

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

แรงงานเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างยิ่งของประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาระบบการขับเคลื่อนทางด้านเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่มีความสำคัญใดๆ เทียมเท่าความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงาน อันถือเป็นรากฐานที่ผู้ใช้แรงงานทุกคนควรจะได้รับ ดังนั้น การใช้แรงงานให้ถูกทางจึงจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าใช้แรงงานอย่างผิดวิธีก็ย่อมที่จะเกิดปัญหาตามมาขึ้น และการจะไม่ได้รับประโยชน์จากแรงงานเท่าที่ควร ฉะนั้นแรงงานจึงจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง เพื่อให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ โดยปกติลักษณะของการจ้าง และการใช้แรงงานนั้น นายจ้างมักเป็นฝ่ายกำหนดเงื่อนไข และสภาพการทำงาน ลูกจ้างโดยส่วนมากก็ต้องทำงานในสถานที่ที่นายจ้างนั้นกำหนดให้ ซึ่งในภาวะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาปลีกย่อยตามมามากมาย เนื่องจากผู้ประกอบการงานทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ทำการประมง ก่อสร้าง หรืออาชีพอื่นใด ย่อมเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และสภาพการทำงานที่มีสิ่งคุกคามสุขภาพอนามัย ดังนั้นแรงงานทุกคนย่อมจำเป็นต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่ในด้านสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงานทั้งสิ้น ทั้งนี้สุขภาพอนามัยของผู้ประกอบอาชีพการงานนั้น อาจจะเสื่อมโทรมลงไปจนเกิดโรคจากการประกอบอาชีพ (Occupational diseases) หรือโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการทำงาน (Work related diseases) ขึ้นได้ทั้งในขณะที่ทำงานอยู่ หรือความเสื่อมโทรมของสุขภาพอนามัยนั้นยังคงมีเหลืออยู่ภายหลังจากการทำงานแล้ว อาจก่อให้เกิดโรคขึ้นได้ แม้ว่าจะเลิกทำงานนั้นไปนานแล้วก็ตาม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization) เป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ และเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เก่าแก่ที่สุด มีเป้าหมายในการทำงานที่สำคัญคือ การยกสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานทั่วโลก และขณะเดียวกันก็พยายามที่จะส่งเสริมการมีงานทำแก่ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนสร้างหลักความคุ้มครองให้ผู้ใช้แรงงานทุกคนได้ทำงานอยู่ในสภาพการทำงานที่ดี รวมทั้งมีหลักประกันในการทำงาน และมีความมั่นคงในงาน และรายได้

ปัญหาในเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานนั้นมีความสำคัญ และมีการตระหนักถึงมานานก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเสียอีก ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้นมาปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการรับรองเกิดเป็นอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานนี้เป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นทั้งทางตรง หรือทางอ้อม ผู้เขียนมีความสนใจในอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ.1981 เนื่องจากมีความเห็นว่าอนุสัญญาฉบับที่ 155 ดังกล่าวเป็นอนุสัญญาที่วางรากฐานในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานให้กับผู้ใช้แรงงานทุกประเภท เป็นอนุสัญญาที่หากประเทศใดๆ สามารถที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ตามที่อนุสัญญากำหนดได้ จะทำให้ประเทศนั้นๆ มีเสถียรภาพในด้านแรงงานเป็นอย่างมาก ทั้งนี้สืบเนื่องจากความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อคนทำงานในแง่ของร่างกายและจิตใจเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนด้านงบประมาณการประกันสุขภาพ ระดับของผลิตภาพภายในประเทศ ตลอดจนขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสถานประกอบการและระดับประเทศ

ดังนั้นเพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างทั้งปวงในแง่ของสภาพการทำงาน แก่นายจ้างทั้งปวงในแง่ของประสิทธิภาพการทำงาน และแก่รัฐบาลในแง่ของสถานะในเวทีระหว่างประเทศ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานที่เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในด้านความปลอดภัยในการทำงานที่นานาประเทศให้ความยอมรับ แต่ทั้งนี้จากการศึกษาและวิเคราะห์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่สอดคล้องเป็นส่วนใหญ่มากกับอนุสัญญาฉบับที่ 155 อยู่บ้างแล้วโดยไม่มีข้อกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของอนุสัญญาดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางประการของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในรองรับหรือยังไม่มีแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญา อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาได้โดยสมบูรณ์ ซึ่งจะขอสรุปดังนี้คือ

1) ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการที่ให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานอย่างทั่วถึงให้แก่คนทำงานทุกคนในทุกกิจการ

2) ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย มาตรการ หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนด้านการให้ความคุ้มครองและป้องกันปัญหาทางด้านจิตใจที่มีผลกระทบต่อสุขภาพคนงาน

3) ประเทศไทยแม้จะมีนโยบายด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และมีการนำนโยบายไปดำเนินการบ้างแล้ว แต่ก็ถือว่า “ยังไม่เป็นนโยบายแห่งชาติที่สมบูรณ์” ตามหลักการที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 155

4) ประเทศไทยยังไม่มีระบบการทบทวนสถานการณ์ความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานในภาพรวมของประเทศ อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบการทบทวนสถานการณ์ความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงาน แต่ก็ยังเป็นไปในลักษณะของการแยกหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งยังก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน หรือช่องว่างในการทำงานอยู่

5) ประเทศไทยแม้จะมีระบบการตรวจแรงงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานอยู่แล้ว แต่นับว่าการจัดระบบการตรวจแรงงานยังไม่เหมาะสมเพียงพอ

6) ประเทศไทยมีสำนักงานประกันสังคมเป็นศูนย์กลางในการรับแจ้งและรวบรวมข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน แต่ยังมีข้อมูลบางประเด็นที่ไม่สามารถเก็บรวบรวมได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์

7) ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ป้องกันไม่ให้นายจ้างเอาผิดหรือลงโทษคนทำงานที่ตัดสินใจปฏิเสธการทำงาน เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า งานนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของตน

8) ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์การกลางรับผิดชอบด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานของประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะพบว่ามีปัญหาบางประการที่ประเทศไทยจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม หรือแก้ไข ให้สามารถรองรับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 155 อย่างสมบูรณ์ เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้ กล่าวคือ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีความคุ้มครองด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานแก่คนงานทุกคนที่ได้รับว่าจ้างให้ทำงานในทุกสาขา กิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่ยกเว้น โดยรัฐควรมีมาตรการที่จะขยายขอบเขตการคุ้มครองทางกฎหมายให้ครอบคลุมคนทำงานทุกคน ในกลุ่มคนที่ยังไม่สามารถให้การคุ้มครองทางกฎหมายได้นั้น รัฐต้องมีมาตรการอื่น ๆ รองรับที่จะให้การคุ้มครองและควบคุมการทำงานเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้กับแรงงานเหล่านั้นด้วย

ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญคุ้มครองดูแลในเรื่องของสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจของคนงาน มิให้ได้รับอันตราย หรือเกิดโรคจากการทำงาน ปัจจุบันกระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุขได้นำแนวปฏิบัติของ ILO เรื่อง การจัดการปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการทำงาน (Managing Emerging Health-related Problems at Work : SOLVE) มาดำเนินการในสถานประกอบการที่มีความพร้อม โดยมุ่งหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเครียด การติดยาหรือการเสพติดและเหล้า เชื้อ HIV และโรคเอดส์ และความรุนแรงในสถานที่ทำงาน แต่ในทางกฎหมายนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองที่ชัดเจนด้านจิตใจ ดังนั้นประเทศไทยควรที่จะพิจารณาออกกฎหมาย กฎกระทรวงหรือแนวปฏิบัติ เพื่อกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาทางจิตใจด้วย ซึ่งในปัจจุบันสามารถที่จะออกกฎหมาย กฎกระทรวงหรือแนวปฏิบัติได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551

ประเทศไทยควรจัดทำนโยบายแห่งชาติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งมีลักษณะที่ครอบคลุมในภาพรวมของประเทศ เพื่อเป็นกรอบระยะยาวในการทำงานและกำหนดทิศทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบได้นำไปกำหนดมาตรการ หรือ

แนวปฏิบัติในรายละเอียดโดยตอบสนองซึ่งกันและกันและไม่ซ้ำซ้อนกัน รัฐบาลต้องร่วมปรึกษาหารือกับผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างในการจัดทำนโยบายดังกล่าว

ประเทศไทยควรที่จะทำการทบทวนสถานการณ์ด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานของประเทศตามระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหา และนำมาจัดลำดับความร้ายแรง ก่อนกำหนดมาตรการแก้ไข และประเมินผลการดำเนินงานต่อไป ซึ่งขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่มีมีการรวบรวมสถานการณ์จากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อทำการทบทวน ชี้บ่งปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และกำหนดวิธีการแก้ไขให้ออกมาเป็นภาพรวมของประเทศ

ประเทศไทยต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยอย่างจริงจัง และต้องจัดทำระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันนี้ พนักงานตรวจแรงงานยังไม่สามารถตรวจสอบประกอบกิจการได้อย่างทั่วถึง ในส่วนของ การตรวจแรงงานแบบรายงานผล (Reporting System) ยังไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก นายจ้างยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ของการตรวจในระบบนี้ ดังนั้น ประเทศไทยควรดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนของพนักงานตรวจแรงงาน ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของกำลังคนที่มีอยู่จำกัดให้มีศักยภาพเพียงพอต่อปริมาณงาน และส่งเสริมการพัฒนา รูปแบบการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประเทศไทยต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการให้นายจ้าง สถาบันประกันภัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุ และโรคจากการทำงาน และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ เพื่อรวบรวมจัดทำสถิติของประเทศ โดยขณะนี้ ประเทศไทยยังขาดศูนย์กลางในการรับแจ้งและรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำสถิติในภาพรวมของประเทศ ทั้งยังขาดมาตรการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ แจ้งข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของประเทศ ทำให้ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึก ประเทศไทยควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่จะทำงานด้านการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนราชการต้องพัฒนาให้สามารถเผยแพร่และแบ่งปันสถิติข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานกลางสามารถดึงสถิติข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ มารวบรวมไว้ได้ง่ายขึ้น

ประเทศไทยจำเป็นต้องออกกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติ คัดค้านไม่ให้นายจ้างเอาผิดหรือลงโทษคนงานที่ตัดสินใจปฏิเสธการทำงานต่อไป เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า งานนั้นจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพของตน ซึ่งในขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายและมาตรการคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกลงโทษทางวินัย หากลูกจ้างตัดสินใจปฏิเสธการทำงานต่อไปในช่วงเวลา ก่อนที่พนักงานตรวจแรงงานหรือผู้ควบคุมงานจะออกคำสั่งให้หยุดการทำงานได้ชั่วคราว นอกจากนั้น ในงานบางประเภทยังไม่มีข้อกำหนดที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการว่า เหตุการณ์ในระดับใดที่ลูกจ้างสามารถปฏิเสธการทำงานต่อไปได้ โดยไม่ถือเป็นการละทิ้งหน้าที่

ประเทศไทยควรกำหนดและมอบหมายให้มีหน่วยงานหรือคณะบุคคลใด เพื่อทำหน้าที่องค์รกลางสำหรับดูแลรับผิดชอบ ตลอดจนประสานงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของประเทศ เพื่อลดความซ้ำซ้อนที่มีอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หากปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ได้อย่างสอดคล้อง จะสามารถลดต้นเหตุหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุและการได้รับบาดเจ็บจากการทำงานลงได้ ซึ่งก่อประโยชน์โดยตรงต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของลูกจ้าง ต่อคุณภาพและปริมาณผลผลิตของนายจ้าง ตลอดจน ต่อต้นทุนทางเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ ระดับผลิตภาพภายในประเทศ ศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณด้านการรักษาพยาบาล ด้านการฟื้นฟูสุขภาพ และด้านการประกันสุขภาพ เป็นต้น

และสำหรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 155 นั้น สามารถก่อให้เกิดประโยชน์องค์รวมในระดับบริหารและระดับระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกด้วย เพราะเป็นการแสดงท่าทีของประเทศไทยต่อประชาคมโลกว่า ประเทศไทยมีกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานของ ILO และพร้อมที่จะปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศให้ทัดเทียมกับมาตรฐานสากลได้