสังคมแล้ว ความปรารถนาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การมีสุขภาพอนามัยที่ดี อย่างไรก็ตามขณะที่สภาวะของสังคมโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่หยุดยั้ง โครงสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม หรือทางการเมืองระหว่างประเทศ ก็จำเป็นจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เพื่อการอยู่รอดและเพื่อแสวงหาโอกาสในการพัฒนา

ปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าจำนวนลูกจ้างและผู้ใช้แรงงานทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม มีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นตัวแปรสำคัญของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ประกอบกับในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้า และทันสมัย กระบวนการผลิตต่างๆ ทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมมีลักษณะที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามกิจกรรมในการดำรงชีวิตหรือการทำงานอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างและผู้ใช้แรงงานได้ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการทำงานหลายประการที่สามารถส่งผลร้ายต่อสุขภาพของคนทำงานได้ เช่น สถานที่ทำงาน ประเภทของงาน เครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุดิบ ผลิตภัณฑ์ สิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงาน ศักยภาพของบุคคลที่ทำงาน และพฤติกรรมการทำงานของบุคคล เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีงานหรืออาชีพใดที่ปราศจากความเสี่ยงต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจ รวมทั้งความปลอดภัยของคนทำงาน

การพัฒนาการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพคนงานทั้งปวงถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ( International Labour Organization: ILO)<sup>1</sup> นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่า ILO ได้พยายามทุ่มเทเป็นพิเศษในการพัฒนางานด้านนี้ แต่อุบัติเหตุและโรคจากการทำงานก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างมากมาย ความสูญเสียที่อยู่ในรูปค่าใช้จ่ายของสังคมและ สถานประกอบการ ตลอดจนคนงานและครอบครัวที่ได้รับผลกระทบยังคงมีมูลค่าสูงมากจนไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จึงมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและร่วมกับภาคีสมาชิก

<sup>1</sup> Takala, J. *Introductory Report: Decent Work – Safework*, (Geneva: ILO, 2005).

ในการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อลดความรุนแรงของอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน เพื่อบรรเทาทุกข์ของคนทำงานทั้งหลาย ความสูญเสียดังกล่าวนับได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการแข่งขันของสถานประกอบการและของประเทศ ILO ได้ประมาณการว่าความสูญเสียทั้งหลายในแต่ละปีที่เป็นผลสืบเนื่องจากโรคและการบาดเจ็บที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ในรูปของค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทน ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าฝึกอบรม การสูญเสียวันทำงาน การสูญเสียจากการผลิตหยุดชะงัก การสูญเสียทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมทั้งสิ้นประมาณร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product :GNP) ของทุกประเทศในโลก<sup>2</sup>

ดังนั้น ความปลอดภัยและสุขภาพของลูกจ้างและผู้ใช้แรงงานในการทำงาน จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ทุกคนต้องตระหนักและใส่ใจตลอดเวลา เพราะผลจากสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือผลของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น นอกจากจะก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ตนเองแล้วยังส่งผลกระทบต่อถึงบุคคลในครอบครัว ซึ่งเป็นความสูญเสียที่เกินกว่าจะคาดคิด รวมทั้งในภาคธุรกิจไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวไม่เพียงจำกัดแต่ส่วนขององค์กร แต่ยังเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ไม่ว่าจะเริ่มต้นทางด้านงบประมาณการประกันสุขภาพ ระดับของผลิตภาพภายในประเทศ ตลอดจนขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสถานประกอบการและระดับประเทศ รวมทั้งยังมีผลต่อสภาพแวดล้อมและสังคมโดยรอบอีกด้วย

นับตั้งแต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ถูกก่อตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานด้านแรงงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานทั่วโลก ส่งเสริมการมีงานทำ ตลอดจนการทำงานในสภาพที่ดี มีหลักประกันในการทำงาน มีความมั่นคงในงานและรายได้ ดังนั้นงานด้านการจัดให้มีมาตรฐานการใช้แรงงานระหว่างประเทศจึงถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นับตั้งแต่มีการประกาศอนุสัญญาฉบับแรกออกมาใช้ในปีค.ศ. 1919 การจัดทำมาตรฐานแรงงานก็ได้ทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอโดยกำหนดออกมาในรูปของอนุสัญญา(Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendations) เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติหรือรับเป็นแนวทาง

<sup>2</sup> Benjamin O. Allie, Fundamental Principles of Occupational Health and Safety, (Geneva: International Labor Office, 2001), pp.7-8.

ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิฑูร นักเศรษฐศาสตร์ด้านแรงงาน อดีตอธิบดีกรมแรงงาน เคยเขียนหนังสือไว้<sup>3</sup> มีใจความตอนหนึ่งว่า

“ที่มาหรือแหล่งของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญ ก็คือมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดและรับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในลักษณะของอนุสัญญาและข้อแนะ อนุสัญญานั้นก็คล้ายกับสนธิสัญญาที่ทำกันระหว่างประเทศโดยทั่วไปที่ประเทศคู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม”

อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ. 1981 เป็นอนุสัญญาพื้นฐานหลักในหมวดความปลอดภัยในการทำงาน ที่ถือเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่นานาประเทศยอมรับอีกทั้ง ที่ประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 91<sup>4</sup> ซึ่งจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2546 ได้ตระหนักถึงผลกระทบดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นอย่างดี จึงมีมติรับรองข้อตกลงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ระดับโลกว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ การส่งเสริมวัฒนธรรมการควบคุมอันตรายและความเสี่ยงเพื่อป้องกันสุขภาพและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน และการพัฒนางานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของประเทศสมาชิกตามข้อตกลงนี้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อลดจำนวนผู้เสียชีวิต ผู้ได้รับบาดเจ็บและผู้เจ็บป่วยจากการทำงานลง

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงมีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านมาตรฐานแรงงานภายใต้อนุสัญญา ถึงแม้ว่าการให้สัตยาบันอนุสัญญานั้นจะเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับความยินยอมและความพร้อมของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ และยิ่งไปกว่านั้นแม้การปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญามีได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นก็ตาม แต่การปฏิเสธที่จะไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นสากล เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ย่อมเป็นการสร้างภาพลักษณ์ในด้านลบแก่ประเทศ โดยส่งผลให้

<sup>3</sup> นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.25.

<sup>4</sup> ILO, Provisional Record: Ninety – first Session, No.22 (Geneva: International Labour office, 2003), pp.21-45.

ได้รับการพิจารณาว่าปฏิเสธร่วมไม่ให้ความร่วมมือในการเคารพกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคมระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้กระแสตื่นตัวทางมาตรฐานแรงงานและความตื่นตัวด้านสิทธิมนุษยชน ที่ปรากฏขึ้นในทางระหว่างประเทศ การไม่เคารพกฎเกณฑ์ภายใต้อนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงาน อาจส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์ในทางระหว่างประเทศได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนามาตรฐานแรงงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ประเทศไทยควรมีแนวทางปฏิบัติด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อันเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคมและการส่งเสริมการยอมรับสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน<sup>5</sup> จึงควรนำอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155 และข้อแนะนำฉบับที่ 164 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ซึ่งเป็นอนุสัญญาพื้นฐานหลักในหมวดความปลอดภัยในการทำงาน อันเป็นมาตรฐานที่นานาประเทศยอมรับมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว แต่ถ้าหากว่าประเทศไทยจะมีกฎหมาย นโยบาย มาตรการ หรือแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้ ก็จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถยกระดับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานให้ทัดเทียมมาตรฐานสากลได้ เพื่อเป็นการแสดงให้ทั่วโลก รวมทั้งประเทศคู่ค้าได้ทราบว่า ประเทศไทยมีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงสภาพการทำงานให้นายจ้างและลูกจ้างภายในประเทศมีมาตรฐานการทำงาน มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีมาตรฐานความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

จากการศึกษาเบื้องต้นในเรื่องของการให้ความคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานในปัจจุบัน ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นศึกษาในด้านกฎหมายแรงงานเป็นสำคัญ พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายและแนวปฏิบัติที่สอดคล้องเป็นส่วนใหญ่กับอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งกล่าวได้ว่า ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวนี้ได้ แต่ก็ยังคงมีบทบัญญัติบางประการของอนุสัญญา ที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับหรือยังไม่มีแนวปฏิบัติให้สอดคล้องโดยสมบูรณ์ เช่น ประเด็นเรื่องสุขภาพจิตใจ การออกกฎหมายและมาตรการคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกล่วงโทษทางวินัย หากลูกจ้างตัดสินใจปฏิเสธการทำงานที่อาจ

<sup>5</sup> สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/public/english/about/index.htm>.

เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยและสุขภาพของตน ตลอดจนเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งในปัจจุบันมีความพยายามที่จะผลักดันร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.....

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนทำงาน เพื่อให้เกิดแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนให้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ให้สามารถที่จะคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของคนงานในทุกภาคส่วน ให้ได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกัน ตลอดจนได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น เพื่อเป็นการลดความสูญเสียและผลกระทบทางสังคมในด้านต่างๆ ที่จะมีตามมา เนื่องจากเกิดการอุบัติเหตุหรือโรคภัยต่างๆ จากการทำงานต่อไป

## 1. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิด และเหตุผลของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา และความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย ว่ามีความชัดเจนเพียงพอ หรือมีความเหมาะสมต่อคนทำงานหรือไม่ อย่างไร
3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน กล่าวคืออนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน และข้อแนะนำฉบับที่ 164 เป็นสำคัญ เพื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสีย รวมถึงเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

4. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ และนำมาปรับใช้กับกฎหมายของไทย ในเรื่องของมาตรการเพื่อคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

## 2. สมมติฐานในการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของประเทศไทยที่มีอยู่ ถึงแม้ว่าบางส่วนจะมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน แต่ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ จึงควรพิจารณาว่า ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน หรือไม่ และหากเห็นว่าควรเข้าเป็นภาคี ประเทศไทยจะต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศอย่างไร หรือไม่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญา รวมถึงพิจารณาว่าจะต้องมีแนวทางหรือมาตรการใดเพื่อรองรับให้เป็นไปตามกลไกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเห็นควรให้สัตยาบัน

## 3. ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นทำการศึกษาอนุสัญญาฉบับที่ 155 เป็นหลัก ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำขึ้นควบคู่กับข้อแนะที่ 164 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน โดยศึกษาที่มา โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แนวคิดและหลักการของการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ความเป็นมาของอนุสัญญาฉบับที่ 155 หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 155 นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่ออนุสัญญาฉบับที่ 155 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา รวมถึงพิจารณาว่าประเทศไทยสมควรที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ หากควรเข้าเป็นภาคีจะต้องดำเนินการทำให้กฎหมายภายในมีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร ตลอดจนวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าสอดคล้องกับข้อบทในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา

#### 4. วิธีการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยอาศัยวิธีการศึกษาในลักษณะการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษา และวิเคราะห์จากเอกสารต่างๆ หนังสือ ตำรา งานวิจัยทางด้านวิชาการ บทความ เอกสารจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์และ อินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานทั้งภาษาไทยและ ภาษาต่างประเทศ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้วาง แนวทางไว้ในอนุสัญญาและข้อแนะ

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ความรู้และความเข้าใจในขอบเขตเนื้อหาของบทบัญญัติในอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วย ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานและข้อแนะที่ 164 อันเป็นมาตรฐานขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ
2. ได้ความรู้และความเข้าใจในขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศไทย ทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย
3. ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความ ค้ำครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน