



## การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายจัดตั้ง สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

พิมุข สุศีลสัมพันธ์\*

วริยา ล้าเลิศ\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาพัฒนากฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทย ซึ่งดำเนินการวิจัยด้วยการศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย เอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวแทนบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงานเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับ หากมีอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยเกิดขึ้นแก่ลูกจ้างย่อมส่งผลเสียหายทั้งต่อลูกจ้าง นายจ้าง และเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศให้ความสำคัญโดยการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมาใช้บังคับเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็มีการรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ ซึ่งประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเพื่อเป็นมาตรฐานในการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน โดยเฉพาะ แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีความไม่เหมาะสมบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติและโครงสร้างของกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้มีโครงสร้างการบริหาร และอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ตลอดจนให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมเชิงป้องกันความปลอดภัยในการทำงานให้เกิดขึ้นในสังคม

**คำสำคัญ :** คุ้มครองแรงงาน/ ความปลอดภัยในการทำงาน/ อาชีวอนามัย/ กฎหมาย

\* สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



## Labour Protection on Occupational Safety and Health Law and Thailand Institute of Occupational Safety and Health Establishment Law

Pimuk Suseensumpun<sup>\*</sup>

Wariya Lamlert<sup>\*\*</sup>

### Abstract

This research aims to study Thai Law, Foreign Law, International Labour Standards, concepts and theories related to occupational safety and health including the institute of occupational safety and health establishment in order to develop the occupational safety and health law and Thailand institute of occupational safety and health establishment law by using the results of this research. The results are from revising the relevant books, articles, legal documents, research and in-depth interview.

It was found that the labour protection of occupational safety and health is the fundamental human rights which every labour should be protected. As the damages to employees, employers, and economy caused by accidents or illness from working, every country emphasizes enacting domestic law for protecting labours. Moreover, International Labour Organization adopts international labour standards toward member states' implementation. In case of Thailand, the Occupational Safety, Health and Environment Act B.E. 2554 has been legislated in order to standardize the safety management in workplaces. In addition, the Royal Decree on the Establishment of Institute of Occupational Safety and Health (Public Organization) B.E.2558 has been enacted in order to set up the specialized institute for promoting occupational safety and health. However, some cases of both stated laws are not proper which might effect on efficiency of safety management and promotion in workplaces.

It is recommended that provisions and structure of occupational safety and health law should be amended. Including, the institute of occupational safety and health establishment law should be appropriately amended in terms of administrative structure, authority. Futhermore, consciousness and preventative safety and health culture should be raised seriously.

**Keywords:** Labour Protection/ Occupational Safety/ Occupational Health/ Law

---

<sup>\*</sup> National Institute of Development Administration (NIDA)

<sup>\*\*</sup> Asst. Prof. Dr., Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)



## บทนำ

แรงงานถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตได้ ซึ่งการคุ้มครองแรงงานให้มีความปลอดภัย สุขอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง หากมีการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยขึ้นจากการทำงาน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้างที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการดูแลรักษา นายจ้างที่ต้องเสียหายจากการฟื้นฟูธุรกิจหรือหยุดการผลิต อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ ความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ดีในการทำงานจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)) ในด้านแรงงานไว้ หรือการจัดทำแผนแม่บทด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ 3 เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานในปี พ.ศ. 2555 – 2559 ซึ่งมุ่งหมายให้แรงงานปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยดี รวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองแรงงานด้านนี้ โดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 เพราะมีการนำเทคโนโลยี อุปกรณ์เครื่องจักร สารเคมีมาใช้ในการประกอบกิจการมากขึ้น และมาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่อาจคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างเหมาะสมเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันลูกจ้างจากอันตราย หรือความเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่จากสถิติการประสบอันตรายจากการทำงานและจำนวนเงินทดแทนที่เสียไประหว่างปี พ.ศ.2545 – 2557 พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จำนวนผู้ประสบอันตรายเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ.2551 – 2557 แต่ปรากฏว่าจำนวนเงินทดแทนที่ต้องเสียไปในปี พ.ศ.2553 - 2556 กลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2552 (สำนักความปลอดภัยแรงงาน, 2558, น. 6-7) ซึ่งอุปสรรคของการป้องกันปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงานมาจากผู้ประกอบการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่มีระบบการจัดการหรือป้องกันอันตรายในการทำงานที่เหมาะสม นายจ้าง ลูกจ้างหรือผู้เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจและขาดจิตสำนึกเกี่ยวกับการป้องกันอันตราย ไม่สามารถเข้าถึงช่องทางการรับสื่อหรือองค์ความรู้ต่างๆ ที่เหมาะสมได้ และภาครัฐยังไม่สามารถบังคับใช้หรือติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554, หน้า 2-3)

ดังนั้น นอกจากการมีกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแล้ว การพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักถึงความจำเป็นของการคุ้มครองแรงงานด้านนี้ก็สิ่งสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งกลไกหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวได้ คือ การมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะในการป้องกัน ส่งเสริม พัฒนา ศึกษาวิจัยและสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ



สภาพแวดล้อมในการทำงาน จึงมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2558 เพื่อจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นอย่างเป็นทางการ

จากการที่ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงานของลูกจ้าง ตลอดจนเป็นสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานที่ลูกจ้างทุกคนควร ได้รับการคุ้มครอง แต่ปรากฏว่าการเกิดอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยของลูกจ้างยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาวิเคราะห์ถึงกลไกหรือบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 รวมทั้งวิเคราะห์ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2558 ว่ามีประเด็นปัญหาหรือมีความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแรงงานในด้าน นี้ได้อย่างเพียงพอหรือไม่ เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายไทยว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และกฎหมายไทยว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งกฎหมายแรงงานฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี แนวนโยบาย และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน
3. เพื่อศึกษาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลและแนวปฏิบัติของนานาประเทศ

#### วิธีดำเนินการวิจัย

ทำการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย บทบัญญัติของกฎหมายไทยและต่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากตัวแทนบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กลไกการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานตามกฎหมายให้มีความเหมาะสม



### ผลการวิจัย

การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายเป็นแนวคิดพื้นฐานที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของผู้จ้าง และทำให้การใช้แรงงานเป็นไปด้วยความยุติธรรมและเหมาะสม เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่แรงงานมีอำนาจเจรจาต่อรองน้อยกว่านายจ้างและอาจทำให้ถูกเอาเปรียบจากอิทธิพลของนายจ้างที่มีอยู่เหนือกว่า โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานทั่วไปในด้านต่างๆ ไว้ เช่น ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา การเลิกจ้าง ค่าชดเชย ซึ่งแต่เดิมรวมถึงเรื่องความปลอดภัยในการทำงานด้วย แต่ปัจจุบันการคุ้มครองแรงงานเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการบริหารจัดการ ควบคุม กำกับและดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการอย่างเป็นระบบ การกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แต่งตั้งพนักงานตรวจความปลอดภัยเพื่อควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงการจัดตั้งกองทุนความปลอดภัยฯ เพื่อนำมาใช้ส่งเสริม พัฒนา แก้ไขและบริหารงานความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้การบริหารและดำเนินงานของสถาบันกระทำ โดยคณะกรรมการบริหารสถาบัน และผู้อำนวยการสถาบัน และให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา ศึกษาวิจัย สร้างองค์ความรู้และให้บริการทางวิชาการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน

นอกจากนี้ การคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงานยังเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่แรงงานต้องได้รับความคุ้มครองอย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหรือมาตรการทางกฎหมายของแต่ละประเทศขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งประเทศไทยต้องนำมาตรการเหล่านี้มาพิจารณาเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในเรื่องดังกล่าวมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานหรือแนวปฏิบัติที่เป็นสากล โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญไว้ 4 ฉบับ คือ

1. Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No.155) กำหนดหลักการจัดทำนโยบายของประเทศ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยของแรงงาน โดยลดสาเหตุแห่งอันตรายที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมในการทำงานให้น้อยที่สุด และระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจของรัฐ



นายจ้าง คนงาน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำแผนปฏิบัติแบบยึดโยงกับนโยบายแห่งชาติในระดับสถานประกอบการ โดยมุ่งเน้นปัจจัยที่มีความสำคัญในการลดอุบัติเหตุและโรคที่เกิดจากการทำงาน

2. Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981 วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือกฎระเบียบ โดยการปรึกษาหารือกับองค์กรผู้แทนข้างมากของนายจ้างและคนงาน ต้องจัดทำและทบทวนเป็นระยะเกี่ยวกับข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติเพื่อจัดทำบันทึกอุบัติเหตุและแจ้งอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน โรคจากการทำงาน การเกิดเหตุอันตราย เพื่อให้ระบุสาเหตุ และสร้างมาตรการป้องกัน รวมทั้งต้องจัดพิมพ์สถิติประจำปีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

3. Occupational Health Services Convention, 1985 (No. 161) กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนด นำไปใช้ และทบทวนนโยบายแห่งชาติให้สอดคล้องกับบริการด้านสุขภาพอนามัยในการทำงานอยู่เป็นระยะ รวมทั้งดำเนินการพัฒนาการบริการด้านสุขภาพอนามัยในการทำงานอย่างต่อเนื่องสำหรับคนงานทุกคนในทุกสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงในภาครัฐและสมาชิกของสหกรณ์การผลิตด้วย

4. Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No.187) วางหลักการในการส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการบาดเจ็บ การเกิดโรค และการเสียชีวิตจากการทำงาน โดยพัฒนานโยบายแห่งชาติ ระบบแห่งชาติ และแผนงานแห่งชาติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนตามระบบแห่งชาติและแผนงานชาตินั้น ตลอดจนการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องในเรื่องวัฒนธรรมเชิงป้องกันด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานที่นำมาศึกษา ได้แก่ ประเทศอังกฤษ คือ The Health and Safety at Work etc. Act 1974 ประเทศญี่ปุ่น คือ The Industrial Safety and Health Law 1972 ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ The Workplace Safety and Health Act 2006 และประเทศมาเลเซีย คือ The Occupational Safety and Health Act 1994

สำหรับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาที่ส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานด้านนี้ คือ การมีทัศนคติที่ไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานและมีความเคยชินกับการปฏิบัติงานที่สบายจึงเห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เมื่อยังไม่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นก็จะไม่เห็นความสำคัญของการป้องกันอันตราย รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ควรมีผู้ให้ความรู้หรือคำแนะนำในการปฏิบัติตาม รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานมักจะอ้างอิงไปถึงมาตรฐานตามกฎหมายกระทรวงหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและสับสน



## สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พบประเด็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อทำให้ความคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน ดังนี้

### 1. ขอบเขตการใช้บังคับ

1.1 การใช้บังคับกับหน่วยงานราชการ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในหน่วยงานของตนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นความสำคัญว่าลูกจ้างในภาครัฐควรได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างอื่นทั่วไปตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่แรงงานทุกคนควรได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน โดยหน่วยงานราชการมีหน้าที่บริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานภายในส่วนราชการแต่ละแห่งตามลักษณะและภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้น ๆ แต่ไม่พบว่ามิเกลไกหรือหน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบรับรองว่าการบริหารจัดการหรือมาตรการที่นำมาใช้บังคับนั้น มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดไว้หรือไม่ อีกทั้งกรณีที่หน่วยงานราชการใดไม่กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน หรือมีการกำหนดมาตรฐานขึ้นแต่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ก็ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายใดที่จะดำเนินการแก่หน่วยงานราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ รวมทั้งให้หน่วยงานราชการรายงานผลการดำเนินงานด้านความปลอดภัยต่อผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเท่านั้น ไม่ได้วางแผนปฏิบัติให้รายงานผลการดำเนินการต่อหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบด้านความปลอดภัยในการทำงานโดยตรง ซึ่งควรรับรู้ถึงสภาพการดำเนินการด้านความปลอดภัยในภาพรวมทั้งหมด และการที่การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในการทำงานตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ส่วนใหญ่จะอ้างอิงไปยังกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงที่มีผลใช้บังคับอยู่อาจไม่ครอบคลุมทุกเรื่องที่ต้องการให้ความคุ้มครองแรงงาน จึงอาจเป็นปัญหาในการกำหนดมาตรการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานว่าจะอ้างอิงจากมาตรฐานใด

1.2 ปัญหาของนายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมาย นายจ้างตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ หมายถึง ผู้ประกอบการที่อาจจ้างบุคคลให้มาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่สถานประกอบกิจการ หรือในสถานประกอบกิจการ ซึ่งรวมถึงผู้รับเหมาขั้นต้นและผู้รับเหมาช่วงที่จ้างบุคคลอื่นให้มาทำงานให้แก่สถานประกอบการหรือในสถานประกอบกิจการของตน ที่มีหน้าที่ดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามกฎหมายนี้ ซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นผู้รับเหมาขั้นต้น หรือผู้รับเหมาช่วงในกิจการอุตสาหกรรมที่จ้างงานหรือมอบงานให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งนำไปผลิตหรือประกอบ



นอกสถานประกอบกิจการของตนซึ่งเป็นการทำประโยชน์ให้แก่สถานประกอบการ ยังเข้าข่ายเป็นผู้จ้างงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานที่กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องปฏิบัติตามไว้แล้ว จึงอาจทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีของผู้จ้างงานซึ่งอาจเป็นผู้รับเหมาขั้นต้น หรือผู้รับเหมาช่วงต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดในการคุ้มครองลูกจ้างด้านความปลอดภัยในการทำงาน

## 2. หน้าที่ของนายจ้าง

2.1 หน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลสถานประกอบกิจการและลูกจ้างให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ ซึ่งมุ่งคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแก่ลูกจ้างเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้คุ้มครองถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกจ้าง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการทำงานของนายจ้าง ทั้งที่ความจริงแล้วกระบวนการทำงานของนายจ้างอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการหรือบริเวณใกล้เคียงได้

2.2 หน้าที่ในการกำหนดนโยบายความปลอดภัยในการทำงาน การกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยในการทำงานเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้บริหารระดับต่างและพนักงาน แต่พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดเพียงแต่ให้นายจ้างต้องจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และแผนการควบคุมดูแลลูกจ้างและสถานประกอบการส่งต่ออธิบดี โดยมีได้กำหนดให้แจ้งแผนดังกล่าวให้ลูกจ้างทราบ แต่พบว่าตามกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 กำหนดให้นายจ้างต้องกำหนดนโยบายความปลอดภัยในกรณีที่สถานประกอบกิจการมีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ซึ่งความจริงไม่ว่าสถานประกอบกิจการจะมีจำนวนลูกจ้างเท่าใด ความไม่ปลอดภัยในการทำงานมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ จึงควรบัญญัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐาน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนลูกจ้างไว้ในพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย เนื่องจากไม่ใช่รายละเอียดปลีกย่อยของการบริหารจัดการความปลอดภัยที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

## 3. หน้าที่ของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน

ในกระบวนการทำงานหรือกระบวนการผลิตของนายจ้างและลูกจ้าง อาจมีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ผู้ผลิต ผู้ออกแบบ ผู้จัดการ ผู้นำเข้า ผู้ติดตั้ง เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือสสารที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ อาจเป็นต้นเหตุของความไม่ปลอดภัยหรือความเสียหายต่อสุขภาพในการทำงานได้ แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไว้ ซึ่งควรมีหน้าที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยในการดำเนินการของตน โดย



เป็นการกำหนดหน้าที่ซึ่งป้องกันล่วงหน้า เพื่อไม่ให้เกิดการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยกับลูกจ้างจากการใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุหรือวัตถุอันตราย ซึ่งการจะกำหนดหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ทับซ้อนและมีเจตนารมณ์ต่างจากกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริ โภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติความปลอดภัยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ที่ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิพื้นฐานและเยียวยาค่าเสียหายแก่ผู้บริ โภคอย่างเป็นทางการ

#### 4. หน้าที่ของลูกจ้าง

4.1 บทลงโทษกรณีที่ถูกจ้างฝ่าฝืนหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดของลูกจ้างไว้ เช่น ให้ความร่วมมือกับนายจ้างในการดำเนินการและส่งเสริมด้านความปลอดภัยในการทำงาน ดูแลสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินการด้านความปลอดภัยเพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างและสถานประกอบการเท่านั้น โดยลูกจ้างที่ฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ แต่มีบทลงโทษกรณีที่ถูกจ้างทำงานในสถานที่ที่มีสถานประกอบกิจการหลายแห่ง หรือลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการอื่นซึ่งไม่ใช่ของนายจ้าง และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานซึ่งใช้ในสถานประกอบกิจการเท่านั้น ทั้งที่การทำงานของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยทั้งต่อตนเองและบุคคลอื่นได้ หากลูกจ้างประมาทเลินเล่อหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ก็ควรร่วมรับผิดชอบในการกระทำของตน ซึ่งการลงโทษลูกจ้างที่ฝ่าฝืนหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอาจทำให้เกิดการสร้างนิสัยว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่ควรกระทำ อีกทั้งเป็นการขู่ให้กลัวโทษ และป้องกันผู้กระทำผิดไม่ให้กล้าทำผิดอีกตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน ซึ่งแท้จริงแล้วการกำหนดโทษนี้ไม่ได้ต้องการจะลงโทษลูกจ้าง แต่ต้องการยับยั้งให้ลูกจ้างไม่กล้ากระทำผิด และตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน

4.2 การรบกวนการใช้หรือใช้อุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัยไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ลูกจ้างมีหน้าที่สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล เพื่อประโยชน์ด้านความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งเป็นหลักการควบคุมอันตรายที่ตัวบุคคล การที่ผู้ใดขัดขวาง รบกวน หรือใช้สิ่งเหล่านี้ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ย่อมทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ไม่ปลอดภัยและทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรือโรคจากการทำงานได้ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมา จึงต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยขึ้นเป็นการป้องกันได้ทางหนึ่ง

#### 5. การจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

5.1 การขออนุญาตจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดให้นิติบุคคลที่ประสงค์จะให้บริการจัดฝึกอบรมหรือให้คำปรึกษาเพื่อ



ส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี แต่ว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานจะเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 13 ไม่ได้เป็นมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 8 อีกทั้งมาตรา 11 ก็ไม่ได้กล่าวถึงนิติบุคคลที่จะให้บริการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานไว้ จึงอาจมีปัญหาในกรณีที่นิติบุคคลจะขออนุญาตให้บริการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานได้ ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้ของกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่จะได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและใบสำคัญการขึ้นทะเบียนนิติบุคคลผู้ขออนุญาตฝึกอบรม

5.2 การกำหนดประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Practice) ในการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน บางครั้งนายจ้าง ลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอาจไม่เข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ไม่มีหลักการเรื่องประมวลข้อปฏิบัติหรือการให้คำแนะนำทางปฏิบัติแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง จึงอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทและหน้าที่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจส่งผลต่อการประสบอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานได้

5.3 การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม การจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่าย และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้ประกอบการบางกลุ่มอาจไม่เห็นความสำคัญและมองว่าสิ่งเหล่านี้เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานด้านนี้ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งอาจมีข้อจำกัดในเรื่องเงินและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐควรพิจารณาเป็นพิเศษในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว เช่น เงินช่วยเหลือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสาร ให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนให้นายจ้างใช้มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ แต่หลักการดังกล่าวไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ แต่อย่างใด

5.4 กรณีการเกิดอุบัติเหตุและการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุซ้ำ ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดให้สถานประกอบการเกิดอุบัติเหตุ นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานตรวจความปลอดภัย โดยระบุสาเหตุอันตรายที่เกิดขึ้น ความเสียหาย การแก้ไขและวิธีการป้องกันการเกิดซ้ำอีกภายในเจ็ดวันนับแต่วันเกิดเหตุ ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นจะมีมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุซ้ำก็คือ การสั่งให้นายจ้างส่งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในสถานที่ทำงานที่เกิดเหตุเข้าร่วมอบรม ซึ่งจะทำให้เกิดองค์ความรู้ และได้เทคนิคที่จะนำมาใช้ป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุซ้ำในสถานประกอบการได้ โดยมาตรการนี้พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ไม่ได้กำหนดครอบคลุมไปถึง กำหนดแต่เพียงให้นายจ้างแจ้งวิธีการแก้ไขและการป้องกันการเกิดเหตุซ้ำเท่านั้น



5.5 มาตรการบรรจุลูกจ้างใหม่ พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการรับลูกจ้างใหม่เข้าทำงานไว้สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น แต่ต่างกันในการพิจารณาบรรจุลูกจ้างที่สูงอายุและวัยกลางคนว่านายจ้างควรพิจารณาเป็นพิเศษในการเตรียมงานที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและจิตใจของลูกจ้างกลุ่มนี้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ประเทศไทยไม่ได้กล่าวถึงแต่ควรนำมาพิจารณา เนื่องจากในอนาคตประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ประชากรที่ทำงานจะอยู่ในกลุ่มของวัยกลางคนและผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานได้อย่างเหมาะสม

5.6 โครงสร้างของกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ในการบริหารจัดการ และดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยไม่ได้กำหนดกรอบหรือหลักการพื้นฐานเรื่องต่างๆ ในการจัดการความปลอดภัยในการทำงานไว้ ซึ่งในกฎหมายต่างประเทศจะมีการกำหนดหลักการสำคัญที่ต้องการให้มีการดำเนินการหรือจัดการด้านความปลอดภัยในการทำงานไว้ เช่น หลักการเรื่องมาตรการป้องกันอันตรายและความบกพร่องต่อสุขภาพ การส่งเสริมและดูแลสุขภาพของลูกจ้าง การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน การควบคุมดูแลทางการแพทย์ ซึ่งทำให้ทราบว่ากฎหมายต้องการให้ดำเนินการเรื่องใดบ้าง หรือมีหลักการพื้นฐานสำคัญใดบ้างที่ต้องดำเนินการ

ส่วนการศึกษากฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พบว่า

1. โครงสร้างและรูปแบบของสถาบัน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจากภาครัฐ จำนวน 4 คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 3 คน โดยผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง ซึ่งเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ จะมีจำนวนกรรมการที่มาจากหน่วยงานภาครัฐในสัดส่วนที่มากกว่าผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่มีเพียงฝ่ายละ 1 คนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอังกฤษที่กำหนดสัดส่วนของผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนอื่นที่เหมาะสมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน หรือประเทศมาเลเซียที่กำหนดสัดส่วนของผู้แทนแต่ละฝ่ายไว้เท่ากัน และตามกฎหมายแรงงานของไทย สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ยังแตกต่างจากจำนวนคณะกรรมการชุดอื่นที่ให้นายจ้างและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมปรึกษาหารือกันตามระบบไตรภาคีซึ่งกำหนดสัดส่วนของผู้แทนจากแต่ละฝ่ายในสัดส่วนที่เท่ากัน เช่น



คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ การที่สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอาจทำให้มีข้อจำกัดในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ที่มีได้ไม่เกิน 11 คน ซึ่งอาจมีจำนวนน้อยเกินไป และทำให้มีกรรมการจากทุกฝ่ายไม่ได้สัดส่วนเหมาะสม อีกทั้ง การกำหนดสัดส่วนกรรมการที่มาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ควรมีการคำนึงถึงสัดส่วนกรรมการที่เป็นชายและหญิงด้วย เนื่องจากผู้หญิงอาจมีศักยภาพและมุมมองด้านแรงงานที่แตกต่างไปจากผู้ชาย และควรกำหนดเปิดกว้างไว้สำหรับคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่าเป็นชาวต่างประเทศได้ เพราะการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องใช้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชาวต่างประเทศซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือชำนาญเฉพาะด้านที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ควรให้เสรีภาพแก่ทุกสถานประกอบการในการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตัวแทนของฝ่ายตนเอง แล้วจึงให้คณะกรรมการสรรหาเข้ามาคัดเลือกผู้แทนจากตัวแทนที่แต่ละฝ่ายได้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาอีกทีหนึ่ง

2. หน้าที่และการดำเนินงานของสถาบัน หน้าที่ของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ กับหน่วยงานของต่างประเทศที่ดูแลงานด้านนี้มีขอบเขตหน้าที่คล้ายคลึงกันในภาพรวมคือทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยทำการศึกษา วิจัย เผยแพร่ ฝึกอบรมความรู้ และสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน อย่างไรก็ตาม ยังมีหน้าที่บางประการที่สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ไม่ได้กำหนดไว้และแตกต่างกับต่างประเทศ แต่เป็นหน้าที่สำคัญซึ่งจะช่วยส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง ได้แก่ พัฒนาและเสนอแนะร่างกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน จัดทำประมวลข้อปฏิบัติหรือข้อแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานและส่งเสริมให้มีการนำไปปรับใช้ จัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีกรณีมีปัญหาเฉพาะเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานหญิง แรงงานเด็ก คนพิการ แรงงานผู้สูงอายุหรือวัยกลางคน ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน รวมทั้งให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน รวมถึงพัฒนาแผนฟื้นฟูสมรรถภาพ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อรวบรวมเรื่องร้องทุกข์และสถิติการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน รวมทั้งรวบรวมความต้องการจากสถานประกอบการด้านการวิจัย

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของส่วนงานภายในของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ บางกรณีอาจทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น งานของสำนักวิจัยและพัฒนาวิชาการความปลอดภัยในการทำงานอาจทับซ้อนกับสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุขที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรคที่คุกคามสุขภาพ



จากการประกอบอาชีพ รวมถึงสำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย กระทรวงอุตสาหกรรมที่มีหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนางานด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยในโรงงาน

สำหรับการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ สามารถออกกฎระเบียบในการดำเนินงานของตัวเองได้ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงาน งบประมาณ ทรัพยากรบุคคลเนื่องจากเป็นองค์การมหาชน แต่เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ แล้วพบว่าความเป็นอิสระของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ อาจถูกรอบงำหรือกำหนดโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีในบางกรณี เช่น การสรรหาคณะกรรมการบริหารสถาบันเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด หรือคณะกรรมการบริหารสถาบันต้องกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการสถาบันตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้การดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ถูกแทรกแซง เกิดความล่าช้าหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ตามความเป็นจริงได้

3. ผลของการจัดตั้งสถาบันขึ้นในประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีอำนาจหน้าที่แตกต่างหากจากสำนักความปลอดภัยแรงงานอย่างชัดเจน ทำให้มีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน ปฏิบัติหน้าที่แยกกัน อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ อาจเกิดการทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น การพัฒนาและศึกษาวิจัยด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่ง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม จึงต้องพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละแห่งนั้นมีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ซึ่งทำให้ไม่สิ้นเปลืองเวลา ทรัพยากร และงบประมาณในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีหลักประกันในการทำงาน และมีความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความคุ้มครองในการทำงานในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน อีกทั้งยังทำให้นานาชาติและองค์กรแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่แรงงานทุกคนควรได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

### ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ดังต่อไปนี้



### 1. กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน

1.1 ควรกำหนดให้สำนักความปลอดภัยแรงงาน มีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด และให้หน่วยงานภาครัฐรายงานผลการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานต่อสำนักความปลอดภัยแรงงานด้วย เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งมีการปฏิบัติตามมาตรฐานหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

1.2 ควรเร่งออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความครอบคลุมทุกด้าน แต่มาตรการระยะยาวควรปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานให้มีการกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเอาไว้ในกฎหมายด้วย

1.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ดังนี้

ก) กำหนดให้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายนี้แทนในเรื่องที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานฉบับอื่น เพื่อขจัดปัญหาการทับซ้อนกันของกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

ข) กำหนดหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงให้ข้อมูลการทำงานที่อาจมีความเสี่ยงอันตรายต่อสุขภาพอนามัยต่อบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกจ้างด้วย

ค) กำหนดให้นายจ้างทุกคนมีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยในการทำงาน และแจ้งนโยบายดังกล่าวให้ลูกจ้างทราบ ซึ่งเป็นการวางทิศทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของนายจ้าง

ง) กำหนดให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน เช่น ผู้ผลิต ผู้ออกแบบ ผู้จัดหา ผู้นำเข้า มีหน้าที่ทำให้มั่นใจว่าเครื่องจักร อุปกรณ์หรือสสารที่นำมาใช้ในการทำงานจะไม่มี ความเสี่ยงอันตรายเมื่อมีการใช้อย่างเหมาะสม รวมถึงให้ข้อมูลหรือคำเตือนในการใช้

จ) ควรกำหนดบทลงโทษแก่ลูกจ้างที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะการที่ลูกจ้างไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาจส่งผลเสียหายทั้งต่อลูกจ้าง นายจ้างหรือบุคคลอื่นได้ เพื่อให้มีสภาพบังคับและเป็นการป้องปรามให้ลูกจ้างตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่

ฉ) ควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการรับรองประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Practice) เอาไว้ เพื่อวางแนวปฏิบัติหรือให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง

ช) ควรแก้ไขมาตรา 11 ซึ่งให้นิติบุคคลที่ประสงค์จะให้บริการจัดฝึกอบรมตาม มาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 นั้นรวมถึงกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 ด้วย

1.4 ภาครัฐควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่สถานประกอบการในการให้ความรู้หรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน หรือด้านการเงินตามความเหมาะสม เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจบางรายอาจมีข้อจำกัดด้านการเงินหรือองค์ความรู้ เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม



## 2. กฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ย

2.1 คณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ยฯ ควรมีสักส่วนของผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและจากภาครัฐ ที่เท่ากันหรือมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้เห็นว่าทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

2.2 การได้มาซึ่งกรรมการจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชายและหญิงด้วย ซึ่งอาจทำให้เห็นปัญหาและความต้องการเฉพาะเกี่ยวกับความปลอดภ้ยในการทำงานของแรงงานหญิงหรือแรงงานเด็ก

2.3 ควรใช้วิธีการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างกันเองในกลุ่ม เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่เป็นที่ยอมรับของแต่ละฝ่าย แล้วจึงให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้แทนของแต่ละฝ่ายอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีแต่งตั้ง

2.4 ควรกำหนดขอบเขตหน้าที่ของสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ยฯ ให้มีความครอบคลุมมากขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และควรให้คณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ยฯ มีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติงานของสถาบัน ซึ่งอาจต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

2.5 กรณีที่หน่วยงานใดมีภาระหน้าที่ทับซ้อนกับสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ยฯ ควรโอนภาระหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของหน่วยงานนั้นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความปลอดภ้ยในการทำงานมาอยู่กับสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ยฯ เพียงแห่งเดียว

2.6 หากสถาบันส่งเสริมความปลอดภ้ยฯ ต้องการความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง แต่มีบางกรณีที่มีการดำเนินงานอาจถูกรองรับโดยฝ่ายบริหารนั้น ควรพิจารณาว่าจะจัดตั้งสถาบันในรูปแบบอื่นได้หรือไม่ เช่น องค์กรอิสระ ซึ่งมีอิสระในเรื่องที่มาหรือการเข้าสู่อำนาจ เรื่องนโยบาย เรื่องการงบประมาณ รวมทั้งมีสำนักงานบริหารที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

ท้ายที่สุด การที่ประเทศไทยจะเกิดความปลอดภ้ยในการทำงานได้อย่างแท้จริง นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว เราควรสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภ้ยแก่ทุกคน โดยการปลูกฝังสร้างการเรียนรู้และจิตสำนึกรวมทั้งความตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภ้ย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมเชิงป้องกันอันตรายด้านความปลอดภ้ย และสุขภาพอนามัยในการทำงานให้เกิดขึ้น โดยทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้างหรือภาครัฐ ต้องมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบด้านความปลอดภ้ยในการทำงาน โดยเน้นที่การป้องกันเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้เกิดการคุ้มครองและส่งเสริมความปลอดภ้ยในการทำงานแก่ลูกจ้างได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยเห็นว่าควรศึกษาต่อไปเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายความปลอดภ้ยในการทำงานให้มีการวางมาตรการหรือหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองความ



ปลอดภัยในการทำงานไว้ เพื่อวางแนวทางในการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งศึกษาว่าการดำเนินการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ในรูปแบบองค์การมหาชนมีปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานหรือไม่

### บรรณานุกรม

- คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. (มกราคม 2554). รายงานการศึกษาประเด็นจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2554 – 2558). เสนอต่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม. วิทยา อู่สุข. (2549). สารการเรียนรู้วิชาอาชีวอนามัยและความปลอดภัย. กรุงเทพฯ : คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2558). สถานการณ์การดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทยปี 2558. กรุงเทพฯ : พิณนาเคิลแอดเวอร์ไทซิ่ง.
- International Labour Organization <<http://www.ilo.org>>