

## บทที่ 2

### แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

#### 1. ความหมายของความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ในส่วนของการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน จะประกอบไปด้วยบทนิยามความหมายของสุขภาพอนามัย และส่วนที่ว่าด้วยความปลอดภัย รวมทั้งนิยามความหมายของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 1.1 นิยามของคำว่า “ความปลอดภัยในการทำงาน”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้โดยตรงสำหรับคำว่า “ปลอดภัย” หมายถึง ปลอดภัย

ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล ให้คำนิยามเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึงความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพทั้งหลาย ซึ่งผู้ประกอบอาชีพหรือผู้ใช้แรงงานนั้นอาจทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ขนส่ง เหมืองแร่ ป่าไม้ ประมง พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรืออาชีพอื่นได้<sup>1</sup>

วิฑูร สิมะโชคดี ให้คำนิยามเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึงการทำงานที่ไม่มีอันตราย ไม่อยู่ในสภาพที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ หรือไม่เป็นโรค แสดงว่าการทำงานอย่างปลอดภัย จะต้องไม่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บ พิการ หรือตาย การเจ็บป่วยหรือเป็นโรค ทรัพย์สินเสียหาย เสียเวลา ขบวนการผลิตหยุดชะงักไม่สม่ำเสมอ คนงานเสียขวัญ กำลังใจและกิจการเสียชื่อเสียง ความปลอดภัยในการทำงานจะเกิดขึ้นได้เมื่อสภาพที่เป็นอันตรายหรือโอกาสเกิดอุบัติเหตุหมดไป จะต้องกำจัดที่สาเหตุมูลฐานของอุบัติเหตุ อันได้แก่การกระทำที่ไม่ปลอดภัย และสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย<sup>2</sup> ทั้งนี้ยังให้ความหมายอย่างจำกัดความ

---

<sup>1</sup> ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล, ความปลอดภัยในการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเมฆาเพรส จำกัด, 2532), น.1-2.

<sup>2</sup> วิฑูร สิมะโชคดี, วิศวกรความปลอดภัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์ 2532), น.105 – 106.

อีกว่า “ความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคนที่เกี่ยวข้อง นั่นคือผู้ทำงานกับเครื่องจักร และสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย ก็จะต้องมีสติ และจิตสำนึกของความปลอดภัย (Safety mind) ตลอดเวลาทำงาน”<sup>3</sup>

ดร.เฉลิมชัย ชัยกิติภรณ์ ให้ความหมายว่า “สภาวะการณืปราศจากภัย (Hazard) หรือการพ่นภัย รวมถึงการปราศจากอันตราย (Danger) การบาดเจ็บ (Injury) การเสี่ยงภัย (Risk) หรือการสูญเสีย (Loss)”

สราวุธ สุธรรมสา และคณะให้หมายความว่่า “การควบคุมความสูญเสียที่เกิดจากอุบัติเหตุ (Control of Accidental Loss) ความหมายที่สำคัญของประการของคำว่าความปลอดภัยโดยปกติ หมายถึง ความเป็นอิสระจากอุบัติเหตุหรือสภาวะการที่ปลอดภัยจากการเจ็บป่วย การบาดเจ็บหรือการสูญเสีย” อย่างไรก็ตามความหมายที่นำมาใช้มากที่สุด ก็คือ “การควบคุมความสูญเสียที่เกิดจากอุบัติเหตุ (Control of Accident Loss) ความหมายนี้จะสัมพันธ์กับการบาดเจ็บ การเจ็บป่วย และความเสียหายที่เกิดกับสิ่งต่างๆ ในการทำงานหรือสภาพแวดล้อมภายนอก

ภาวนา พัฒนศรี ให้ความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยหรือความปลอดภัยในการทำงาน” หมายถึง สภาวะที่ถูกจัดขึ้น เพื่อให้ลูกจ้างสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันการเสื่อมสุขภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจและสังคม ซึ่งสภาวะการทำงานจะมีองค์ประกอบ 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1. กระบวนการทำงาน 2. สิ่งแวดล้อมในการทำงาน 3. เครื่องมือ เครื่องจักร และเครื่องใช้ในการทำงาน โดยกระบวนการทำงาน ครอบคลุมทั้งระบบการผลิต การบริหารงาน และเนื้องาน สิ่งแวดล้อมในการทำงาน จำแนกเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ความร้อน แสงสว่าง เสียงดัง ไฟฟ้า กัมมันตภาพรังสี ความสั่นสะเทือน คุณภาพของอากาศในที่ทำงาน เป็นต้น สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ เช่นเชื้อโรคต่างๆ สิ่งแวดล้อมทางเคมี เช่น ก๊าซ เขม่า ใยหิน ฝุ่น โลหะ สารเคมี สารละลายต่างๆ เป็นต้น สิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ประเภทนี้เป็นสิ่งแวดล้อมทางวัตถุ ส่วนสิ่งแวดล้อมด้านคน เป็นประเด็นด้านสังคม - จิตวิทยา เช่นความสามารถในการปรับตัว ให้เข้ากับระบบการทำงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา ความเครียด ความล้า ขวัญและกำลังใจในการทำงาน เป็นต้น และในส่วนขององค์ประกอบด้านเครื่องมือ

<sup>3</sup> วิฑูร สิมะโชคดี, พจนานุกรมศัพท์ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร:สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี-ญี่ปุ่น , 2539).

เครื่องจักรและเครื่องใช้ในการทำงานนั้น รวมถึงตัวอาคารโรงงาน และตำแหน่งของการติดตั้ง เครื่องมือเครื่องจักรด้วย<sup>4</sup>

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้คำนิยามเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ว่าหมายถึง ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพทั้งหลาย ซึ่งอาจทำงานในประเภทอุตสาหกรรม หรือประเภทงานก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของการประกอบธุรกิจของสถานประกอบการ หากเกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงานขึ้นย่อมส่งผลเสียหายต่อการดำเนินธุรกิจหรือกิจการ โดยผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือนายจ้าง และตัวลูกจ้าง นายจ้างต้องสูญเสียทรัพย์สินเงินทองจากการเกิดอุบัติเหตุ ค่าชดเชย ค่ารักษาพยาบาล ค่าวัสดุ รวมถึงเครื่องมือเครื่องจักรที่เสียหาย ส่วนลูกจ้างได้รับอันตรายบาดเจ็บ พิการ เสียชีวิตหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ส่วนผลกระทบทางอ้อม เช่นการผลิตหยุดชะงัก ล่าช้า ทำให้เสียโอกาสในการดำเนินธุรกิจ และผลตอบแทนที่ควรจะได้รับ สำหรับความสูญเสียของครอบครัว ลูกจ้างที่ได้รับอุบัติเหตุ ย่อมทำให้ขาดผู้นำครอบครัว และนำไปสู่การมีครอบครัวที่ขาดความสมบูรณ์ และอบอุนในสังคม การดำรงชีวิตประจำวันไม่เป็นปกติสุข และที่สำคัญก็คือผลกระทบที่มีต่อประเทศชาติโดยรวม เช่น ภาพลักษณ์ความไม่ปลอดภัยในการทำงานซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การลงทุน<sup>5</sup>

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง “ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง” ได้ให้ความหมายของ “ความปลอดภัยในการทำงาน” ว่า หมายถึง การกระทำ หรือสภาพการทำงาน ซึ่งปลอดภัยจากเหตุอันจะทำให้เกิดการประสบอันตราย การเจ็บป่วยอันเนื่องจากการทำงานต่อผู้ปฏิบัติงาน หรือความเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

ประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง “ความปลอดภัยในการทำงานของพนักงาน” ได้ให้ความหมายของ “ความปลอดภัยในการทำงาน” ว่าหมายถึงสภาพการทำงานซึ่ง

<sup>4</sup> ภาวนา พัฒนศรี, “รายงานวิจัย ปัญหาความปลอดภัยในการทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศไทย”, 2533, น.4.

<sup>5</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน , กองตรวจความปลอดภัย , คู่มือเฝ้าระวังความปลอดภัยในการทำงาน , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยเพลสจำกัด , 2541) , น.1-2.

ปลอดภัยจากเหตุอันจะทำให้เกิดอุบัติเหตุ การประสบอันตราย โรคจากการเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้มีการให้คำเพิ่มขึ้นมาอีกคำหนึ่ง คือ “Working Conditions and Environment” ซึ่งเมื่อแปลก็จะมีความหมายว่า “สภาพการทำงาน และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน” โดยเจตนาจะให้หมายถึง Working Conditions และ Occupational Safety and Health ทั้งนี้เพื่อให้การดูแลผู้ใช้แรงงานได้ครอบคลุมกว้างขวางขึ้น คือจะดูแลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้ใช้แรงงาน

## 1.2 นิยามของคำว่า “สุขภาพอนามัย”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้โดยตรงโดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 คำ ดังนี้

“สุขภาพ” หมายถึง ภาวะที่ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ

“อนามัย” หมายถึง ความไม่มีโรค,สุขภาพ

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามของคำว่า “สุขภาพ” คือ ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

นายแพทย์ ชินอิสถ หัศบำเรอ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อนามัย” หรือ “สุขภาพอนามัย” (Health) ว่าหมายถึง “สภาวะที่สมบูรณ์ดี ทั้งร่างกาย ทางจิตใจ และทางสังคม” ของมนุษย์เรา โดยการดูแลสุขภาพอนามัยนั้น จะต้องประกอบไปด้วยการดำเนินงานทางสาธารณสุขต่างๆ ที่สอดคล้องกับวงจรธรรมชาติของความเจ็บป่วยของมนุษย์<sup>6</sup>

ดร.เฉลิมชัย ชัยกิติภรณ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อนามัย” หรือ “สุขภาพอนามัย” (Health) หมายถึง สภาวะที่สมบูรณ์ดี ทั้งทางร่างกาย ทางจิตใจ และทางสังคมของมนุษย์เรา”

<sup>6</sup> ชินอิสถ หัศบำเรอ , งานอาชีพอนามัย, “เอกสารการสอนชุดวิชา อาชีวอนามัย หน่วยที่ 1”, (นนทบุรี:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,2527), น.5.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน นั้นหมายถึง สภาวะของมนุษย์ที่มีความสมบูรณ์ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคม ในสภาพการทำงานที่ถูกจัดขึ้นเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากเหตุอันจะก่อให้เกิดการประสบอันตราย อุบัติเหตุ โรคจากการเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ปัญหาสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงานที่มีสาเหตุมาจากการประกอบอาชีพของคนงานนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างช้านานแล้ว ซึ่งในสมัยก่อนนั้นความพยายามในการที่จะคุ้มครองคนงานหรือป้องกันอันตรายให้แก่คนงานนั้นมีน้อยมากเพียงเพราะมีความคิดว่าแรงงานเป็นสิ่งที่มืออยู่อย่างมากมาย ดังนั้น เพื่อที่จะให้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมีดังนี้

### 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับงาน<sup>7</sup>

ในโลกของการทำงาน คนกับสภาวะการทำงานมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน หรือเป็นองค์ประกอบแบบพึ่งพาอาศัยกันอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น สภาวะส่วนบุคคลกับสภาวะการทำงาน จะต้องมีความประสานสอดคล้องกลมกลืน และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม จึงจะทำให้ การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น สามารถบรรลุเป้าหมายทั้งส่วนบุคคล องค์กร และสถานประกอบการต่างๆ ได้

สภาวะส่วนบุคคล เป็นสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ และจิตวิทยา เช่นสภาพที่อยู่อาศัยขนาดของครอบครัว สภาวะทางสุขภาพร่างกาย จิตใจและอารมณ์ สภาพภาพทางสังคม พื้นฐานการศึกษา หรือการได้รับความรู้ที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและทักษะในการทำงาน เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

<sup>7</sup> อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 4, น.6-7.

ในส่วนของสภาวะการทำงานนั้น ประกอบไปด้วยกระบวนการทำงาน สิ่งแวดล้อมในการทำงาน และเครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องใช้ในการทำงาน ปัจจัยกลุ่มนี้เป็นตัวแปรที่อาจคุกคามสภาวะส่วนบุคคลได้อย่างง่ายดายหากไม่มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ลูกจ้างที่ทำงานภายใต้สภาวะการทำงานที่ไม่เหมาะสมจะตกเป็นกลุ่มเสี่ยงต่ออุบัติเหตุหรือโรคจากการทำงาน และหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขสภาพดังกล่าวอย่างเร่งด่วนแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับงานจะต้องได้รับความกระทบกระเทือน

เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคนกับงานนี้ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Working Life) ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กระตุ้นให้วงการแรงงานเกิดความตื่นตัวและเห็นความสำคัญมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 เพื่อให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และมีการกระทำทางสังคมในอันที่จะส่งเสริมให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน และย้ำว่าความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้ประกอบอาชีพเป็นเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของคุณภาพชีวิตการทำงาน<sup>8</sup>

## 2.2 ประเภทของความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

เราไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าความไม่ปลอดภัยในการทำงานสามารถเกิดขึ้นได้ในเวลาใด อาจกล่าวได้ว่าความไม่ปลอดภัยในการทำงานนั้นสามารถที่จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เพราะขณะที่ทำงานนั้นย่อมต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อม และสภาพการทำงานที่มีสิ่งคุกคามในด้านสุขภาพอนามัย ซึ่งปัญหาหลักของความไม่ปลอดภัยในการทำงาน อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ กล่าวคือ

### 2.2.1 การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

โดยทั่วไปในเรื่องของการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานนั้น ส่วนใหญ่มักจะเกิดจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในสถานประกอบกิจการ ซึ่งคำว่าอุบัติเหตุ (Accident) นั้นหมายความว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครคาดคิด ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่

<sup>8</sup> Delamotte,y. & Takezawa , “S.Quality of Working Life in International Perpective”, International Labor Organization , 1984.

สามารถควบคุมได้ เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแล้วย่อมจะทำให้เกิดผลเสียหลายประการ<sup>9</sup> แต่ลักษณะของการประสบอันตรายที่เกิดขึ้น ในบางครั้งก็ไม่ใช่เกิดจากอุบัติเหตุเท่านั้น แต่เป็นการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานตามที่กล่าวมานั้นส่งผลให้ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บ พิการ ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิต ดังนั้นขอบเขตของการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน อาจจำแนกครอบคลุมได้ดังนี้คือ<sup>10</sup>

1. การประสบอันตรายที่เกิดจากการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบโดยตรงทั้งในและนอกสถานประกอบการ
  2. การประสบอันตรายที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่นายจ้างมอบหมาย นอกเหนือจากความรับผิดชอบโดยตรง
  3. การประสบอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกเวลาทำงาน โดยเป็นการทำงานให้นายจ้าง หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของนายจ้าง ไม่ว่าจะได้รับคำสั่งจากนายจ้างหรือสมัครใจทำเอง
  4. การประสบอันตรายที่เกิดขึ้นภายในบริเวณสถานประกอบกิจการทั้งในและนอกตัวอาคารสถานที่ ซึ่งอาจจะไม่ได้เกิดจากการทำงานโดยตรง
  5. การประสบอันตรายเนื่องจากภัยธรรมชาติ ในขณะที่ลูกจ้างกำลังปฏิบัติงานอยู่ เช่น วาตภัย อุทกภัย อัคคีภัย เป็นต้น ซึ่งไม่อยู่ในวิสัยทัศนที่ป้องกันและหลบภัยได้
- การจำแนกประเภททั้ง 5 ข้อนี้เป็นการตีความอย่างกว้าง ซึ่งบางกรณีอาจไม่อยู่ในขอบเขตความคุ้มครองตามกฎหมายก็ได้

### 2.2.2 การเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน

อาการเจ็บป่วย สำหรับคนทั่วไปอาจเกิดเนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น รับประทานอาหารไม่ถูกสุขลักษณะ พักผ่อนไม่เพียงพอ เป็นต้น ซึ่งสำหรับผู้ประกอบอาชีพนั้น นอกเหนือจากสิ่งที่คุกคามต่อสุขภาพอนามัยดังกล่าวแล้ว ในชีวิตประจำวันที่จะต้องใช้เวลาในการทำงานวันละประมาณ 8 ชั่วโมงหรือมากกว่านั้น อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยในสภาวะการทำงานจึงสูงกว่าผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพมากมายหลายเท่า

<sup>9</sup> เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์ และชัยยะ พงษ์พานิช , “เอกสารการสอนชุดวิชาอาชีพอนามัย หน่วยที่ 2” , มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2526 , น.41.

<sup>10</sup> อ่างแล้ว เริงอรุณที่ 4, น.7-8.

หากพิจารณาตามหลักการทางอาชีวเวชศาสตร์แล้ว โรคจากการทำงานมีขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่<sup>11</sup> โรคจากอาชีพ (Occupational Diseases) หมายถึงโรคหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นกับคนทำงานโดยมีสาเหตุจากการสัมผัส สิ่งคุกคามสุขภาพในที่ทำงาน ซึ่งอาการเจ็บป่วยเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานในขณะที่ทำงานหรือหลังจากทำงานเป็น เวลานาน และโรคบางอย่างอาจเกิดภายหลังหยุดการทำงานหรือลาออกจากงานนั้นๆ แล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของสิ่งคุกคามสุขภาพ ปริมาณสารที่ได้รับ และโอกาสหรือวิธีการที่ได้รับ เป็นโรคจากการทำงานที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านอาชีพเพียงอย่างเดียว ตัวอย่างของโรคที่สำคัญ เช่นโรคบิสซิโนซิส (Byssinosis) ในโรงงานสิ่งทอ โรคแอสเบสโตซิส (Asbestosis) ในโรงงานผลิตกระเบื้องใยหิน โรคซิเดอโรซิส (Siderrosis) ในโรงงานหลอมเหล็ก โรคพิษตะกั่ว โรคซิลิโคซิส (โรคปอดจากฝุ่นหิน) โรคพิษสารทำละลายต่าง ๆ (Organic solvent toxicity) ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ในเชิงสาเหตุและผลกระทบ (Cause-effect หรือ dose-response relationship) เป็นต้น<sup>12</sup>

โรคที่สัมพันธ์กับงาน (Work-Related Diseases) เป็นโรคจากการทำงานที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยได้หลายอย่าง (Multifactoral diseases) รวมทั้งปัจจัยจากการทำงานด้วย ทั้งนี้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดโรค อาจได้แก่ พันธุกรรม พฤติกรรมสุขภาพของคนทำงาน ท่าทางการทำงาน ลักษณะหรือระบบงานที่ไม่เหมาะสมผู้ป่วยมักมีอาการหลายโรครวมกัน เช่นคนงานในโรงงานปั๊มโลหะมีอาการหงุดหงิดง่าย มีน้มน้ำตา ไม่ค่อยได้ยินเสียง ได้รับการวินิจฉัยว่าป่วยด้วยโรคพิษโครเมียมเรื้อรังร่วมกับโรคประสาทหูเสื่อม (Chronic chromium poisoning และ Noise induced hearing loss) โรคปวดหลังจากการทำงาน โรคความดันโลหิตสูง เป็นต้น<sup>13</sup>

ตลอดจนโรคที่เพิ่มซ้ำจากงาน (Work-Aggravated Diseases) ซึ่งเป็นโรคจากการทำงานโดยมีสาเหตุจากงานเพิ่มขึ้นจากเหตุโรคเดิม ทำให้โรคเดิมมีการกำเริบ หรือรุนแรงขึ้น

กล่าวโดยสรุป สภาวะการทำงานที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเจ็บป่วย การเจ็บป่วยนั้นอาจเกิดขึ้นอย่างกะทันหัน หรืออาจจะยังไม่แสดงอาการในระยะแรก โดยที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็ไม่ได้สงสัย

<sup>11</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 9 , น.68-84

<sup>12</sup> โครงการส่งเสริมการผลิตเอกสารชุดการเรียนรู้ในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ม.ศรีนครินทรวิโรจน์ ประสานมิตร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), [www.healthnet.md.chula.ac.th](http://www.healthnet.md.chula.ac.th).

<sup>13</sup> สืบค้นจาก [www.siamsafety.com](http://www.siamsafety.com)

นอกจากนั้น ความไวในการเกิดโรคของแต่ละคนก็ไม่เท่ากัน แม้จะทำงานหน้าที่เดียวกัน ลักษณะเดียวกัน หรือในสถานที่เดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามก็ควรมีมาตรการดูแล ป้องกัน และเยียวยา การเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน<sup>14</sup>

## 2.3 สาเหตุของการประสบอันตรายและเจ็บป่วยต่อสุขภาพอนามัย

สาเหตุของการประสบอันตรายและเจ็บป่วยต่อสุขภาพอนามัยในการทำงานนั้นขึ้นอยู่กับด้วยกันหลากหลายสาเหตุ แต่แนวคิดที่เกี่ยวกับสาเหตุของการประสบอันตรายจากการทำงานที่นิยมใช้เป็นแนวคิดในการวิเคราะห์อุบัติเหตุ นั้น มักจะเริ่มจากการจำแนกว่ามาจากปัจจัยหลัก 2 ลักษณะนี้ กล่าวคือ<sup>15</sup>

### 2.3.1 การกระทำที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Practices)

หมายถึง การกระทำของผู้ปฏิบัติงานด้วยวิธีการที่ไม่ปลอดภัยอันอาจก่อให้เกิดอันตราย เช่น ประมาท รู้เท่าไม่ถึงการณ์ เสพของมีนเมา หรือหยอกล้อกันขณะทำงาน ฯลฯ อย่างไรก็ตามสาเหตุแห่งพฤติกรรมที่ไม่ปลอดภัยได้รับ การวิเคราะห์ โดยพิจารณาจากคุณลักษณะของผู้ประสบอันตรายแต่ละราย ซึ่งอาจสรุปได้ว่าความไม่รู้ (Innocence) ความละเลยเพิกเฉย (ignorance) หรือความจงใจ (Intention) ของผู้ประสบอันตรายนั้นมีรากฐานมาจากอุปนิสัยการทำงานที่ไม่เหมาะสมและสิ่งแวดล้อมทางสังคม จากอุปนิสัยดังกล่าวก่อให้เกิดความบกพร่องในตัวบุคคลและการกระทำที่ผิดๆของบุคคลนั้น<sup>16</sup> ตัวอย่างเช่น การปฏิบัติงานโดยไม่มีหน้าที่ หรือขาดความรับผิดชอบ การสวมใส่เครื่องแต่งกายไม่รัดกุม ใ่วัฒมยาว ใส่เครื่องประดับ ในขณะที่ทำงาน ยกวางของหรือเคลื่อนย้ายวัสดุอุปกรณ์ด้วยท่าทางที่ไม่ปลอดภัย อิริยาบถในการทำงานน่าเกิดอันตราย ไม่ว่าจะเป็นการเดิน การวิ่ง การกระโดด การก้าว การเชื่อม การป้อน ฯลฯ

<sup>14</sup> อรพรรณ เมธาติลกุล, สถานการณ์อาชีวเวชศาสตร์ในประเทศไทย, น.1.

<sup>15</sup> เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์ และวิทยา อยู่สุข, “เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชาอาชีวอนามัยและความปลอดภัยเบื้องต้น” , มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2526 , น.99-104.

<sup>16</sup> สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน, กรมแรงงานและสวัสดิการสังคม, เอกสารความปลอดภัย, แผ่นพับ.

การใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่ชำรุด ใช้ไม่ถูกวิธี หรือใช้เครื่องมือไม่เหมาะสมกับงาน การปรับหรือทำความสะอาดเครื่องจักรในขณะที่เครื่องจักรกำลังทำงานอยู่ การไม่ปฏิบัติตามกฎความปลอดภัยหรือคำเตือน<sup>17</sup> เป็นต้น

### 2.3.2 สภาพหรือเงื่อนไขที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Conditions)

หมายถึง สภาพการทำงาน หรือสภาวะแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เหมาะสมเป็นอันตราย เช่น อุปกรณ์การผลิตหรือเครื่องจักรอยู่ในสภาพชำรุด ไม่มีฝาครอบ เครื่องกัน หรือเครื่องป้องกันอันตราย การวางแผนผัง การทำงานไม่เป็นระเบียบ หรือสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี เช่น แสงสว่างน้อยเกินไป เสียงดังเกินมาตรฐาน การระบายอากาศไม่ดีพอ อากาศร้อนอบอ้าว ไม่ถ่ายเท มีฝุ่น คิวิน ไอ หรือก๊าซพิษ มีสารเคมีที่เป็นอันตรายในที่ทำงาน เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้ หรือการระเบิด การจัดเก็บรักษาความปลอดภัยไม่ถูกต้องขาดความเป็นระเบียบ<sup>18</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ทำให้เกิดการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานนั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 2 ปัจจัยคือ<sup>19</sup>

1. ปัจจัยเกี่ยวกับคนงาน กล่าวคือ ทางด้านสภาพร่างกายของบุคคล เช่น ความเมื่อยล้า หูหนวก สายตาดำมืดปกติ สภาพร่างกายไม่เหมาะสมกับงาน มีโรคประจำตัว โรคหัวใจ หรือความพิการต่างๆ เป็นต้น และทางด้านสภาพจิตใจของบุคคล เช่น ขาดความรู้ ขาดจิตสำนึก ขาดความระมัดระวัง ไม่ตระหนักเรื่องความปลอดภัย มีทัศนคติไม่ดี ไม่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ ตื่นเต้น และตกใจง่าย เป็นต้น

2. ปัจจัยเกี่ยวกับการบริหารหรือการจัดการ กล่าวคือ ความบกพร่องด้านการบริหารงาน ความปลอดภัย เช่น ไม่มีการวางแผนงานด้านความปลอดภัยไว้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่ปฏิบัติตามกฎความปลอดภัย ขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และอย่างต่อเนื่อง ไม่จัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลให้กับพนักงาน ไม่ปรับปรุงแก้ไข จุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในสถานที่ทำงาน เป็นต้น

<sup>17</sup> อ้างแล้ว เชนเจอร์รทที่ 9, น.43.

<sup>18</sup> เพิ่งอ้าง,น.44.

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง,น.44.

จากแนวคิดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นำไปสู่แนวทางในการป้องกัน แก้ไขปัญหาความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน โดยเน้นวิธีการหลัก 3 ลักษณะคือ วิธีการทางวิศวกรรม (Engineering) ในส่วนของสภาพแวดล้อมทางกายภาพและเครื่องจักรเครื่องมือที่ใช้ในการทำงาน วิธีการในการให้การศึกษาแก่ผู้บริหารและผูปฏิบัติงานทุกระดับ (Education) และวิธีการบังคับใช้กฎแห่งความปลอดภัยอย่างจริงจัง (Enforcement) โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงหรือระดับนโยบายแห่งชาติ<sup>20</sup>

#### 2.4 ผลกระทบของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยต่อสุขภาพอนามัยเนื่องจากความปลอดภัยในการทำงาน

เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การสูญเสียจะเกิดขึ้นทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคมและจิตวิทยา ทั้งต่อตัวผู้ปฏิบัติงานเอง ครอบครัว เพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารหรือเจ้าของสถานประกอบการ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อประเทศโดยส่วนรวม การสูญเสียดังกล่าวเป็นการสูญเสียโดยตรง และการสูญเสียทางอ้อม<sup>21</sup>

1) การสูญเสียโดยตรง กล่าวคือเป็นการสูญเสียที่เห็นได้อย่างเด่นชัดหรือสามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินที่คิดเป็นค่าใช้จ่ายได้ (direct cost) เช่นตัวลูกจ้างเองอาจได้รับบาดเจ็บ พิการ ทูพพลภาพหรือเสียชีวิต ทางด้านนายจ้างก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินทำขวัญ หรือจ่ายเงินสมทบแก่กองทุนเงินทดแทน ตามกฎหมายแรงงาน เพื่อใช้จ่ายในกรณีต่างๆ อาทิ จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จำเป็นในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จ่ายเป็นค่าทำศพ กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย จ่ายเป็นค่าทดแทน กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ซึ่งเป็นเหตุให้สูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ นายจ้างยังต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อซ่อมแซมหรือดัดแปลง แก้ไข เครื่องมือ เครื่องจักรให้ลูกจ้างทำงานได้อย่างปลอดภัย หรือต้องซื้อเครื่องจักรใหม่ กรณีไม่อาจซ่อมแซมได้

2) การสูญเสียทางอ้อม กล่าวคือเป็นการสูญเสียที่ไม่สามารถคิดเป็นค่าใช้จ่ายได้โดยตรง (indirect cost) การสูญเสียประเภทนี้เป็นการสูญเสียที่โดยปกติมักจะคาดไม่ถึง หรือไม่อาจประเมินเป็นค่าใช้จ่ายได้ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นลักษณะการสูญเสียค่าใช้จ่ายที่แฝงหรือซ่อน

<sup>20</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 15.

<sup>21</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 90-91.

เร้น (hidden cost) ทำให้คิดไม่ถึงในตอนแรก หรือเป็นเรื่องที่ไม่ได้คิดกันว่าเป็นความสูญเสีย การสูญเสียทางอ้อมนั้น อาจจะมีการสูญเสียมากกว่าการสูญเสียโดยตรง คือผลกระทบของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกจ้าง นายจ้าง ครอบครัว และประเทศชาติ สำหรับผลกระทบต่อลูกจ้างอาจทำให้ลูกจ้างขาดรายได้ หรือมีรายได้ลดลง ลูกจ้างและครอบครัวอาจจะต้องมีความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ ถ้าหากลูกจ้างผู้นั้นมีความเจ็บปวด ทรมาน หรือพิการอย่างถาวร เช่นขาขาด แขนขาด ส่งผลต่อสุขภาพจิต และประสิทธิภาพในการทำงานอาจลดลง ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างเดิมได้ หรืออาจถูกโยกย้ายงาน ไม่ก้าวหน้าในการทำงานต่อไป จนอาจถึงขั้นถูกเลิกจ้าง ทำให้กลายเป็นภาระของครอบครัวและสังคม ซึ่งจะต้องให้ความช่วยเหลือ เป็นปัญหาพื้นฐานก่อให้เกิดปัญหาครอบครัว และปัญหาในระดับสังคมต่อไป

สำหรับผลกระทบต่อฝ่ายนายจ้าง ความสูญเสียทางอ้อมที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ความสูญเสียผลผลิตและผลกำไรที่ควรได้รับ สูญเสียเวลาทำงานของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย สูญเสียเวลาทำงานของเพื่อนร่วมงาน และผู้บังคับบัญชาที่ให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่บาดเจ็บ หรือในการสอบสวนอุบัติเหตุ สูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการพัฒนาฝีมือลูกจ้างใหม่ รวมทั้งสูญเสียชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของสถานประกอบการ

สำหรับผลกระทบในระดับประเทศ กล่าวคือ การสูญเสียกำลังแรงงาน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าของระบบเศรษฐกิจ หรือมูลค่าเชิงเศรษฐกิจที่ควรได้รับจากแรงงานลดลง สูญเสียงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นค่าบริหารและปรับปรุงงานด้านความปลอดภัย การดูแลรักษาผู้ป่วย ผู้พิการ และคุณภาพจากการทำงาน เป็นต้น<sup>22</sup>

จะเห็นได้ว่า การประสบอันตราย และเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบอย่างมหาศาลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกแง่มุม ประเด็นที่ทุกฝ่ายจะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาร่วมกัน คือ เมื่อมองจากทฤษฎีและหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงาน เป็นเรื่องที่สามารถป้องกันได้ ยกเว้นเป็นกรณีที่เกิดจากภัยธรรมชาติเท่านั้น ดังนั้น เรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานจึงเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการวางระบบ ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ให้มีความเป็นมาตรฐานทั้งในระดับประเทศ และระดับสถานประกอบการ ต่อไป

<sup>22</sup> อ่างแก้ว เชียงอรุณที่ 9, น.45-46.

### 3. ความสำคัญของการคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

งานทางด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็น และสำคัญยิ่ง ทั้งในแง่มนุษยธรรม และประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้ก่อนการปฏิบัติอุตสาหกรรม การจ้างแรงงานในสังคมภาคเกษตรกรรม และสังคมอุตสาหกรรมครัวเรือนมีลักษณะเรียบง่าย ไม่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาททางแรงงานมากนัก สิทธิและหน้าที่ที่นายจ้างและลูกจ้าง จะต้องปฏิบัติต่อกันก็เป็นไปตามเจตนาที่ทั้งสองฝ่ายได้แสดงและตกลงกันไว้ รัฐมิได้เข้าไปควบคุม ดูแล วางหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดๆ ต่อมาในตอนต้นศตวรรษที่ 19 ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานไปสู่สังคมเกษตรกรรม และสังคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีการจัดตั้งโรงงาน การนำเครื่องจักร ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ควบคู่กับการใช้แรงงาน ทำให้โครงสร้างการจ้างแรงงาน เริ่มมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นายจ้างมุ่งแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ โดยขาดการตระหนักถึงสวัสดิการ ความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จนก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานตามมา<sup>23</sup>

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวคือ แต่ละประเทศมีการใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออก มีการเคลื่อนย้ายแรงงานขนาดใหญ่จากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน โดยมีการอนุโลมหรือผ่อนปรนเงื่อนไขต่างๆ จนทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของคนงานและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรทางธรรมชาติถูกทำลายลง ต้นเหตุมาจากอุตสาหกรรมที่สกปรก ต้นทุนจากชีวิตและความเจ็บป่วยของคนงานตลอดจนต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไม่ได้นำมาคิดรวมในต้นทุนการผลิต<sup>24</sup>

สาเหตุของปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานต้องยอมรับว่าเกิดจากความผิดพลาดของแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นความเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยละเลยมิติของความเป็นคน และเป็นปัญหาที่รัฐเองมองข้าม พร้อมทั้งภาคธุรกิจเองมักจะหลีกเลี่ยง

<sup>23</sup>ชินโอสถ หัศบำเรอ, เอกสารการสอนชุดวิชาอาชีพอนามัย หน่วยที่1, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527, น.6-7

<sup>24</sup> "สถานการณ์และแนวโน้มของปัญหาอาชีพอนามัยในประเทศไทย" <http://anamai.moph.go.th>

กฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน เช่นมีการตรวจโรงงาน เรื่องความปลอดภัยพบว่าโรงงานส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จนกลายเป็นปัญหาวิกฤตด้าน ทรัพยากรมนุษย์ที่น่าเป็นห่วงส่งผลให้คนงานที่ได้รับบาดเจ็บหรือพิการถูกไล่ออกและเสียชีวิตไป เป็นจำนวนมาก<sup>25</sup> ตลอดจนจำนวนสถานประกอบการที่เพิ่มมากขึ้น มีการจ้างแรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้สถิติของผู้ที่ต้องประสบอันตรายและเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานมีมากขึ้น ดังนั้นผลกระทบที่ตามมาจากปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงานนั้น นอกจากจะส่งผลให้เกิดความสูญเสียด้านทรัพยากรบุคคลของประเทศแล้ว ยังเป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ ในการดูแลสุขภาพเป็นจำนวนมาก ปัญหาสุขภาพอนามัยและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน จึงยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา จำเป็นต้องพิจารณาสถานการณ์ และแนวโน้ม ของการประสบอันตรายจากสถิติที่มีการรวบรวมไว้ในแต่ละประเภทกิจการ ขนาดของสถาน ประกอบการ สิ่งที่ทำให้ประสบอันตราย ตลอดจนลักษณะของการประสบอันตราย<sup>26</sup>

เรื่องความสำคัญในการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ในการทำงาน ในแต่ละปีประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีประชากรที่ประสบอันตรายจากการประกอบอาชีพ เป็นจำนวนหลายล้านคน ดังนั้น การมีกฎหมายเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการ ทำงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น กล่าวคือ

- 1) ช่วยป้องกันและควบคุมให้เกิดสภาพความปลอดภัยในการทำงาน
- 2) ช่วยลดความสูญเสียที่บั่นทอนกิจการของนายจ้าง อันเนื่องมาจากการเกิดอุบัติเหตุในการ ทำงาน
- 3) ช่วยลดผลกระทบทางสังคมที่อาจตามมาหลังประสบอันตรายจากการทำงาน
- 4) ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิต และอำนวยความสะดวกต่อเศรษฐกิจของสถานประกอบการเอง และเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ
- 5) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักมนุษยธรรม

นอกจากนั้น ในปัจจุบันนโยบายทางการค้า และประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลที่ว่าควรจะทำ ความตกลง ระหว่างประเทศ ในเรื่องมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการค้าไปในทิศทางใด โดยไม่ให้ประเด็นเรื่อง

<sup>25</sup> “กรณีปัญหากลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อม” <http://anamai.moph.go.th/factsheet>

<sup>26</sup> สุดาว เลิศวิสุทธิไพบูลย์, “อาชีวอนามัยและความปลอดภัย”, เอกสารการสอนชุดวิชาการ สาธารณสุขทั่วไป หน่วยที่ 11-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527, น.62.

แรงงานโดนเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน กลายมาเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันทางการค้า ทั้งนี้องค์การการค้าโลก (WTO : World Trade Organization) เองก็ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานแรงงานแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงมีประเทศที่พัฒนาแล้วหลายๆประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างพากันหาทางออกของตนเอง โดยนำเอามาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาเป็นตัวแปรสำคัญ ไม่ว่าจะโดยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า GSP (Generalized System of Preference) แก่ประเทศอื่นภายใต้มาตรการจูงใจด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน หรือการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจผู้แทนการค้าของประเทศตนสามารถใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าตามรัฐบัญญัติการค้าต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ยังมีการบรรจุประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานเข้าไว้ในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี(FTA : Free Trade Agreement) กับนานาประเทศ<sup>27</sup>

ทั้งนี้ ในภาคเอกชนทั้งที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทเจ้าของสินค้าชั้นนำของประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็ได้นำเรื่องสิทธิแรงงานมากำหนดเป็นมาตรฐานแรงงานเพื่อให้ผู้รับจ้างผลิตสินค้าในประเทศกำลังพัฒนาต้องให้การคุ้มครองดูแลสิทธิแรงงาน โดยการนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดอีกด้วย เช่น มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม(SA8000 : Social Accountability) ของหน่วยงานความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ (Social Accountability International) ได้กำหนดมาตรฐานต่างๆไว้ เช่น ต้องจัดให้มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดีและต้องดำเนินการให้เพียงพอต่อการป้องกันอุบัติเหตุและการได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน โดยให้ลดเหตุแห่งอันตรายในสภาพแวดล้อมการทำงานให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถปฏิบัติได้<sup>28</sup>

ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงควรดำเนินการตามมาตรฐานแรงงาน (Labour Standards) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้การกำหนดขอบเขตของมาตรฐาน ให้อย่างกว้างๆ โดยประเด็นเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน (Occupation health and safety) เป็นหนึ่งในมาตรฐานที่องค์การแรงงาน

<sup>27</sup> ชัยยุทธ ขวลิตนิกุล , "การศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 และพิธีสารประกอบอนุสัญญา", (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงาน, 2544-2549), (อัดสำเนา)

<sup>28</sup> สืบค้นจาก <http://www.sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.viewPage&pageID=710>.

ระหว่างประเทศกำหนดไว้ โดยกำหนดว่าทุกประเทศควรออกกฎหมายให้คุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงาน นอกจากนี้จะบังคับในเรื่องของการออกมาตรการบังคับแล้ว ยังกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาลให้กับแรงงานที่ได้รับอุบัติเหตุ และมีการกำหนดโทษทั้งจำคุก และปรับ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม<sup>29</sup>

#### 4. ความเป็นมาของกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

จากการศึกษาถึงแนวคิดและความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน อาจกล่าวได้กฎหมายความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงาน ถือเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน การกำหนดโรคจากการทำงาน หรือการคุ้มครองแรงงานให้พ้นอันตรายจากสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ที่จะสามารถสร้างมาตรฐานเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน และสามารถที่จะเป็นหลักประกันการทำงานให้กับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาเป็นลำดับขั้นตอนตามแต่ละยุคสมัยดังจะกล่าวต่อไป

##### 4.1 ความเป็นมาของกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานในต่างประเทศ

ความเสียหายซึ่งเกิดจากการทำงานไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิตหรือร่างกาย และสุขภาพอนามัยของคนทำงานมีปัญหามาเนิ่นนาน โดยความพยายามที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายมาคุ้มครองและป้องกันมีมาน้อยแตกต่างกันไปแต่ละยุคแต่ละสมัย ขึ้นอยู่กับการ “พัฒนากฎหมาย” ในยุคสมัยนั้น สามารถพัฒนาให้ทันกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานมากขึ้นเพียงใด แต่เมื่อสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปการคุ้มครองสิทธิของ

<sup>29</sup> บัณฑิตย ธิชัยเศรษฐสุตติ, สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ อารมณ พงศ์พังน ,2539), น.49.

คนทำงานมีมากขึ้น การยื่นมือเข้ามาช่วยจากภาครัฐมากขึ้น<sup>30</sup> ซึ่งในจุดนี้ความเป็นมาของแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันไป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 1. สหราชอาณาจักร

ในปี พ.ศ. 2257-2331(ค.ศ. 1714 - ค.ศ.1788) Pereivall Pott ศัลยแพทย์โรงพยาบาลเซนต์มาไซโลบัว ในกรุงลอนดอน ได้ค้นพบโรคเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยในการทำงาน เช่น โรคไส้เลื่อน การบวม น้ำที่ถุงอัณฑะ การบาดเจ็บที่ศีรษะ และได้อธิบายถึงโรคมะเร็ง และในปีพ.ศ.2318 (ค.ศ.1775) ค้นพบว่าคนที่ทำงานในปล่องไฟเป็นมะเร็งที่อัณฑะกันมาก และ เขาได้ระบุว่าสาเหตุมาจากเขม่า(Soot) จนเป็นเหตุให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติคุ้มครองปล่องไฟ

ในช่วงปี พ.ศ.2265-พ.ศ.2352 (ค.ศ.1722-ค.ศ.1809) เซอร์ จอร์จ เบเคอร์ แพทย์ชาวเมืองเดวอนเชียร์ (Devonshire) ได้พบสาเหตุของโรคปวดท้อง โดยได้พิสูจน์ให้เห็นว่าน้ำแอมป์เปิ้ลที่ขายในเมืองเดวอนเชียร์นั้น มีสารตะกั่วผสมอยู่ เขาพบว่าเครื่องทำและถังเก็บน้ำแอมป์เปิ้ลมีสารตะกั่วอยู่ โดยตะกั่วจะละลายออกมาทำให้ผู้ที่ดื่มน้ำแอมป์เปิ้ลได้รับอันตรายจากสารตะกั่ว งานชิ้นนี้ได้ตีพิมพ์ในหัวเรื่อง Essay Concerning the cause of Endemial Colic of Devonshire<sup>31</sup>

ในช่วงปี พ.ศ.2338 (ค.ศ.1795 – 1833) ในประเทศอังกฤษมีนาย Clartes Turner Thackrak ซึ่งเป็นบุคคลผู้ทุ่มเทชีวิตเพื่อทำการศึกษาและป้องกันอันตรายจากการทำงาน ซึ่งชื่อเสียงและกิตติศักดิ์ของเขาได้แผ่ไปถึงประเทศสหรัฐอเมริกา

ในช่วงที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ศตวรรษที่ 18 ) มีการนำเทคโนโลยีและเครื่องจักรต่างๆ มาใช้ ทำให้อันตรายจากการทำงานต่างๆ ก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย และที่สำคัญเกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรในวัยทำงานจากชนบทเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้น ทำให้สถิติของผู้ที่ต้อ

<sup>30</sup> เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์ ,ประวัติความเป็นงานอาชีวอนามัย, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานความปลอดภัย หน่วยที่ 1, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2533), น.8.

<sup>31</sup> เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์,ประวัติความเป็นงานอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในต่างประเทศ, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานความปลอดภัย,หน่วยที่1, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2533)น.9 -10.

ประสบอันตรายจากการทำงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย จนต้องมีการพัฒนากฎหมายให้ทันกับบริบทของสังคม เพื่อให้การคุ้มครองต่อผู้ใช้แรงงานดังต่อไปนี้คือ<sup>32</sup>

ในปี พ.ศ. 2345 (ค.ศ.1802) สหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของช่างฝึกหัด (The Health and Moral of Apprentices)

ในปีพ.ศ. 2415 (ค.ศ.1872) สหราชอาณาจักรได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยกฎหมายฉบับนี้ออกมาเฉพาะมีการร้องเรียน เพื่อเกี่ยวกับสภาพการทำงานของเยาวชน

ในปีพ.ศ. 2440 (ค.ศ.1897) รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติกองทุนทดแทนฉบับแรก และในปีพ.ศ. 2450 (ค.ศ.1907) ได้พัฒนาพระราชบัญญัติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในปีพ.ศ. 2517 (ค.ศ.1974) สหราชอาณาจักรได้ออกพระราชบัญญัติสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (The Health and Safety at Work)

ในปีพ.ศ.2519 (ค.ศ.1976) ได้ออกพระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 1976 (Occupational Safety and Health Act 1976)<sup>33</sup>

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

ในปีพ.ศ. 2256 – 2327 (ค.ศ.1713 – 1784) Denis Diderot เป็นนักปราชญ์และนักเขียนชาวฝรั่งเศสชี้ให้เห็นอันตรายในการประกอบอาชีพต่างๆ เช่น อันตรายจากการตกแต่งโลหะ ชุบโลหะ ชุบทอง หรือทำงานในโรงงานตัดหินอ่อน โรงงานตัดหินแต่งหิน โรงงานย้อมผ้า โรงงานทำกระจกฉาบปรอท เป็นต้น โดยคนงานเหล่านี้ทำงานเสี่ยงต่อการรับสารเคมี เช่น กรดปรอท และฝุ่นละอองเข้าสู่ร่างกาย โดยปราศจากการป้องกันซึ่งทำให้เกิดโรคจากการทำงาน

ในปีพ.ศ. 2383 (ค.ศ. 1840) ได้มีการออกพระราชบัญญัติโรงงาน เพื่อวางมาตรการในการป้องกันอุบัติเหตุจากโรงงานทอผ้า ซึ่งตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากในรายงานของหลุยส์ เรนเน่ วิลเลอร์เม่ (Louis Renie Villerme) นักสถิติชาวฝรั่งเศส ได้รวบรวมการใช้แรงงานเด็กโดยเขาได้กล่าวถึงการทำงานอันแสนหนักของเด็กซึ่งในวันหนึ่งต้องทำงาน 16 – 17 ชั่วโมง มีอาหารไม่ดีในการรับประทาน มีเสื้อผ้าที่ชำรุด ต้องเดินทางไกลเพื่อมาทำงานในเวลา 09.00 นาฬิกาในตอน

<sup>32</sup> เฟ็งอ้าง, น.9 -10.

<sup>33</sup> วิฑูร สิมะโชคดีและวีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, วิศวกรรมและการบริหารความปลอดภัยในโรงงาน, (กรุงเทพมหานคร:สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี ไทย-ญี่ปุ่น, 2544), น.1.

เข้า และเดินทางกลับบ้านหลังจากเหน็ดเหนื่อยในตอนกลางคืนด้วยสภาพดังกล่าวของการใช้แรงงานเด็ก ได้มีนักปฏิรูปสังคมผู้หนึ่ง คือ Angel Dollfus (ค.ศ. 1867) ได้จัดตั้งสมาคมขึ้นเพื่อป้องกันอุบัติเหตุในโรงงาน และแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาว่าด้วยความปลอดภัย จนมีการผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศสได้ออกบทบัญญัติว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรม<sup>34</sup>

ในปีพ.ศ.2432 (ค.ศ. 1889) Angel Dollfus เสนอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและประสบการณ์เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันอันตราย โดยช่วยให้มีการเสนอมาตรการอันเหมาะสมในโรงงานอุตสาหกรรม จนมีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในอุตสาหกรรมในการทอผ้า โดยได้มีการพิมพ์สมุดภาพเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันอันตรายซึ่งใช้ได้ผลในโรงงานอุตสาหกรรม

ในปีพ.ศ. 2438 (ค.ศ. 1895) ฝรั่งเศสได้มีการจัดสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยในกรุงปารีส<sup>35</sup>

### 3. ประเทศเยอรมัน

ในปีพ.ศ. 2037 – 2096 (ค.ศ.1494 – 1553) Georg Bouur หรือที่รู้จักกันในนามของ จอเจียส อะกรีโคลา (Georgius Agricola) เป็นนักโลหวิทยาชาวเยอรมัน ค.ศ. 1526 หลังจากศึกษาวิชาแพทย์ และภาษาศาสตร์ธรรมชาติจากประเทศอิตาลีแล้ว อะกรีโคลา ได้ทำงานในฐานะเป็นแพทย์ประจำเหมืองแห่งหนึ่ง ในปีค.ศ. 1556 ได้เขียนบทความลงในหนังสือ De Re Metallica อันเป็นหนังสือที่มีชื่อเสียงในด้านโลหวิทยา เขาได้ให้ความสนใจกับอากาศในเหมือง ได้เสนอเครื่องมือช่วยในการระบายอากาศเช่น พัดลมที่หมุนโดยแรงลมและตุ้มลมอัดอากาศที่ใช้แรงคน<sup>36</sup>

ในปีพ.ศ. 2382 (ค.ศ. 1839) มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็ก

ในปีพ.ศ. 2388 (ค.ศ. 1845) มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานตรวจโรงงานโดยรัฐบาล สำหรับเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรม อาทิ Dusseldoft, Aachen และArnsberge

<sup>34</sup> International Labour Office, "Accident Prevention a Worker's Education Manual" (Geneva : n.p.,1967),pp.10-11,อ้างในวิฑูร สิมะโชคดีและวีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์,น.1.

<sup>35</sup> อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 31,น.10.

<sup>36</sup> เพิ่งอ้าง,น.8.

ในปีพ.ศ. 2412 (ค.ศ. 1869) มีการออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันคนงานให้ปลอดภัยจากโรคทางอุตสาหกรรม

ในปีพ.ศ. 2421 (ค.ศ. 1878) มีการออกกฎหมายชื่อ The Imperial Act อันเป็นกฎหมายที่บังคับให้ทุกโรงงานต้องมีผู้ตรวจสอบประจำ<sup>37</sup>

ในปีพ.ศ. 2428 (ค.ศ. 1885) เยอรมันได้ตรากฎหมายค่าทดแทนขึ้น จนอีก 25 ปีต่อมา ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้ตรากฎหมายค่าทดแทนขึ้นจนครบทุกประเทศ

#### 4. ประเทศอื่นๆ ในแถบยุโรป

ประมาณปีพ.ศ. 743 (ค.ศ.200) Galen ได้ทำการศึกษาและอธิบายให้เห็นถึงอันตรายจากพยาธิสภาพของการแพ้สารตะกั่ว จากนั้นผ่านมามากกว่า 1000 ปี คือในปีพ.ศ. 2016 (ค.ศ. 1473) Elrich Urich Ellenbog ได้จัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการด้านอาชีวอนามัย และความปลอดภัยฉบับแรกของโลก อันเป็นโรคจากการประกอบอาชีพ และการบาดเจ็บของกลุ่มคนงานเหมืองแร่ทองคำ นอกจากนี้ Elrich Urich Ellenbog ยังได้นำเสนองานเขียนเอกสารเกี่ยวกับพิษภัยของคาร์บอนมอนนอกไซด์ พรอท ตะกั่ว และกรดดินประสิว ทั้งยังได้เขียนวิธีการป้องกันอันตรายจากพิษภัยของสารเหล่านี้ด้วย

ในปีพ.ศ. 2036 – 2084 (ค.ศ.1493 – 1541) นายพาราเซลซัส (Paracelsus) บุตรของนายแพทย์ชาวสวิส ที่เคยใช้ชีวิตในโรงงานหลอมโลหะเป็นเวลา 5 ปี ได้สังเกตเห็นอันตรายจากการหลอมโลหะ และการทำเหมืองแร่ โดยเขาได้เขียนบทความลงในหนังสือ Von der Bergsucht Und Anderen Bergkrankhienten ได้อธิบายถึงโรคทางเดินหายใจ และโรคปอดที่เกิดขึ้นเนื่องจากคนงานหายใจเอาไอของสารทาทาร์ส (Tartarus) เข้าไป ซึ่งสารเหล่านี้มีส่วนผสมของสารปรอทกำมะถัน และเกลือ หนังสือเล่มนี้นับว่ามีอิทธิพลทำให้ชาวยุโรปตระหนักถึงภัยของปรอทและพิษภัยของโลหะมากยิ่งขึ้น

ในปีพ.ศ. 2243 (ค.ศ. 1700) Bernadino Rammazzini ชาวอิตาลีซึ่งถือว่าเขาเป็น "บิดาของวงการเวชศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial medicine) รามาซินีได้จัดพิมพ์หนังสือเล่มแรกอันเป็นฉบับสมบูรณ์ทางด้านอาชีวเวชศาสตร์ (Occupational Medicine) ชื่อว่า "โรคของคนทำงาน" โดยมีรายละเอียดของโรคอันเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเอาไว้ทุกสาขาอาชีพในแต่ละ

<sup>37</sup> อ้างแล้ว เชนเจอร์นที่ 33,น.3.

ยุคไว้อย่างละเอียด อีกทั้งรามาชินียังเป็นคนแรกที่ได้อธิบายถึงพยาธิสภาพของโรคซิลิโคสิส (Silicosis) หรือที่เรียกว่าโรคปอดฝุ่นหิน<sup>38</sup>

ในปีพ.ศ. 2520 (ค.ศ.1977) ประเทศนอร์เวย์ ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองคนและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน (The Worker Protection and Working Environment Act 1977) โดยให้ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างประเมินสภาพอันตรายจากสิ่งแวดล้อม

## 5. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปีพ.ศ. 2383(ค.ศ.1840) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐแมสซาชูเซต) ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันอุบัติเหตุจากโรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยฉบับสมบูรณ์ฉบับแรกขึ้น<sup>39</sup>

ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้มีชาวอเมริกัน คือ Dr. Alice Hamilton ได้เฝ้าสังเกตการศึกษาถึงสภาพการทำงานในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดความประหลาดใจแก่เธอว่า ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าของโรงงาน เจ้าของเหมืองแร่ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดเผยข้อมูลการเจ็บป่วยของคนงานโดยโรคที่เกิดกับคนงานนั้นล้วนมีผลมาจากการทำงานในสภาวะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และในสภาวะที่ไม่ปลอดภัย Dr. Alice Hamilton ยังได้เสนอแนะแนวทางในการป้องกันอันตราย ปัญหาดังกล่าวด้วย

ในปีค.ศ. 1908 ได้ใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทนของอังกฤษ ค.ศ.1907 มาเป็นแบบในการตรากฎหมายเงินทดแทนฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาจนสำเร็จในปี ค.ศ.1948 จนครบทุกรัฐ

ในปี พ.ศ.2456 (ค.ศ. 1913) ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งชาติทางด้านความปลอดภัยในงานอุตสาหกรรม (National Council for Industrial Safety) และได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Safety Council)

ในปีพ.ศ. 2513(ค.ศ. 1970) ได้ออกพระราชบัญญัติความปลอดภัย และอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health Act 1970) และพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดองค์กร

<sup>38</sup> เฟิงอ๋าง, น.2-5

<sup>39</sup> นิคม จันทวิฑูร, วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในต่างประเทศ, เอกสารการสนชชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพ, หน่วยที่1(นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533) ,น.25.

ที่สำคัญคือ สถาบันความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ (National Institute for Occupational Safety and Health :NIOSH) เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิจัย ค้นคว้า และเสนอแนะมาตรฐาน

ในปีพ.ศ. 2514 (ค.ศ.1971) ได้ออกกฎหมายอีกฉบับชื่อว่า “Willams - Steiger Act 1971” เพื่อเตรียมป้องกันทางด้านสิ่งแวดล้อมระยะยาว

#### 6. สมาคมเพื่อความปลอดภัยนานาชาติ

สมาคมเพื่อความปลอดภัยในระดับนานาชาติที่เก่าแก่ที่สุดถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2410 (ค.ศ. 1867) มีชื่อว่า Mulhouse Accident Prevention Association ในประเทศฝรั่งเศส และในเวลาต่อมาประเทศต่างๆ ก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมความปลอดภัยขึ้นมาอีกหลายสมาคมด้วยกันกล่าวคือ

ในปีพ.ศ.2433 (ค.ศ. 1890) ได้มีการจัดตั้งสมาคมความปลอดภัยขึ้นซึ่งมีชื่อว่า The Belgian Manufacturer's Association for the Prevention of Industrial Accidents ในประเทศเบลเยียม นอกจากนั้นในปีค.ศ.1984 ยังได้ร่วมกับประเทศอิตาลีในการจัดตั้งสมาคมความปลอดภัยขึ้น

ในปีพ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1905) ประเทศสวีเดนได้มีการจัดตั้งสมาคมความปลอดภัยขึ้น มีชื่อว่า Swedish Workers Protection Association

ในปีพ.ศ.2461 (ค.ศ. 1918) สหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้งสมาคมด้านความปลอดภัยขึ้นมีชื่อว่า The British National Safety First Association ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น The Royal Society for the Prevention of Accident

ในปีพ.ศ.2470 (ค.ศ.1927) ประเทศออสเตรเลียได้มีการจัดตั้งสมาคมด้านความปลอดภัยขึ้นชื่อว่า The National Safety Council of Australia และ The New South Wales Safety First Association

ในปีพ.ศ. 2471 (ค.ศ.1928) ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งสมาคมทางด้านความปลอดภัยขึ้นเป็นแห่งแรกในเอเชียมีชื่อว่า The Japanese Industrial Welfare Society

ในปีพ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) ประเทศอินเดียได้จัดตั้งสมาคมด้านความปลอดภัยขึ้นเป็นแห่งที่สองในเอเชียมีชื่อว่า The Safety First Association of India

ในปีพ.ศ. 2479 (ค.ศ. 1936) ในทวีปแอฟริกาได้มีการจัดตั้งสมาคมทางด้านความปลอดภัยขึ้นเป็นแห่งแรก มีชื่อว่า The Cape Prevention Safety First Association และในปี

เดียวกันก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมทางด้านความปลอดภัยขึ้นในประเทศคิวบา ถือได้ว่าเป็นสมาคมแรกในประเทศแถบลาตินอเมริกา มีชื่อว่า The Cuba National Safety Council<sup>40</sup>

นอกจากนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีอนุสัญญาต่างๆ ออกมาเป็นจำนวนมากในด้านอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และยังให้ความสำคัญไม่ว่าจะเป็นงานทางด้านการพัฒนาข้อมูล การตั้งคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อช่วยเหลือทางด้านความปลอดภัย หรืองานให้คำแนะนำ เป็นต้น<sup>41</sup>

#### 4.2 ความเป็นมาของกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานในประเทศไทย

ในยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การพัฒนางานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจัดอยู่ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>42</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศต่างๆ ได้ทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานมาอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญ และทำการพัฒนางานทางด้านดังกล่าวมานานหลายสิบปี ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ดังต่อไปนี้กล่าวคือ

พ.ศ. 2509 สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เริ่มบรรจุโครงการอาชีวอนามัยไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

พ.ศ. 2512 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกพระราชบัญญัติโรงงานขึ้น เพื่อให้โรงงานคำนึงถึงความปลอดภัยต่อลูกจ้างเป็นสำคัญ

<sup>40</sup> อ่างแล้ว เชงอรรถที่ 33, น. 6-7.

<sup>41</sup> นิคม จันทรวิฑูร, งานด้านความปลอดภัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพ หน่วยที่ 1, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), น. 58-60.

<sup>42</sup> อ่างแล้ว เชงอรรถที่ 26, น. 55.

พ.ศ. 2517 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งฝ่ายความปลอดภัย โดยสังกัด กองคุ้มครองแรงงาน เพื่อดำเนินงานด้านความปลอดภัย

พ.ศ. 2519 อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และความปลอดภัย สำหรับลูกจ้าง

พ.ศ.2535-2537 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข และออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านอาชีวอนามัย และความปลอดภัยหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ,พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ,พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นต้น

พ.ศ. 2541 มีการออกกฎหมายที่สำคัญ คือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และยังมีบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งในหมวด 8 มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานให้นายจ้าง ดำเนินการบริหาร และจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และมาตรา 107 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสุขภาพ โดยปัจจุบัน มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 และมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จำนวน 11 ฉบับ ได้แก่

- 1) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 23 เมษายน 2547
- 2) กฎกระทรวง กำหนดอัตราน้ำหนักรายงานให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 23 เมษายน 2547
- 3) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในที่อับอากาศ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 27 เมษายน 2547
- 4) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับรังสีคอสมิก พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2547
- 5) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสุขภาพของลูกจ้าง และส่งผลการตรวจแก่พนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2547

- 6) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2547
- 7) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับงานประดาน้ำ พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2548
- 8) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549
- 9) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2549
- 10) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับงานก่อสร้าง พ.ศ. 2551
- 11) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ปั่นจั่น และหม้อน้ำ พ.ศ. 2552

ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีทั้งหมด 11 ฉบับดังนี้คือ

- 1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2519
- 2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม(สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2520
- 3) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้า ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2522
- 4) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับป่นจั่น ลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2530
- 5) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ลงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2534
- 6) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับหม้อน้ำ ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2534

- 7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่อันตรายจากการตกจากที่สูง วัสดุกระเด็น ตกหล่นและการพังทลาย ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2534
- 8) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการ เพื่อความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2534
- 9) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสารก่อกัมเริงที่ห้ามนายจ้างส่งมอบให้ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน ลงวันที่ 8 กันยายน 2547
- 10) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดชนิดของโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2550
- 11) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสารเคมีอันตรายที่ให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพของลูกจ้าง ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552

ในปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ..... โดยให้รวมเป็นร่างเดียวกัน

ในปีพ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ..... เพียงร่างเดียวแทน ซึ่งในปัจจุบันยังคงตกเถียงกันอยู่