

บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ

5.1 ข้อสรุป

จากสมมุติฐานการวิจัย สามารถจะแยกกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาได้ดังนี้

5.1.1 สภาพปัญหา

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ทราบว่าความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมกล่าวคือ ในประเทศที่กำลังพัฒนาหากประชากรวัยทำงานได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยก่อนเวลาสมควรย่อมจะกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทำให้ประเทศชาติมีประชากรที่อ่อนแอ จากสถิติของผู้ประสบอันตรายเปรียบเทียบ 3 ปีที่ผ่านมา คือ ปี 2535 มีจำนวนผู้ประสบอันตราย 131,800 ราย ปี 2536 จำนวน 156,548 ราย และปี 2537 มีจำนวน 186,053 ราย จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีแนวโน้มที่จะลดลง แต่กลับมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ซึ่งแสดงว่ามาตรการทางด้านกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน (Safety Law Measurement) และการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

5.1.2 บทบาทของมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน

จากการศึกษาพบว่า มาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งใช้ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ มาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา ยังไม่ได้มีการพัฒนาทางด้านระบบประเภท และวิธีการให้เหมาะสมและทันเหตุการณ์ อีกทั้งยังไม่ทัดเทียมกับมาตรการที่มีลักษณะคล้ายกันที่ใช้อยู่ในประเทศไทยเอง เช่น มาตรการของกฎหมายโรงงาน กฎหมายสิ่งแวดลอม ซึ่งเป็นมาตรการที่ค่อนข้างรุนแรง อีกประการหนึ่ง คือ ยังไม่ทัดเทียมกับมาตรการความปลอดภัยสากลที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งแยกพิจารณาได้ คือ

ก. บทบาทของมาตรการทางปกครอง ปัจจุบันพบว่า เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจเพียงเข้าไปตรวจสอบโรงงาน และออกคำเตือนกรณีที่เกิดการกระทำความผิดเท่านั้น ไม่มีมาตรการทางปกครองที่เป็นรูปธรรมอื่น ๆ เช่น การให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งหยุดกระบวนการผลิตที่เป็นอันตรายทั้งหมดหรือบางส่วน การสั่งให้หยุดเครื่องจักรอุปกรณ์อื่นใดที่เป็นอันตราย



ข. บทบาทของมาตรการทางแพ่ง ลูกจ้างที่ได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จะได้รับเงินทดแทนจากสำนักงานประกันสังคมในอัตราที่ได้จ่ายไปจริง เช่น ได้รับบาดเจ็บจนทุพพลภาพ หรืออวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งขาดหายไป ก็จะได้รับฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือถ้าเสียชีวิตก็จะได้รับค่าทำศพ แต่อัตราที่ได้รับมักจะไม่คุ้มค่ากับการที่ได้สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพหรือสูญเสียชีวิต แม้จะมีค่าทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 60 ของค่าจ้าง แต่มักจะพบว่า การวินิจฉัยให้จ่ายเงินค่าสูญเสียอวัยวะ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าขาดรายได้ดังกล่าว ต้องมีคณะกรรมการพิจารณาหลายขั้นตอน จึงสมควรจะเพิ่มมาตรการทางแพ่งให้ลูกจ้างยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายอื่น ๆ ได้อีก หรือยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงาน เพื่อเรียกค่าเสียหายอื่น ๆ เช่น ค่าเสียหายที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตลอดชีวิต ค่าอุปการะเลี้ยงดูครอบครัว เป็นต้น

ค. บทบาทของมาตรการทางอาญา เป็นเรื่องที่ต้องเนื่องจากมาตรการทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานออกคำเตือนให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแล้ว นายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามจนเป็นเหตุให้ลูกจ้างประสบอันตรายอย่างร้ายแรง หรือโศกนาฏกรรมที่ร้ายแรง โทษทางอาญาสูงสุดที่กำหนดในปัจจุบันคือ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ ปรับไม่เกินสองหมื่นบาทในทุกกรณี ซึ่งอัตราโทษไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ทำให้นายจ้างมักไม่เกรงกลัวและยินยอมเสียค่าปรับมากกว่าที่จะแก้ไขการกระทำความผิด ฉะนั้นสมควรที่จะเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ในกรณีที่มีการกระทำความผิดร้ายแรงให้เป็นไปตามหลักกฎหมายต่างประเทศ เช่น หลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาดังได้กล่าวไว้แล้ว

5.1.3 การบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน

ในปัจจุบันสรุปได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานยังไม่สมบูรณ์ และมีอุปสรรคมากพอสมควร อุปสรรคที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน พอสรุปได้ดังนี้ คือ

ก. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ไม่ได้มีส่วนร่วมเพียงพอในการออกกฎหมาย ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ค่อยยอมรับ เหตุที่ไม่ได้มีส่วนร่วมเนื่องจากพื้นฐานการศึกษาของลูกจ้างส่วนใหญ่มีความรู้ต่ำ ไม่สามารถจะเข้าไปล่วงรู้กฎหมายได้ด้วยตนเอง เมื่อไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานก็ไม่สามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการร่างกฎหมาย หรือคณะกรรมการความปลอดภัย หรือการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน เนื่องจากไม่มีข้อมูลในการแสดงความคิดเห็น การโต้แย้งจึงถูกเบี่ยงเบนไป คล้ายกับการก่อกวนหรือก่อความไม่สงบ ไม่สามารถจะพูดคุยกันให้เข้าใจในทิศทางเดียวกันได้ รัฐจึงจำเป็นต้องหาวิธีการประชาสัมพันธ์ ให้ฝ่ายลูกจ้างได้ล่วงรู้และเข้าใจกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานให้ทั่วถึงและรวดเร็ว โดยอาจจะให้สหภาพแรงงาน หรือคณะ

กรรมการลูกจ้างกระทำด้วยความจริงใจ และนำความรู้ที่ได้ไปถ่ายทอดแก่บรรดาลูกจ้างให้ทั่วถึง

ข. ในเรื่องการตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ต่างคนต่างทำ ควรมีการรวมหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานขึ้นเป็นคณะกรรมการ เพื่อกำหนดมาตรฐานการตรวจหรือทำงานประสานงานกัน เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย หรือตั้งหน่วยงานเฉพาะเรื่องขึ้นมาดำเนินการเป็นหน่วยงานแห่งชาติอาจเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ เช่น หน่วยงานตรวจความปลอดภัย ก็มีเจ้าหน้าที่ตรวจทุกเรื่องให้เป็นเอกภาพ หน่วยงานวิเคราะห์เรื่องสารเคมีอันตราย หรือตรวจวัตถุระเบิด หน่วยงานฝึกรบม หรือจัดมาตรฐาน กฎระเบียบ ความปลอดภัย ก็ให้แยกจากกันเฉพาะเรื่องเหมือนกับของอังกฤษและอเมริกา กล่าวคือ ให้แยกเป็นเรื่องที่จะปฏิบัติ ไม่ใช่แยกกระทรวงเหมือนในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้การทำงานเป็นเอกภาพรัฐตัวผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ไม่ซ้ำซ้อนกันหรือโยนความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน

ค. ด้านความสมบูรณ์ของมาตรการ ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจ สั่งการตามกฎหมายอย่างชัดเจนและครบวงจร เช่น อำนาจตรวจโรงงานและอำนาจการดำเนินคดีควรเป็นของบุคคลเดียวกัน จะทำให้มีประสิทธิภาพและมีการทำงานที่รวดเร็วขึ้น ไม่ใช่แยกอำนาจตรวจให้บุคคลหนึ่งแล้วให้อำนาจดำเนินคดีอีกบุคคลหนึ่ง ดังได้กล่าวแล้วอย่างเช่นในปัจจุบัน จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

ง. ด้านการติดตามการบังคับใช้มาตรการด้านความปลอดภัย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสั่งงานตามสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) กล่าวคือ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่มีดำรงตำแหน่งรองลงไป ตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จากหลักการนี้เอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจโรงงานแล้วออกคำเตือนให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ไปติดตามผลตามคำเตือนเพื่อบังคับใช้กฎหมายฯ ผู้บังคับบัญชาก็สามารถใช้หลักการสายงานบังคับบัญชาดังกล่าว สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนตามกฎหมายต่อไปจนถึงที่สุดได้

จ. ในเรื่องความรุนแรงของสภาพบังคับ ได้แก่ สภาพบังคับของมาตรการทางปกครองทางแพ่ง และทางอาญาไม่รุนแรงพอ เช่น มาตรการปกครอง กรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน แก่ลูกจ้างอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นเสียชีวิต หรือมีอันตรายร้ายแรงที่เห็นได้อย่างชัดเจน (Recognized Hazards) เช่น โรงงานปิโตรเคมีที่ไม่มีระบบป้องกันอันตราย โรงงานที่มีหม้อน้ำหลายลูก ซึ่งไม่มีผู้ควบคุมที่ผ่านการฝึกรบม โรงงานแช่แข็งที่ใช้สารแอมโมเนียเข้มข้น ซึ่งไม่มีการตรวจสอบการรั่วไหล หากรั่ว

ไหลก็จะทำให้ลูกจ้างได้รับอันตรายจำนวนมาก รวมถึงบรรยากาศบริเวณรอบโรงงานก็จะเสียไปด้วย กรณีเช่นนี้ นอกจากจะมีมาตรการออกค่าเตือนให้แก่ไขอย่างเดียวก็น่าจะไม่ทันเหตุการณ์ การให้อำนาจเจ้าพนักงานยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในเมืองต้น เช่น สั่งให้นายจ้างหยุดการผลิตบางส่วน หรือทั้งหมดจนกว่าจะมีการแก้ไข หรือสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักร หรือหม้อน้ำที่เป็นอันตรายแก่ลูกจ้าง โดยให้หยุดใช้และพักการทำงานชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการแก้ไข ก็จะทำให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

ส่วนมาตรการทางแพ่งนั้น นอกจากลูกจ้างจะได้รับเงินค่าทดแทนกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายให้ตามความเป็นจริงแล้ว หากลูกจ้างไปฟ้องร้องต่อศาลและพิสูจน์ได้ว่า ตนเสียหายมากกว่านั้น ศาลก็อาจสั่งจ่ายค่าเสียหายอื่น ๆ ให้มากกว่าที่เป็นจริงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้นายจ้างเกิดความกังวลว่า หากไม่ลงทุนในเรื่องการป้องกันความเสียหายในเรื่องความปลอดภัยแล้ว นายจ้างอาจต้องจ่ายค่าเสียหายมากกว่าการลงทุนแก้ไขครั้งแรก

ประการสุดท้าย ในด้านมาตรการทางอาญานั้น ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ นายจ้างมีจิตสำนึกที่จะป้องกัน ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน แต่ปัจจุบันโทษทางอาญานั้นน้อยเกินไป ซึ่งไม่สัมพันธ์หรือได้สัดส่วนกับการกระทำผิด เช่น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน เป็นเหตุให้ลูกจ้างเสียชีวิตหรือบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก อัตราโทษควรกำหนดให้สูงขึ้น จากการศึกษาวิจัย แม้ว่า การลงโทษทางอาญาจะเป็นเรื่องปลายเหตุ และมีผลในทางลบในบางกรณี แต่ก็ยังเป็นมาตรการสุดท้ายที่เป็นรูปธรรมและเกิดผลอย่างรวดเร็ว และค่อนข้างจะมีประสิทธิผล อัตราโทษที่สูงพอสมควรจะทำให้ นายจ้างไม่ลังเลที่จะดำเนินการแก้ไขในเรื่องความปลอดภัย ไม่เหมือนกับปัจจุบันที่ นายจ้างยอมเสียค่าปรับ แต่ไม่สนใจที่จะแก้ไขสถานที่ทำงาน เพราะต้องลงทุนมากกว่าการเสียเงินค่าปรับให้แก่รัฐ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาวิจัยข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 ควรปรับปรุงองค์การที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัย ในการทำงานให้เหมาะสม ดังกล่าวแล้วว่า องค์การที่บังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ในปัจจุบันมีอยู่หลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งแต่ละหน่วยงานดังกล่าว มีนโยบายและแนวความคิดไปคนละทางและการเอาจริงเอาจังต่อการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานแต่ละหน่วยดังกล่าว มีระดับความเข้มข้นแตกต่างกัน ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมให้ปฏิบัติไปตามนโยบายได้อย่างทั่วถึง เพราะรัฐมีงานที่จะต้องบริหารมากมาย ไม่สามารถจะไปติดตามสอดส่องพฤติกรรมของหน่วยงานรัฐแต่ละหน่วยได้ เพราะฉะนั้นทางแก้ไขเรื่องนี้ก็ควรจัดระบบองค์การของรัฐใหม่ทั้งหมด โดยนำหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลเรื่อง

ความปลอดภัยในการทำงานและที่เกี่ยวข้อง เช่น สิ่งแวดล้อมอาชีวอนามัย การจัดตั้งโรงงานมารวมกัน แล้วจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ให้ดูแล้วรับผิดชอบเป็นเรื่อง ๆ ไปและเป็นเอกภาพ ขอยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น สมมุติว่า รัฐบาลยุบกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม กองอาชีวอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กองตรวจความปลอดภัย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แล้วตั้งเป็นหน่วยงานตรวจและบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมขึ้นแทน เรียกว่า กรมความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจตราสถานประกอบการ เพื่อบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม ที่มีอยู่ทุกฉบับในประเทศไทยทั้งก่อนและหลังการตั้งโรงงาน ก็น่าจะมีเอกภาพและมีประสิทธิผลมากกว่าในปัจจุบัน นอกจากนี้ก็สามารถจะหาองค์กรที่รับผิดชอบได้ง่ายขึ้น เพราะมีองค์กรเดียวในหน้าที่นี้ และป้องกันการบิดความรับผิดชอบ ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง นอกจากกรมตรวจความปลอดภัยดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีหน่วยงานฝึกอบรม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร และกฎหมายความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้รับทราบและเข้าใจอย่างทั่วถึง เช่น การจัดตั้งกรมฝึกอบรมความปลอดภัยในการทำงาน หรือกรมสารสนเทศความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งมีบุคลากรและเครื่องมือที่ทันสมัยในการให้การฝึกอบรม และการเผยแพร่ข่าวสารอย่างทั่วถึง และเป็นหน่วยงานโดยเฉพาะเพียงหน่วยเดียว และหน่วยที่สำคัญสุดท้าย คือ หน่วยงานวิเคราะห์-วิจัยสภาพแวดล้อม และมาตรฐานความปลอดภัยต่าง ๆ เช่น มาตรฐานการเก็บรักษาวัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ สารเคมีอันตราย ที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งปวงให้อยู่ในความดูแลของหน่วยงานนี้ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางด้านเทคนิคจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก ดังนั้น ถ้าดำเนินการในรูปองค์กรของรัฐอาจจะมีปัญหาเรื่องข้อจำกัดด้านงบประมาณ ก็อาจจะตั้งเป็นบรรษัทสาธารณะ โดยนำเข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อระดมทุนก็ได้ ทั้งนี้ก็นำมาดำเนินกิจการทางด้านการตรวจวัดวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งในโรงงาน และนอกโรงงานด้วยเครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัย และเป็นมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกยอมรับได้

จากตัวอย่างที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า มีการแยกองค์กรทางด้านความปลอดภัยเป็น 3 องค์กรใหญ่ คือ องค์กรตรวจความปลอดภัย องค์กรสารสนเทศและองค์กรด้านการวิเคราะห์ วิจัยมาตรฐานความปลอดภัย ซึ่งเป็นการแบ่งองค์กรที่ไม่ซ้ำซ้อนและยุ่งยากเหมือนในปัจจุบัน องค์กรที่รับผิดชอบมีน้อยแต่เป็นองค์กรใหญ่ และแยกเรื่องที่ต้องรับผิดชอบชัดเจนแน่นอนไม่ปะปนกัน วิธีการนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น และไม่สามารถบิดความรับผิดชอบได้

5.2.2 ควรปรับปรุงวิธีการบังคับใช้มาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน เมื่อได้กล่าวถึง การจัดรูปแบบขององค์กรใหม่ที่เหมาะสมแล้ว ประการต่อไป ก็ควร

พิจารณาถึงวิธีการบังคับใช้มาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัย ซึ่งปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่จากหลายกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจตรวจและบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ซึ่งเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ยกตัวอย่าง เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการอนุญาตแบบแปลนการก่อสร้างโรงงาน เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมอนุญาตให้ตั้งโรงงาน และประกอบกิจการโรงงาน แต่ปรากฏภายหลังว่า การก่อสร้างไม่ได้มีระบบการป้องกันและระงับอัคคีภัยที่เพียงพอ เช่น มีอุปกรณ์ดับเพลิงที่ไม่ได้มาตรฐาน มีทางหนีไฟไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่มีทางหนีไฟเลย เมื่อก่อสร้างไปแล้วจะมาแก้ไขภายหลังก็เป็นเรื่องที่ยังบังคับได้ยาก ควรจะให้ก่อสร้างให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มก่อตั้งโรงงาน มิฉะนั้น ก็ไม่น่าจะยอมให้มีการตั้ง และประกอบกิจการโรงงานได้ และเมื่อตั้งโรงงานแล้ว มีการนำเครื่องจักรหรือสารเคมีเข้ามาใช้ในโรงงานก็ต้องมีการตรวจสอบให้ถูกต้องในขั้นที่สองต่อไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้จะต้องอยู่ในองค์กรเดียวกัน และสามารถสั่งการตามกฎหมายความปลอดภัยที่มีอยู่ได้ทั้งหมดทุกฉบับ จึงจะสามารถทำตามขั้นตอนตั้งแต่แรกของการสร้างโรงงานได้ ถ้าผู้ประกอบการไม่ทำตามกฎหมายทุกฉบับก็ไม่สามารถสร้างโรงงานได้เลย วิธีการนี้เป็นการป้องกันที่ดีที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดตั้งแต่ต้นแล้วมาแก้ไขที่ปลายเหตุ เหมือนเช่นที่ทำกันอยู่ในปัจจุบัน

5.2.3 ควรปรับปรุงความรุนแรงของสภาพบังคับมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานให้เหมาะสม มาตรการปัจจุบันที่ใช้อยู่มีสามมาตรการ คือ

ก. มาตรการปกครอง

ในปัจจุบันมาตรการปกครองที่ใช้อยู่ในกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน เป็นมาตรการที่ค่อนข้างเบาและไม่มีประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ในการตรวจสถานประกอบการของเจ้าหน้าที่ เมื่อพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีอำนาจทางปกครองเพียงออกหนังสือเตือน หรือคำเตือนให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตามก็ต้องใช้มาตรการทางอาญา โดยการดำเนินคดีเข้ามาช่วย และเมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีอาญาแล้ว ถ้านายจ้างยังไม่แก้ไขให้ถูกต้องก็ต้องออกคำเตือนใหม่อีกครั้ง ซึ่งเป็นการทำให้เสียเวลาในการออกคำเตือนหลายครั้ง และทำให้นายจ้างไม่ค่อยเกรงกลัว ควรจะมีมาตรการทางปกครองอื่น ๆ นอกจากการออกคำเตือนมาใช้บังคับ ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาได้ คือ

1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างที่เข้ามาทำงานใหม่ไม่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่เกิดอันตราย ทั้งนี้ ไม่ว่าการฝึกอบรมนั้นจะกระทำโดยนายจ้างจัดเอง หรือหน่วยงานของรัฐจัดขึ้น

2) ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้นายจ้างแจ้งหรือปิดประกาศคำแนะนำ หรือคำเตือนเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างและหัวหน้างานทราบ

3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่า สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เหมาะสม อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรง เช่น มีสารเคมีอันตรายอยู่ในครอบครองเป็นจำนวนมาก และไม่มียุทธศาสตร์ป้องกันที่สมบูรณ์ หรือเครื่องจักรและอุปกรณ์อยู่ในสภาพที่มองเห็นอันตรายได้อย่างชัดเจน เช่น เครื่องจักรไม่มีกักรัดฝาครอบสายพาน เฟือง หรือ โซ่ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ลูกจ้างหยุดทำงานในบริเวณนั้น หรือที่เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่เป็นอันตรายจนกว่าจะได้มีการแก้ไข หรือถ้าสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยมีบริเวณกว้าง หรือเครื่องจักรที่อันตรายมีจำนวนมาก เจ้าหน้าที่อาจสั่งให้หยุดกระบวนการผลิตที่เป็นอันตรายบางส่วนตามความเหมาะสมได้จนกว่าจะมีการแก้ไข

4) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่า สภาพแวดล้อมหรือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ไม่ปลอดภัยนั้น คณะกรรมการความปลอดภัยในสถานประกอบการ หรือหัวหน้าฝ่าย หรือหัวหน้างานผู้ใดน่าจะทราบถึงข้อบกพร่อง หรือการชำรุดเสียหาย ซึ่งอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุหรือเกิดโรคจากการทำงาน เจ้าหน้าที่อาจสั่งให้คณะกรรมการความปลอดภัยหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่ายนั้นป้องกันอันตรายภายในขอบเขตของอำนาจที่มีอยู่ ถ้าเกินขอบเขตของอำนาจให้แจ้งให้นายจ้างทราบโดยไม่ชักช้า

5) ในกรณีที่ลูกจ้างต้องสวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลที่นายจ้างจัดให้ เช่น ต้องใส่หมวก แวนตา ถุงมือ หรือรองเท้า เพื่อป้องกันอันตรายในการทำงานตามลักษณะของงาน ถ้าลูกจ้างผู้ใดละเลยหรือฝ่าฝืนไม่สวมใส่อุปกรณ์ดังกล่าว ในระหว่างการทำงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เมื่อนายจ้างได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบแล้ว นายจ้างอาจใช้มาตรการสั่งให้ลูกจ้างผู้นั้นหยุดการทำงาน จนกว่าจะได้สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยให้ถูกต้องแล้วจึงจะปฏิบัติงานต่อไปได้

6) ในสถานประกอบการที่โดยสภาพมีลักษณะเสี่ยงอันตรายอย่างมาก เช่น ใช้วัตถุไวไฟ วัตถุระเบิดในกระบวนการผลิต ใช้สารเคมีอันตรายเป็นจำนวนมากที่อาจรั่วไหลได้ในการผลิต ใช้เครื่องจักรอันตรายที่ชำรุดบกพร่อง หรือมีอายุการใช้งานเป็นเวลาหลายปี เช่น หม้อน้ำเก่าซึ่งไม่มีระบบการควบคุมที่ดี หรือไม่มีผู้ควบคุมที่ผ่านการอบรม มีวัสดุที่ติดไฟง่ายอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น สี ทินเนอร์ พลาสติก โยสังเคราะห์ กระดาษ ฝ้าไฟ และไม่มีอุปกรณ์การดับเพลิง ระบบการหนีไฟที่ได้มาตรฐานและเพียงพอ หากเจ้าหน้าที่ได้ออกคำเตือนแล้ว แต่นายจ้างไม่ปฏิบัติตาม นอกจากจะดำเนินคดีอาญาแล้ว จะต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการทางปกครองควบคุมไปด้วย กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจสั่งให้สถานประกอบการนั้นหยุดประกอบกิจการบางส่วน หรือทั้งหมดหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้จนกว่าจะได้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง

7) ในกรณีที่จะมีการตั้งโรงงานใหม่ ควรแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายความปลอดภัยให้นายจ้างมีหน้าที่แจ้งต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพโรงงาน เช่น การใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ การใช้สารเคมี ระบบระบายอากาศ การจัดให้มีทางหนี

ไฟ ประตุนีไฟ อุปกรณ์การดับเพลิง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตว่า โรงงานที่จะตั้งขึ้นใหม่นั้นมีระบบความปลอดภัยที่เหมาะสมตามกฎหมายความปลอดภัยแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า

การที่ต้องมีมาตรการทางปกครองที่รุนแรงและรวดเร็ว นั้น เป็นประเด็นที่น่าพิจารณาอย่างยิ่ง เนื่องจากในปัจจุบันพบว่า สถานประกอบการหลายแห่งยินยอมให้ดำเนินคดีอาญาโดยยินยอมเสียค่าปรับ แต่ไม่ยอมปรับปรุงแก้ไขสถานที่ทำงานเครื่องจักรและอุปกรณ์ ให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด ซึ่งเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุเพียงอย่างเดียว จึงควรวางวิธีการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ โดยกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดอันตราย หรือให้มีอันตรายให้น้อยที่สุด

ข. มาตรการทางแพ่ง

ปัจจุบันนายจ้างต้องชดใช้ความเสียหายเพียงค่าทดแทนที่ลูกจ้างได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน หรือค่าทำศพในกรณีเสียชีวิตตามที่จ่ายจริงเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เพียงพอ ดังนั้น ควรมีมาตรการทางแพ่งด้านอื่น ๆ อีก ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกคำเตือนให้นายจ้างแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามกฎหมายความปลอดภัยภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่เมื่อครบกำหนดนายจ้างไม่ยอมแก้ไข เช่น ไม่จัดทำการ์ดป้องกันอันตรายที่เครื่องจักร ไม่จัดทำระบบระบายอากาศเพื่อลดความเข้มข้นของสารเคมี ไม่จัดหาอุปกรณ์ดับเพลิงหรือไม่ทำทางหนีไฟ ก็ควรแก้ไขกฎหมายความปลอดภัยให้รัฐมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดทำหรือจัดหาอุปกรณ์ดังกล่าวให้ถูกต้องโดยให้นายจ้างเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด และต้องระบุหาว่า ในการจัดทำจัดหาอุปกรณ์ดังกล่าว หากทำให้เกิดความเสียหายใด ๆ แก่นายจ้าง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

ค. มาตรการทางอาญา

เป็นมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ปัจจุบันมาตรการนี้ เมื่อนายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน จะได้รับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไม่ว่าจะกรณีทีฝ่าฝืนจะร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม ซึ่งขัดกับแนวความคิดของสัดส่วนอัตราโทษกับการกระทำความผิด ที่วางหลักว่า กฎหมายควรกำหนดโทษให้สมกับความผิดหรือมากกว่าความพอใจของผู้กระทำความผิด เพื่อจะได้ไม่กล้าประกอบอาชญากรรมขึ้นอีก อีกประการหนึ่งในกฎหมายความปลอดภัยของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ก็ได้ใช้หลักนี้กำหนดอัตราโทษ กรณีที่มีการกระทำเป็นเหตุให้ลูกจ้างถึงแก่ความตาย นายจ้างจะถูกจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองแสนหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้ายังกระทำความผิดซ้ำกันอีก โทษจะสูงขึ้นเป็นจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นว่า ความรุนแรงของโทษนั้นแตกต่างกัน

จากของประเทศไทยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ถูกจ้างเสียชีวิต อัตราโทษตามกฎหมายไทยจะน้อยกว่ามาก ซึ่งนายจ้างก็ไม่สนใจแม้จะมีโทษทางอาญาก็ตาม ดังนั้น ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเพื่อเพิ่มโทษทางอาญาตามความร้ายแรงซึ่งมีประเด็นแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีนายจ้างไม่จัดการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยในการทำงาน หรือไม่ให้ลูกจ้างเข้ารับการฝึกอบรมที่ส่วนราชการจัดขึ้น เกี่ยวกับความปลอดภัยในสถานประกอบการ นายจ้างไม่แจ้งหรือปิดประกาศค่าเตือนของเจ้าหน้าที่ หรือไม่ส่งรายงานด้านความปลอดภัยฯ ให้เจ้าหน้าที่ อาจมีโทษปรับสถานเดียว แต่ควรกำหนดค่าปรับให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน กล่าวคือ ให้สูงกว่าสองหมื่นบาท ซึ่งเป็นค่าปรับที่น้อยเกินไป

2) กรณีที่นายจ้างไม่ปรับปรุงสภาพแวดล้อม ในสถานที่ทำงานให้ปลอดภัย หรือไม่ปรับปรุงเครื่องจักรและอุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย หรือไม่จัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัย ส่วนบุคคลให้ลูกจ้างใส่ในขณะปฏิบัติงาน ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง หรือไม่สามารคมองเห็นอันตรายได้อย่างชัดเจน อัตราโทษก็อาจจะมีทั้งจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่โทษปรับควรเพิ่มให้สูงกว่าสองหมื่นบาท แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่มองเห็นอันตรายได้อย่างชัดเจน อัตราโทษต้องมีทั้งจำคุกหรือปรับ หรือทั้งสองอย่าง แต่ต้องกำหนดโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับให้มากกว่ากรณีที่ไม่ร้ายแรง และให้มากกว่าอัตราโทษตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานฉบับเดิม

การที่ต้องกำหนดอัตราโทษตามความร้ายแรง ก็เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งเป็นกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานฉบับเดิม ได้กำหนดโทษไว้ทุกกรณีเท่ากันเป็นอัตราเดียว คือ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับดังได้กล่าวแล้ว ซึ่งในบางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องมีโทษจำคุก เพราะไม่ใช่ผลโดยตรงต่อการเกิดอันตราย เช่น การไม่ส่งรายงานด้านความปลอดภัยต่าง ๆ แต่ในบางกรณีการฝ่าฝืนมีผลโดยตรงต่อการเกิดอันตราย เช่น การไม่ปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมเครื่องจักร การไม่จัดอุปกรณ์ป้องกันให้ลูกจ้างสวมใส่ความรุนแรง ของมาตรการจึงควรจะต้องมีมากกว่า

นอกจากการเพิ่มโทษทางอาญาแล้ว ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความปลอดภัยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปรับได้ในบางกรณีโดยไม่ต้องส่งฟ้องศาล ซึ่งเป็นโทษตามมาตรการทางปกครอง เช่น กรณีนายจ้างไม่ส่งรายงานด้านความปลอดภัย หรือไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลถึงจุดอันตรายในสถานประกอบการของตน กรณีเช่นนี้ควรระบุให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเสนอสั่งปรับได้ทันที เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบังคับใช้มาตรการเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน

การดำเนินการปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานตามที่ได้เสนอแนะมานี้ เป็นกรณีที่อยู่ในวิสัยที่สามารถจะกระทำได้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่

สามารถเป็นไปได้จริง ซึ่งในบางส่วนก็ได้มีการริเริ่มที่จะปฏิบัติบ้างแล้ว ดังจะเห็นได้จาก การเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีการกล่าวถึง เรื่องความปลอดภัยอยู่บ้างเล็กน้อย แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่บังเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการปรับปรุง และสร้างความเข้าใจในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงาน ประกอบกับต้องสร้างจิตสำนึกและกระตุ้นให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน อันจะเป็นผลทำให้การปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานมีประสิทธิภาพผลอย่างแท้จริง