

บทความวิชาการ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ช่องทางแห่งโอกาสการยกระดับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย

International Labour Convention No. 155 Channels of Opportunity for Improving Occupational Safety and Health of Thailand

ศักดิ์ศิลป์ ตุลาธร

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

Sakdisilpa Tuladhorn

Dept. of Labour Protection and Welfare

E-mail: tsaksil@gmail.com

วันที่รับบทความ : 27 สิงหาคม 2567

วันที่แก้ไขบทความ : 13 กันยายน 2567

วันที่ตอบรับบทความ : 27 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัยส่งผลต่อการพัฒนาระบบความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทยรวมทั้งสร้างการยอมรับและก้าวทันต่อบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงในเวทีโลกต่อไปซึ่งมีการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทยหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155ข้อมูลในการขับเคลื่อนหรือดำเนินการและการเสนอแนะความพร้อมของประเทศไทยเพื่อให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาดังกล่าว

คำสำคัญ: อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155, ประเทศไทยกับอนุสัญญาแรงงาน,
ความพร้อมของประเทศไทยเพื่อให้สัตยาบันรับรอง ILO C.155

Abstract

This academic article presents the guidelines for Thailand's preparationfor ratifying the International Labour Convention No. 155 on Occupational Safety and Health which lead to the development of Thailand's occupational safety and health system, including creating acceptance and keeping up with the changing context on the world stage which analyses Thailand's safety and occupational health situation, Principles of the International Labour Convention No. 155, information on how to drive or operate, and recommendations on Thailand's readiness to ratify the convention.

Keywords: International Labour Convention No. 155, Thailand and the ILO, Thailand's readiness to ratify ILO C. 155

บทนำ

ประเทศไทยได้มีการขยายตัวด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยมีที่มาของรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้แรงงานมีรายได้มากขึ้น แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ที่ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น สะพานหรือชิ้นส่วนโครงสร้างสะพานพัง/ถล่ม พลุระเบิด สารเคมีรั่วไหล ไฟไหม้โรงงาน/สถานบันเทิง เครื่องจักรบด/ตัด/ทับอวัยวะ ไฟฟ้าช็อต/ดูด ตกจากที่สูง เครนล้ม ฯลฯ และถึงแม้จะมีแนวโน้มการเกิดเหตุที่ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ได้ส่งผลให้เกิดความสูญเสียในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างทั้งบาดเจ็บ พิการ ทุพพลภาพ และเสียชีวิต หรือสถานประกอบกิจการ เครื่องจักร/อุปกรณ์ รวมถึงชุมชน และประชาชนในบริเวณข้างเคียง ประกอบกับจากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference : ILC) สมัยที่ 110 พ.ศ. 2565 ได้มีมติให้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เป็นหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานลำดับที่ 5 เพิ่มเติมจากหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน 4 ลำดับแรก ได้แก่ 1) การมีเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิที่จะร่วมเจรจาต่อรอง 2) การขจัดแรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบ 3) การยุติใช้แรงงานเด็ก 4) การยุติการเลือกปฏิบัติในแง่การจ้างงานและการทำงานส่งผลให้อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเป็นอนุสัญญาพื้นฐาน โดยประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมดจะต้องให้คำมั่นที่จะเคารพและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานในสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ ไม่ว่าประเทศนั้นจะให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามซึ่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิก ก็จะต้องดำเนินการตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นเช่นเดียวกัน

ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงาน

การประสบอันตรายจากการทำงาน ถือเป็นปัญหาที่สำคัญอีกด้านหนึ่งในระดับประเทศเนื่องจากทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประมาณการมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเกิดอุบัติเหตุและโรคจากการทำงานทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบทางตรง เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเงินทดแทน ค่าใช้จ่ายวัตถุดิบ ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมกระบวนการผลิต เป็นต้น และผลกระทบทางอ้อม เช่น ค่าใช้จ่ายรับคนงานใหม่ ค่าใช้จ่ายการฝึกอบรม ค่าใช้จ่ายทางกฎหมาย ค่าชดเชยนอกจากที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมของแต่ละประเทศ (International Labour Office, 2012) สำหรับประเทศไทยในปี 2565 พบว่า มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ 17,332 พันล้านบาท (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2566) ซึ่งประมาณมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากอุบัติเหตุและโรคจากการทำงานประมาณ 693 พันล้านบาท

จากข้อมูลของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม (2566) พบว่า ตั้งแต่ปี 2561–2565 มีจำนวนนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยปี 2561 มีจำนวนนายจ้าง 396,394 รายและปี 2565 มีจำนวนนายจ้างเพิ่มขึ้นเป็น 452,106 ราย มีจำนวนลูกจ้างเข้าข่ายได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี 2561 มีจำนวนลูกจ้าง 10,537,238 รายและปี 2565 มีจำนวนลูกจ้างเพิ่มขึ้นเป็น 11,678,470 รายและในปี 2561 กองทุนเงินทดแทนต้องจ่ายเงินทดแทน 1,799 ล้านบาท

ตารางที่ 1 จำนวนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจำแนกตามความรุนแรง ปี 2561–2565

ปี	ความรุนแรง										
	ตาย		ทุพพลภาพ		สูญเสียอวัยวะบางส่วน		หยุดงานเกิน 3 วัน		หยุดงานไม่เกิน 3 วัน		ผลรวมทั้งหมด
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	จำนวน (ราย)
2561	568	0.66	13	0.02	1,226	1.42	25,303	29.32	59,187	68.59	86,297
2562	639	0.67	13	0.01	1,211	1.28	27,812	29.30	65,231	73.68	94,906
2563	588	0.69	14	0.02	1,005	1.17	25,682	30.03	58,244	68.10	85.533
2564	602	0.77	9	0.01	797	1.02	23,087	29.51	57,503	68.69	78,245
2565	594	0.8	16	0.02	871	1.14	23,631	30.90	51,366	67.16	76,578
เฉลี่ย	598	0.71	13	0.016	1,022	1.21	25,103	29.78	37,556	68.28	84,292

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม, 2566

และในปี 2565 มีจำนวนเงินทดแทนเพิ่มขึ้นเป็น 2,006 ล้านบาท

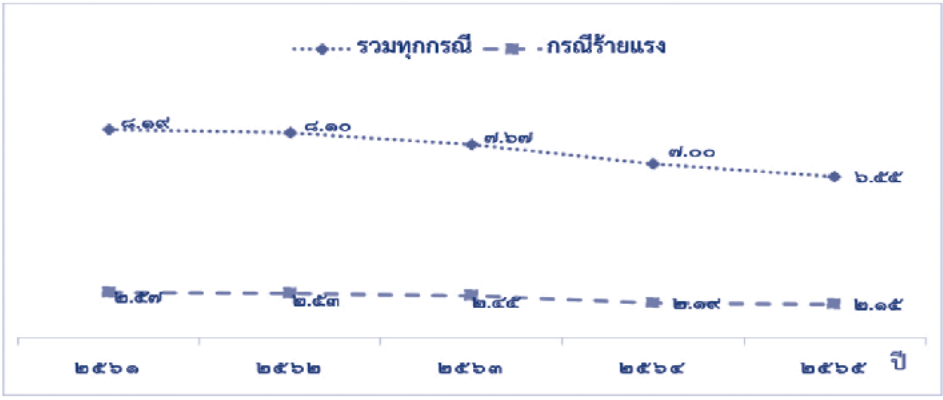
สถานการณ์การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ปี 2561-2565 พบว่า จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานมีแนวโน้มลดลง โดยปี 2561 มีลูกจ้างที่ประสบอันตราย จำนวน 86,297 ราย และลดลงเป็นจำนวน 76,478 ราย ในปี 2565 และเมื่อพิจารณาถึงความรุนแรงของการประสบอันตราย พบว่าส่วนใหญ่เป็นกรณีหยุดงานไม่เกิน 3 วัน คิดเป็นร้อยละ 67.16 ต่อปี รองลงมาคือกรณีหยุดงานเกิน 3 วัน คิดเป็นร้อยละ 30.90 ต่อปี กรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วน คิดเป็นร้อยละ 1.14 ต่อปี กรณีตาย คิดเป็นร้อยละ 0.78 ต่อปี และกรณีทุพพลภาพ คิดเป็นร้อยละ 0.02 ตามลำดับดังแสดงตารางที่ 1

สำหรับแนวโน้มอัตราการประสบอันตรายจากการทำงานต่อลูกจ้าง 1,000ราย ปี 2561-2565 พบว่า มีแนวโน้มลดลง คือ (1) กรณีนับจำนวนการประสบอันตรายฯ ทุกกรณีความรุนแรงโดยปี 2561 มีอัตราการประสบอันตรายฯ เท่ากับ 8.19 รายต่อพันราย และลดลงอยู่ที่ 6.55 รายต่อพันราย ในปี 2565 (2) กรณีนับจำนวนการประสบอันตรายฯ เฉพาะกรณีร้ายแรง (คิดเฉพาะหยุดงานเกินตั้งแต่ 3 วัน ขึ้นไป) โดยปี 2561 มีอัตราการประสบอันตรายฯ เท่ากับ 2.57 รายต่อพันราย และลดลงอยู่ที่ 2.15 รายต่อพันราย ในปี 2565 ดังแสดงแผนภาพที่ 1

อัตราการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานต่อลูกจ้าง 1,000 ราย คิดจากจำนวนการประสบอันตรายฯ ทั้งหมดใน 1 ปี หารด้วยจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองกองทุนเงินทดแทนทั้งหมด ณ สิ้นปีคูณด้วย 1,000

นอกจากนี้ ยังพบว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานของลูกจ้าง สูงสุดลำดับแรก ปี 2561-2565 สามารถจำแนกตามประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ จังหวัดที่มีการประสบอันตรายสูงสุด คือ กรุงเทพมหานคร เฉลี่ยร้อยละ 25.60 ต่อปี สาเหตุที่ทำให้ลูกจ้างประสบอันตรายสูงสุด คือ วัตถุหรือสิ่งของตัด/บาด/ทิ่มแทง เฉลี่ยร้อยละ 23.90 ต่อปี สิ่งที่ทำให้ลูกจ้างประสบอันตรายสูงสุด คือ วัตถุหรือสิ่งของ เฉลี่ยร้อยละ 42.16 ต่อปี อวัยวะที่ลูกจ้างประสบอันตรายสูงสุด คือ นิ้วมือ/นิ้วหัวแม่มือ เฉลี่ยร้อยละ 30.02 ต่อปี ผลของการประสบอันตราย ที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างสูงสุด คือ บาดแผลลึก เฉลี่ยร้อยละ 41.86 ต่อปี กลุ่มอายุของลูกจ้างที่ประสบอันตรายสูงสุด คือ กลุ่มอายุระหว่าง 25-29 ปี เฉลี่ยร้อยละ 18.56 ต่อปี ขนาดสถานประกอบกิจการที่มีการ

ภาพที่ 1 อัตราการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (ต่อลูกจ้าง 1,000 ราย) ปี 2561 – 2565



ที่มา : สำนักงานประกันสังคม, 2566

ตารางที่ 2 สรุปจำนวนการประสบอันตรายจากการทำงานสูงสุดลำดับแรกปี 2561-2565

จำนวนตามประเด็น		ปี พ.ศ.				
		2561	2562	2563	2564	2565
1.จังหวัดที่มีการประสบอันตราย	กรุงเทพฯ	22,658 (26.26%)	25,651 (27.03%)	21,596 (25.24%)	18,445 (23.57%)	19,569 (25.59%)
2.สาเหตุที่ประสบอันตราย	วัตถุหรือสิ่งของ ตัด/บาด/ทิ่มแทง	20,467 (23.73%)	23,531 (24.79%)	20,749 (24.26%)	18,493 (23.63%)	17,479 (22.85%)
3. สิ่งที่ทำให้ประสบอันตราย	วัตถุหรือสิ่งของ	36,329 (42.10%)	41,162 (43.37%)	36,180 (42.30%)	32,550 (41.60%)	31,463 (41.14%)
4. อวัยวะของลูกจ้างที่มีการประสบอันตราย	นิ้วมือ/นิ้วหัวแม่มือ	26,198 (30.36%)	28,138 (29.65%)	25,854 (30.23%)	23,668 (30.25%)	23,207 (29.66%)
5. ผลของการประสบอันตราย	บาดแผลลึก	36,573 (42.38%)	39,218 (41.32%)	36,408 (42.57%)	33,193 (42.42%)	31,038 (40.58%)
6. กลุ่มอายุของลูกจ้างที่มีการประสบอันตราย	กลุ่มอายุ 25-29 ปี	15,449 (17.90%)	17,411 (18.35%)	16,197 (18.94%)	14,929 (19.08%)	14,237 (18.62%)
7. ขนาดสถานประกอบกิจการที่มีการประสบอันตราย	ขนาดมากกว่า 1,000 คน	20,048 (23.23%)	22,625 (23.84%)	16,597 (19.40%)	12,410 (15.86%)	12,912 (16.88%)
8. ตำแหน่งหน้าที่ที่มีการประสบอันตราย	อาชีพงานพื้นฐาน	21,453 (24.98%)	30,092 (31.71%)	25,227 (29.40%)	19,578 (25.02%)	18,865 (24.67%)
9. ประเภทกิจการที่มีการประสบอันตราย	การก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย	2,572 (2.98%)	3,606 (3.80%)	3,128 (3.66%)	2,429 (3.10%)	2,456 (3.22%)
10. โรคที่เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน	โรคจากสาเหตุทางชีวภาพ	0 (0.00%)	4 (0.00%)	195 (0.23%)	195 (0.25%)	896 (1.17%)

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม, 2566

ประสบอันตรายสูงสุด คือ จำนวนลูกจ้างมากกว่า 1,000 คน เฉลี่ยร้อยละ 20.11 ต่อปี ตำแหน่งที่มีการประสบอันตรายสูงสุด คือ อาชีพงานพื้นฐาน เฉลี่ยร้อยละ 26.74 ต่อปี ประเภทกิจการที่มีการประสบอันตรายสูงสุด คือ การก่อสร้าง อาคารที่พักอาศัยเฉลี่ยร้อยละ 3.37 ต่อปี และโรคที่เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงานที่เกิดกับลูกจ้างสูงสุด คือ โรคจากสาเหตุทางชีวภาพ เฉลี่ยร้อยละ 0.31 ต่อปี ดังแสดงในตารางที่ 2

ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย เพื่อลดการประสบอันตรายจากการทำงาน โดยจัดทำแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) และแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) ขึ้นรวมทั้งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเมื่อปี 2559 ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวคิดการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการ (What should be) ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศสมาชิกนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการผลักดันผ่านการเจรจาทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมสิทธิการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขอนามัยทุกภาคส่วนให้เกิดเป็นวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงาน

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของประเทศด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ประเทศไทยควรนำข้อกำหนดอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัยซึ่งเป็นแนวคิดในการกำหนดกลไกการดำเนินการ (How to be) ด้วยการนำนโยบายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างเป็นระบบ มาเป็นแนวทางการดำเนินการพร้อมทั้งขับเคลื่อนแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยในฐานประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สถานการณ์การดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย พ.ศ. 2566

ประเทศไทยได้มีการขับเคลื่อนด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นรูปแบบชัดเจน และให้ภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2557โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานหน่วยงานบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย (Safety Thailand) ขึ้นเพื่อกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแนวทางการดำเนินการภายใต้กรอบของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องที่ได้ร่วมกันกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย (Safety Thailand) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดอุบัติเหตุอุบัติภัย โรคและการเจ็บป่วยจากการทำงานอันจะสร้างเสริมความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตของคนทำงานและประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน ด้วยการบูรณาการในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสร้างกลไกการดำเนินงานให้เอื้อต่อการดูแลกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงและสอดรับกับแนวนโยบายรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการผลักดันให้มีการส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยโดยบูรณาการผ่านกลไกประชารัฐผ่านทางคณะทำงานโครงการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทยฯ ดังกล่าว ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมในทุกระดับและทุกพื้นที่ของประเทศแต่ละหน่วยงานจะบริหารจัดการโดยมอบหมายหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องบูรณาการงานและขับเคลื่อนงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของคนทำงานและประชาชนตามมาตรฐาน มาตรการ ขอบเขตอำนาจและกฎหมายที่รับผิดชอบรวมถึงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมและมีความพร้อมเพื่อผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยประกาศนโยบาย “แรงงานปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี” เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ และจัดให้มีแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นเครื่องมือผลักดันในขณะนั้นเพื่อให้การยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของไทยสู่มาตรฐานสากลและ

ขับเคลื่อนให้สังคมไทยมีวัฒนธรรมความปลอดภัยเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีจิตสำนึกความปลอดภัยในเชิงป้องกัน ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นดังกล่าวด้วยการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 เมื่อ พ.ศ. 2559 เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศในการลดการประสบอันตรายและโรคจากการทำงานผ่านการเจรจาทางสังคมที่มีประสิทธิภาพตลอดจนสร้างกลไกที่ท้าทายในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่เกิดขึ้นกับคนทำงานมีการผลักดันในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีการสื่อสารแบบเปิดและการเจรจาที่สร้างขึ้นจากความไว้วางใจและความเคารพซึ่งกันและกัน และส่งเสริมสิทธิการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขอนามัยทุกภาคส่วนเพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงานในทุกระดับ

ปี 2566 กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ดำเนินการยกร่างแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. ... โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องและอยู่ระหว่างการนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อขอความเห็นชอบให้ประกาศใช้ต่อไป

โครงสร้างการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สมาคม และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐประกอบด้วยหน่วยงานหลักได้แก่ กระทรวงแรงงาน และมีหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ความรับผิดชอบและกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัยที่แตกต่างกันโครงสร้างการบริหารจัดความปลอดภัยฯ ของประเทศไทยดังแสดงแผนภาพที่ 2

1. กระทรวงแรงงาน เป็นองค์กรหลักที่สำคัญ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองดูแลด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานทั่วประเทศ โดยการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยและอาชีวอนามัย รวมทั้งการแก้ไขฟื้นฟูดูแลผู้ใช้แรงงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม และสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน)

กฎหมายที่บริหารจัดการโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้แก่พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

ส่วนกฎหมายที่บริหารจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

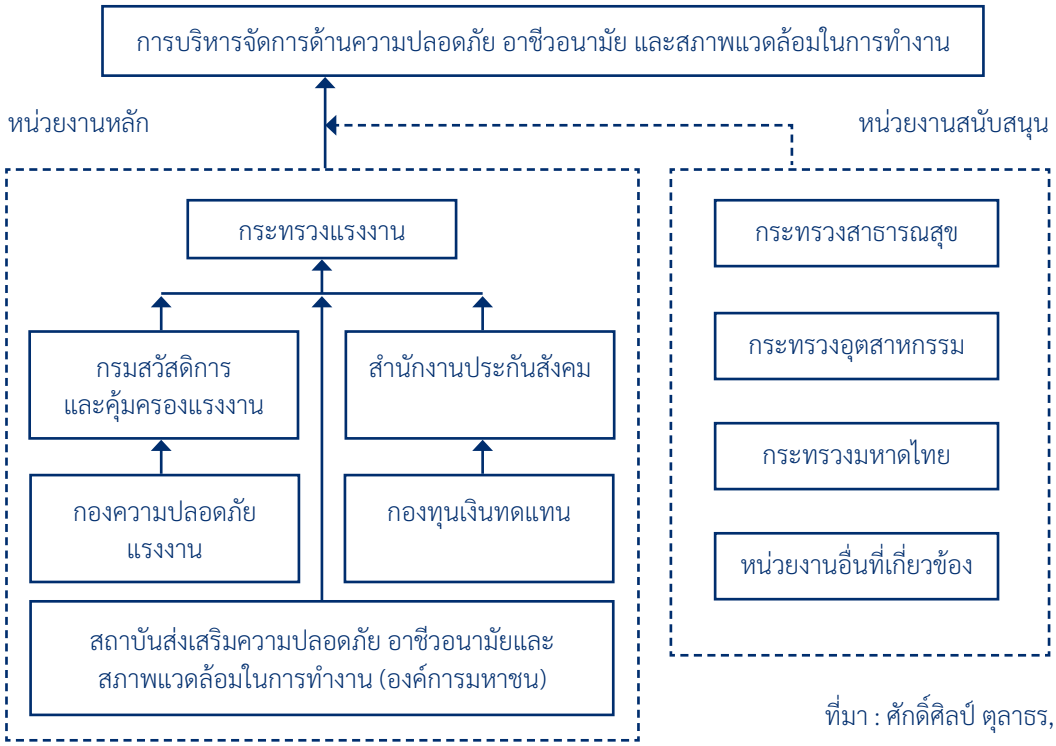
2. กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบด้านอาชีวอนามัย ซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกัน และควบคุมปัจจัยที่มีผลต่อการเจ็บป่วยและบาดเจ็บจากการทำงาน การรักษาพยาบาล โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค

กฎหมายที่บริหารจัดการโดยกรมอนามัย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกรมควบคุมโรค ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562

3. กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงาน และตรวจโรงงานเพื่อดูการปฏิบัติตามกฎหมายและเพื่อการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกรมโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมายที่บริหารจัดการโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

ภาพที่ 2 โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย



ที่มา : ศักดิ์ศิลป์ ตุลาธร, 2567

4. หน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องอื่น ๆ ตามกรอบภารกิจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่บริหารจัดการของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (โดยกระทรวงมหาดไทย) พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ.2559 (โดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) และกฎหมายท้องถิ่น

5. หน่วยงานภาคเอกชน สมาคม องค์กร และภาคีเครือข่ายด้านความปลอดภัยฯ ที่เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมส่งเสริมความปลอดภัยและอนามัยในการทำงาน (ประเทศไทย) ในพระราชูปถัมภ์ฯ สมาคมอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน มูลนิธิเพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน สมาคมการยศาสตร์ไทย สมาคมโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ชมรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน

6. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี กำหนดประเด็นมีความปลอดภัยและอาชีวอนามัยไว้ในยุทธศาสตร์ชาติที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม หัวข้อที่ 4.1.4 เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพ และความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน โดยส่งเสริมให้มีการยกระดับกลไกการดูแลแรงงานไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และยุทธศาสตร์ชาติที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ หัวข้อที่ 4.2 มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดโดยช่วงชีวิตและหัวข้อ 4.5 การเสริมสร้างให้คนไทยที่สุขภาวะที่ดีโดยมีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคมแผนย่อยการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานและหลักประกันทางเศรษฐกิจสังคมและสุขภาพ เพื่อเชื่อมโยงทั้งสองยุทธศาสตร์นั้น

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัย และอาชีวอนามัย

สืบเนื่องจากที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) สมัยที่ 110 พ.ศ. 2565 ได้มีมติให้สิทธิด้านความปลอดภัยในการทำงานเป็นหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยมีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เป็นอนุสัญญาพื้นฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งประเทศสมาชิกไม่ว่าประเทศนั้นจะให้สัตยาบันอนุสัญญาหรือไม่ก็ตาม

โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันนำนโยบายความปลอดภัยและอาชีวอนามัยระดับชาติสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในการดำเนินการในระดับชาติและระดับของผู้ดำเนินการ เช่น สถานประกอบกิจการ โดยกำหนดความรับผิดชอบหน้าที่และสิทธิที่สำคัญในด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ทั้งนี้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 187 จะช่วยเสริมหลักการพื้นฐานของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 และรวมกันเป็นพิมพ์เขียว สำหรับการปรับปรุงให้เกิดการพัฒนาและยั่งยืนต่อการจัดให้มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพอนามัยต่อไป

อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 เน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมของนายจ้าง โดยบทบาทรัฐบาลนายจ้าง และคนงานในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพอนามัย ระบุให้มีการกำหนดนโยบายความปลอดภัยและอาชีวอนามัย หน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐ นายจ้าง คนงาน และอื่น ๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีหน่วยงานระดับชาติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 187 ที่กล่าวถึง “ระบบสิทธิความรับผิดชอบและบทบาทหน้าที่” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “วัฒนธรรมด้านความปลอดภัยและสุขภาพเชิงป้องกันระดับชาติ” และมีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 164 เป็นข้อแนะด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการดำเนินการตามข้อกำหนดอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155

องค์ประกอบอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

อนุสัญญาฯ ประกอบด้วย 5 หมวดจำนวน 30 มาตรา มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดนิยามที่สำคัญ เพื่อประโยชน์ในการใช้อนุสัญญาไว้ ได้แก่ 1) “สาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ” ครอบคลุมถึง ทุกสาขาที่มีการจ้างคนงานรวมทั้งงานบริการของรัฐด้วย 2) “คนงาน” ครอบคลุมถึง บุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้าง รวมทั้งลูกจ้างของรัฐด้วย 3) “สถานที่ทำงาน” ครอบคลุมถึง ทุกสถานที่ซึ่งคนงานจำเป็นต้องอยู่หรือไปณ ที่นั้น ด้วยเหตุผลในการทำงานของตน และเป็นที่ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างทั้งทางตรงหรือทางอ้อม 4) “ข้อบังคับ” ครอบคลุมถึง บทบัญญัติทั้งหมดที่บังคับใช้ได้ตามกฎหมาย โดยหน่วยงานผู้ทรงอำนาจหนึ่งหน่วยหรือหลายหน่วย 5) “สุขภาพที่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน” มิได้หมายถึงเพียงเฉพาะการปลอดจากโรคหรือความเจ็บป่วยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงองค์ประกอบทางร่างกายและจิตใจที่ส่งผลต่อสุขภาพซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับความปลอดภัยและสุขลักษณะในการทำงาน

2. ให้ใช้บังคับกับกิจการทางเศรษฐกิจทุกแขนงและคนงานทุกคน

3. ประเทศสมาชิกต้องจัดทำนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และคนงาน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ

4. ต้องจัดให้มีระบบตรวจตรา รวมไปถึงวิธีการแก้ปัญหาด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน และมีการกำหนดโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนอย่างเหมาะสม

5. กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองคนงานที่ละเว้นจากการทำงาน เนื่องจากมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต และคุ้มครองถึงผลที่ตามมาภายหลังด้วย

6. กำหนดมาตรการเพื่อให้คนงานทุกคนได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้คนงานทุกคนมีความปลอดภัยในการทำงาน

7. นายจ้างต้องจัดให้สถานประกอบกิจการ เครื่องมือเครื่องจักร สารเคมี ปราศจากความเสี่ยงต่อสุขภาพ พร้อม

ทั้งต้องจัดหาชุดป้องกันและอุปกรณ์ควบคุมอย่างเพียงพอ

8. คนงานและผู้แทนคนงานต้องให้ความร่วมมือกับนายจ้าง และต้องได้รับการฝึกอบรมในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเหมาะสม

9. คนงานต้องรายงานต่อหัวหน้าคนงานในกรณีที่พบหรือมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพ เพื่อให้นายจ้างได้จัดการแก้ไข

10. คนงานต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เกี่ยวกับมาตรการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

การดำเนินการของประเทศไทยเกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

ประเทศไทย โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้รวบรวมและพิจารณาข้อมูลประกอบการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย สรุปได้ดังนี้

1. กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้เคยศึกษาและทบทวนเพื่อเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 ตลอดจนจัดประชุมภายในหน่วยงานและขอความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการจัดสัมมนาไตรภาคี เรื่อง ความพร้อมประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 เมื่อปี 2549 มีประเด็นลูกจ้างต้องมีสิทธิที่จะหยุดการทำงานซึ่งมีสภาพอันเชื่อได้ว่าอาจจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพของตน และต้องได้รับการคุ้มครองจากผลที่ตามมา ซึ่งกฎหมายยังไม่ได้มีเนื้อหาระบุถึงประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจน ทำให้ไม่มีข้อยุติเกี่ยวกับการปฏิบัติของประเทศไทยว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้อย่างครบถ้วน จึงทำให้ไม่สามารถให้สัตยาบันในขณะนั้นได้

2. พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ซึ่งภายใต้การให้สัตยาบันนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155

3. พ.ศ. 2563 องค์การลูกจ้างมีหนังสือยื่นข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีในวันแรงงานแห่งชาติเพื่อให้รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้แต่งตั้งคณะทำงานระดับกรม เพื่อศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้จัดประชุมหารือร่วมกับผู้แทนองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแนวทางการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 เมื่อเดือนมีนาคม 2566 โดยสรุปได้เป็น 2 แนวทาง พร้อมข้อดีและข้อเสียสรุปได้ดังนี้

แนวทางที่ 1 ประเทศสมาชิกลงนามให้สัตยาบันก่อน แล้วจึงพิจารณาดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ มีข้อดี คือ เป็นคำมั่นสัญญาของรัฐที่ต้องดำเนินการมีแรงผลักดันจากภายนอกทุกกิจกรรมเศรษฐกิจได้รับการคุ้มครองและมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการบูรณาการในแต่ละด้าน ข้อเสีย คือ ขาดกลไกที่รองรับการดำเนินการเกิดความสับสนในการดำเนินการด้านต่าง ๆ และไม่มีกฎหมายที่มีเนื้อหาคุ้มครองลูกจ้างกรณีลูกจ้างจะหยุดการทำงานในสภาพอันเชื่อได้ว่าอาจจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพ

แนวทางที่ 2 ประเทศสมาชิกดำเนินการให้สอดคล้องตามข้อกำหนดของอนุสัญญาก่อนแล้วจึงให้สัตยาบัน มีข้อดี คือ มีระยะเวลาในการเตรียมการทั้งด้านนโยบายและงบประมาณมีแนวทางพัฒนาเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการ และมีมาตรการและกลไกรองรับในการดำเนินการในแต่ละด้าน ลดความขัดแย้งในทุกภาคส่วนข้อเสีย คือไม่มีความแน่นอนในการดำเนินการขาดแรงผลักดันจากภายนอกและนานาชาติหรือประเทศคู่ค้าขาดความเชื่อมั่นต่อประเทศไทยในการส่งเสริมด้านความปลอดภัยฯ ซึ่งนำไปสู่การกีดกันทางการค้า

5. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้กำหนดแนวทางเพื่อลดช่องว่างการดำเนินการเพิ่มเติมให้เป็นไปตามมาตราของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 155 จำนวน 3 มาตรา ดังนี้

มาตรา 3 กล่าวคือ การคุ้มครองด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้ครอบคลุมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกสาขา รวมทั้งงานบริการของรัฐ ครอบคลุมถึงบุคคลที่ได้รับการว่าจ้าง รวมทั้งลูกจ้างของรัฐโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครอง

แรงงานได้ดำเนินการตามประเด็นดังกล่าวแล้วเสร็จตามมาตรา 3 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และกิจการอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในหน่วยงานของตนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 13 กล่าวคือการให้สิทธิของลูกจ้างหยุดการทำงานซึ่งมีสภาพอันเชื่อได้ว่าอาจจะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพของตน และต้องได้รับความคุ้มครองจากผลที่ตามมา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้พิจารณาแล้ว สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ พ.ศ. 2554 มีความครอบคลุมประเด็นดังกล่าวแล้ว

มาตรา 15 กล่าวคือ ให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศ โดยในขณะนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอยู่ระหว่างการนำประเด็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติด้านความปลอดภัยฯ หารือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International LabourOrganization: ILO)

บทวิเคราะห์

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้คำนึงถึงความสำคัญของทรัพยากรแรงงานโดยด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อที่จะให้แรงงานมีความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ดี สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ประกาศนโยบาย “แรงงานปลอดภัยและสุขภาพอนามัยดี” เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ ระยะที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2550-2559 และระยะที่ 2 พ.ศ. 2560-2569 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น นายจ้าง คนงาน และภาครัฐในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการและบูรณาการงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

2. การประสบอันตรายจากการทำงานมีแนวโน้มลดลง โดยพิจารณาจากจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ปี 2561-2564 โดย ปี 2561 จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตราย 86,297 ราย และ ปี 2564 มีจำนวนลูกจ้าง 76,478 ราย รวมถึงหากพิจารณาอัตราการประสบอันตรายฯ ต่อลูกจ้าง 1,000 ราย ปี 2561-2565 พบว่ามีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน โดยกรณีร้ายแรง ใน ปี 2561 มีอัตราเท่ากับ 2.57 ลดลงเหลือ 2.15 ในปี 2565 หรือหากเป็นทุกกรณีความรุนแรง ใน ปี 2561 มีอัตราเท่ากับ 8.19 ลดลงเหลือ 6.55 ในปี 2565

3. การกำหนดให้คนงานมีความปลอดภัยและทำงานในสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีตามยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี โดยกำหนดอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 หัวข้อที่ 4.1.4 เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์มีความปลอดภัยในการทำงาน โดยส่งเสริมให้มีการยกระดับกลไกการดูแลแรงงานไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 หัวข้อที่ 4.2 มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดโดยช่วงชีวิตและหัวข้อที่ 4.5 การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดีโดยมีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคมเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนทั้งสองยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

4. กระทรวงแรงงาน ได้มีการขับเคลื่อนนโยบายผ่านกลไกประชารัฐด้วยการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โครงการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย (Safety Thailand) ให้ครอบคลุมในทุกระดับและทุกพื้นที่ของประเทศสร้างสังคมไทยให้มีวัฒนธรรมความปลอดภัยในเชิงป้องกันและการตระหนักรู้ถึงความปลอดภัยตลอดทุกระดับ นอกจากนั้น ยังมีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ 2554 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของภาครัฐในการกำกับ ดูแลให้ทุกภาคส่วนเกิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดีและเป็นไปตามมาตรฐานสากลหากยังมีบางประเด็นตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ที่องค์การนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้เกี่ยวข้องเห็นว่ายังไม่ให้สิทธิคนงานมีส่วนร่วม

ในพิจารณาตัดสินใจว่าสถานที่ทำงานมีความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีและควรกลับเข้าไปทำงานในสถานที่ทำงานนั้นหรือไม่อย่างไร

5. ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 ใน พ.ศ. 2559 เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการพัฒนาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นระบบแต่อย่างไรก็ตามกิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจนเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินการที่มีมาตรฐานและเป้าหมายเดียวกันหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีความซ้ำซ้อนกันไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพในการให้เป็นระบบและต่อเนื่อง

6. กระทรวงแรงงาน ได้ผลักดันโครงการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย (Safety Thailand) เพื่อการมีส่วนร่วมของรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้างและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและระดับองค์กร แต่ในช่วงวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดเอกภาพ ขาดหน่วยงานหลักในการดำเนินการที่เป็นการเฉพาะด้านรวมทั้งไม่สามารถตัดสินใจเชิงนโยบาย เมื่อเผชิญกับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนางานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างต่อเนื่องโดยมีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กำหนดให้มีนโยบายระดับชาติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยผ่านกลไกไตรภาคีภาคแรงงาน มีแผนแม่บทด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานและใช้เครื่องมือทางกฎหมายคือพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อการกำกับดูแลปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพคนทำงาน รวมทั้งมีกิจกรรมรณรงค์ส่งเสริมด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อสร้างการรับรู้ให้กับทุกคนที่เกี่ยวข้องตลอดจนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 ซึ่งเป็นอนุสัญญาพื้นฐานที่กำหนดหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นระบบ มีการส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมเชิงป้องกันอุบัติเหตุและโรคเนื่องจากการทำงานซึ่งเป็นพื้นฐานที่แสดงความพร้อมของประเทศไทยที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เพื่อการพัฒนาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นระบบตามมาตรฐานสากล และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ เช่น ประเทศคู่ค้ามีความเชื่อมั่นต่อประเทศไทยที่ให้ความสำคัญในทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานอย่างมีคุณค่า (Decent Work)

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 กำหนดให้มีการนำนโยบายความปลอดภัยและอาชีวอนามัยระดับชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในการดำเนินการในระดับชาติและระดับของผู้ดำเนินการ เช่น สถานประกอบกิจการ โดยกำหนดนโยบายและหน้าที่ความรับผิดชอบและสิทธิที่สำคัญด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมและบทบาท รัฐบาล นายจ้าง และคนงานในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพอนามัย นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีหน่วยงานระดับชาติเพื่อเป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการพัฒนาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

เพื่อให้การพัฒนาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องประเทศไทยควรนำองค์ประกอบตามข้อกำหนดอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 มาเป็นแนวทางและเป้าหมายในการดำเนินการของประเทศไทยโดยดำเนินการดังนี้

1. การพิจารณาความเหมาะสมและการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะการดำเนินการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทย กับบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 เพื่อให้ทราบประเด็นที่ต้องดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงและนำมากำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับหน่วยงาน

ของรัฐ นายจ้าง คนงาน และภาคีที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งจากการวิเคราะเปรียบเทียบสถานการณ์แล้วพบว่า สถานการณ์ที่ดำเนินการในภาพรวมของประเทศมีความสอดคล้องกับหลักการและองค์ประกอบภายใต้อนุสัญญาฯ แต่มีบางประเด็นที่ต้องดำเนินการพัฒนาแนวทางและกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการของประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

(1) การกำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะบุคคลเพื่อรับผิดชอบด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศ

ประเทศไทยควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศ โดยให้มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักเพื่อรับผิดชอบด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบมีความซ้ำซ้อนกันทั้งการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการ ถึงแม้ว่าจะมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยแต่จะเกี่ยวข้องเฉพาะกับตัวคนงานเท่านั้น แต่การกำกับดูแลในการขออนุญาตตั้งโรงงานสถานที่ทำงาน การขออนุญาตใช้เครื่องจักรในกระบวนการผลิต รวมถึงคุณภาพของเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ ที่พร้อมใช้งานจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม หรือความปลอดภัยในการก่อสร้างอาคารสถานที่การทำงานที่ต้องไม่ให้เกิดการพังทลายและต้องได้รับอนุญาตจากวิศวกรที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยและสภาวิศวกร หรือในส่วนสุขภาวะที่ดีของคนงานที่ต้องไม่เจ็บป่วยหรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงานทั้งต้องได้รับการตรวจวินิจฉัยรักษาทางการแพทย์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการบูรณาการให้มีกฎหมายหลักเพื่อลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

(2) การให้สิทธิของลูกจ้างนำตนเองออกจากการทำงานซึ่งมีสภาพอันเชื่อได้ว่าอาจจะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพของตน และต้องได้รับความคุ้มครองจากผลที่ตามมา ถึงแม้ว่าจะมีกำหนดไว้บางส่วนในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กล่าวคือ ลูกจ้างมีหน้าที่ดูแลสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจและสุขภาพอนามัยโดยคำนึงถึงสภาพของงานและพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน

(3) การขยายหรือกำหนดขอบเขตการให้การคุ้มครองกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มงานเกษตรกรรมกลุ่มกิจการส่วนตัว กลุ่มกิจการเรือเดินทะเล บรรทุก ขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล กลุ่มกิจการประมงทะเล เป็นต้น

2. เสนอความเห็นต่อกระทรวงเพื่อขอความเห็นในการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว

3. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการแนวทางการเตรียมการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว

4. จัดทำรายงานและความพร้อมต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเสนอต่อกระทรวงเพื่อพิจารณาเห็นชอบและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวในลำดับถัดไป

5. กระทรวงแรงงาน จัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศเพื่อดำเนินการต่อไป

ดังนั้น ประเทศไทยควรให้ความสำคัญในการยกระดับด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศ โดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เพื่อให้มีแนวทางและเป้าหมายในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพที่จะส่งผลต่อการพัฒนาระบบความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทยโดยรวมรวมทั้งสร้างการยอมรับและก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงในเวทีโลก

บรรณานุกรม

กาญจนา พูลแก้ว และวิสันติ เลาหอุดมโชค. (2558).“อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.osh.labour.go.th/attachments/article/243/243-1.pdf.

กองทุนเงินทดแทน, สำนักงาน, สำนักงานประกันสังคม. สถานการณ์การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ปี 2561-2565.กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน, 2566.

ความปลอดภัยแรงงาน, กอง, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2560).อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ.2006. กรุงเทพฯ : บริษัท เรียงสาม กราฟฟิค ดีไซน์ จำกัด.

ปิยธิดา ตรีเดช สมชาติ โตรักษา พีระ ครึกครื้นจิตร.(2552). หลักการบริหารจัดการ.บริษัท เอส.พี.เอ็น.การพิมพ์ จำกัด.

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2566).“เศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ ทั้งปี 2565 และแนวโน้มปี 2566”. ข่าวสภาพัฒน์.

มัลลิกา ธรรมจริยาวัฒน์. (2554). การจัดการองค์การและการบริหารธุรกิจ.กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

วิเชียร วิทยอุดม. (2553). ภาวะผู้นำ: ฉบับก้าวล้ำยุค. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์.

ศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี. มหาวิทยาลัย. (2566).“มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :http://www.dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/5925/7/7chap3.pdf,

International Labour Office and The European Union. (2012). Estimating theEconomics Costsof Occupational Injuries and Illnesses. 2012, Geneva: International Labour Office.

International Labour Office. (2023). The Fundamental Conventions on Occupational Safety and Health.2023, Geneva: International Labour Office.

International Labour Office.(1981). C 155 – Occupational Safety and Health Convention, 1981(No.155). (Online). Available: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312300.