



## บทที่ 2

### ความปลอดภัยในการทำงาน

#### แนวความคิดและทฤษฎี

ประเทศตะวันตกได้ริเริ่มและเห็นความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยว่าเป็นภารกิจความรับผิดชอบของทุกคนในสังคม โดยเริ่มจากการระวังและแก้ไขในเรื่องนี้กันมาก่อน และเริ่มเด่นชัดขึ้นหลังจากการเกิดอุบัติเหตุการทำงานมาสู่ระบบอุตสาหกรรมใหม่ เมื่อประมาณ 150 ปีมาแล้ว จากการตื่นตัวในเรื่องความรู้ถึงภัยที่จะเกิดขึ้นทำให้เรื่องการประสบอันตรายที่เกิดจากการทำงานและเสี่ยงภัย เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น การประสบอันตรายจากการทำงานมักเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการของการผลิตและการทำงาน ตลอดจนความก้าวหน้าในการนำวัตถุและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานที่จำเป็นต้องใช้เครื่องจักรต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วการประสบอันตรายจากการทำงานมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ปัจจุบันการประสบอันตรายในการทำงานไม่ได้อยู่แต่ในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงภาคเกษตรกรรมอีกด้วย ซึ่งก่อให้เกิดอัตราการบาดเจ็บ การเจ็บป่วย ความพิการและการตายจากการทำงานสูงขึ้น

นักวิชาการ องค์การรัฐบาล ที่มีความตื่นตัวในเรื่องนี้ ได้พยายามหาทางที่จะบรรเทาการประสบอันตรายจากการทำงานของคนทำงานให้ลดน้อยลง แต่ก็ยังไม่มีตัวเลขที่แสดงถึงความลดน้อยถอยลงไปของความปลอดภัยในการทำงานเป็นส่วนรวม จะมีก็แต่การกล่าวว่า “อุบัติเหตุและโรคที่เกิดจากการทำงานยังเป็นเรื่องที่น่าเศร้าที่สุดสำหรับสังคมมนุษย์ในอุตสาหกรรมยุคใหม่ ยังเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจอันใหญ่หลวง” ในอุตสาหกรรมบางประเภทอุบัติเหตุในอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้สูญเสียวันทำงานมากกว่าวันทำงานที่ต้องเสียไปเพราะการพิพาทแรงงาน ในบางกรณีการสูญเสียที่มีค่าสูงเท่ากับค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ จากสถิติทั่วโลกมีการประสบอันตรายจากการทำงานถึงขั้นตาย มีจำนวนสูงเกือบ 100,000 คนต่อปี ดังนั้นควรเป็นภาระของทุกคนที่ทราบ เข้าใจ รู้สึก เห็นภัย เห็นความเสียหายของภัยในการทำงาน ไม่ว่าจะท่านจะอยู่ในอาชีพใด งานใด ฐานะใด หน้าที่ใด ที่จะร่วมมือช่วยกันคิดช่วยกันทำ ช่วยกันแก้เพื่อรักษาชีวิตร่างกายของ “ทรัพยากรมนุษย์” ให้

เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมให้ได้มากที่สุดและนานที่สุด<sup>1</sup>

## 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในต่างประเทศ

อุบัติเหตุและโรคหรือความเจ็บป่วยจากการทำงานนั้น เป็นสิ่งที่ทราบกันมานานแต่การคุ้มครองป้องกันในเรื่องเหล่านี้ ในยุคนั้นก็ยังมีไม่มากนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะขาดประสบการณ์ ขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมประกอบกับแรงงานในยุคนั้นมีมากมาย ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้ทาสทำงานที่มีการเสี่ยงอันตรายมาก ๆ เป็นต้น

การศึกษาค้นคว้ารวมทั้งมาตรการป้องกันและควบคุมทางกฎหมายนั้น มีการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีประสิทธิภาพ\*ที่ดีขึ้น อาจสรุปได้ดังนี้

เมื่อประมาณ 2000-1700 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ แฮมมูราบิ (Hammurabi) เจ้าผู้ครองอาณาจักรบาบิโลน ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยไว้ เป็นต้นว่า

“ช่างก่อสร้างบ้านแล้วเกิดพังทำให้ผู้อยู่อาศัยเสียชีวิต ช่างก่อสร้างนั้นต้องถูกประหารให้ตายตาม”

“ถ้าแพทย์ทำการผ่าตัดแล้วคนไข้ตายหรือผ่าตัดตาคนไข้ แล้วทำให้คนไข้ตาบอด แพทย์คนนั้นจะต้องถูกตัดมือ”

เมื่อประมาณ 400 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ ฮิปโปเครติส (Hippocrates) ได้ทำการค้นคว้าถึงอันตรายของตะกั่วที่มีต่อคนทำงาน และโรคอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน<sup>2</sup>

ประมาณ ค.ศ. 100 ไพลินัส ซีคันดัส (Plinius Secundus) หรือที่รู้จักกันในนามของไพลินัส (Pliny) และเอลเดอร์ (Elder) เป็นทั้งนักปราชญ์และนักเขียน เป็นผู้เขียนเอ็นไซโคลปีเดีย (Encyclopedia) ทางด้านวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ชื่อ ฮิสโตเรีย เนทูราลิส (Historia Naturalis) ได้กล่าวถึงอันตรายไอหรือควัน (fume) ของกำมะถัน สังกะสี เงิน และตะกั่ว เขาได้สังเกตเห็นตะกั่วปริมาณมากจับเปรอะเปื้อนหน้าต่างตาของคนงาน อาจกล่าวได้ว่าไพลินัส

<sup>1</sup> เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, “ปรัชญาอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานความปลอดภัย หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 5-6.

\*คำว่า “ประสิทธิภาพ” ตามที่ให้ความหมายไว้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน ซึ่งมีความหมายแตกต่างไปจาก คำว่า “ประสิทธิผล” ที่มีความหมายถึงผลสำเร็จหรือผลที่เกิดขึ้น

<sup>2</sup> ชัยยุทธ ขวลิตนิธิกุล, ความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เมฆาเพรส จำกัด, 2532), หน้า 5-6.

เป็นบุคคลแรกที่เสนอแนะให้ใช้หน้ากากป้องกัน โดยใช้กระดาษปะสวาระสัตรีมาทำเป็น หน้ากากปิดหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้ฝุ่นละอองที่เกิดจากการบดปรอทซัลไฟด์สีแดงและไอของ ตะกั่วเข้าสู่ร่างกายทางลมหายใจและผิวหนัง

ค.ศ. 200 กาลิน (Galen) แพทย์ชาวกรีก ซึ่งอาศัยและทำงานอยู่ในกรุงโรม ได้ อภิปรายชีวิตส่วนหนึ่งให้กับงานอาชีพเวชศาสตร์ เขาได้เขียนเรื่องอันตรายจากการประกอบอาชีพ หลายนานอาชีพได้ให้คำอธิบายที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับพยาธิสภาพของการแพ้พิษตะกั่ว หรือ อันตรายที่เกิดจากละอองกรดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อคนงานในเหมืองถลุงทองแดง

ค.ศ.1472 เอลลิริช เอลเลนบอก (Ulrich Ellenbog) ได้ตีพิมพ์เอกสารวิชาการ ฉบับแรกขึ้นซึ่งเป็นเอกสารทางด้านโรคจากการทำงานและการบาดเจ็บของกลุ่มคนงานเหมือง ทองคำ นอกจากนี้ได้ตีพิมพ์เกี่ยวกับพิษภัยของก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ปรอท ตะกั่ว และกรดดินประสิว ทั้งนี้ได้กล่าวถึงวิธีการป้องกันพิษภัยของสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ด้วย

ค.ศ.1493- ค.ศ.1541 พาราเซลซัส (Paracelsus) หรือมีชื่อเต็มว่า aurelius Philippus Theophrastus Von Hohenheim พาราเซลซัสเป็นบุตรของแพทย์ชาวสวิส เขาเคย ใช้ชีวิตในโรงงานหลอมโลหะเป็นเวลา 5 ปี สังเกตเห็นอันตรายจากการหลอมโลหะและการทำ เหมือง และได้เขียนบทความตีพิมพ์ลงในหนังสือ Von der Bergsucht Und anderem Bergkranheiten พาราเซลซัสได้อธิบายถึงโรคทางเดินหายใจและโรคปอดที่เกิดขึ้น เนื่องจาก คนงานหายใจเอาไอของสารทาร์ทารัส (Tartarus) เข้าไป ซึ่งสารนี้มีส่วนผสมของ ปรอท กำมะถัน และเกลือ หนังสือเล่มนี้ทำให้ชาวยุโรปได้ตระหนักถึงพิษภัยของปรอท และรวมถึง พิษภัยของโลหะอื่น ๆ ด้วย

ค.ศ.1494- ค.ศ.1553 Georg Bouur หรือที่รู้จักกันในนามของ จอเจียส อะกรี โคล่า (Georgius Agricola) เป็นนักโลหวิทยาชาวเยอรมัน ค.ศ. 1526 หลังจากที่ได้ศึกษา แพทย์และภาษาศาสตร์ธรรมชาติจากประเทศอิตาลีแล้ว อะกรีโคล่า ได้ทำงานในฐานะเป็น แพทย์ประจำในเหมืองแห่งหนึ่ง ค.ศ. 1556 เขาได้เขียนบทความตีพิมพ์ลงในหนังสือ De Re Metallic ซึ่ง เป็นหนังสือที่มีชื่อเสียงมากทางด้านโลหวิทยา อะกรีโคล่า ได้อธิบายถึงโรคและ อุบัติเหตุที่ได้อุบัติเหตุที่ได้อุบัติขึ้นในเหมืองและโรงงานถลุงแร่และหลอมแร่ ตลอดจนได้เสนอแนะแนวทางป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้น อะกรีโคล่าได้ให้ความสนใจกับการระบายอากาศใน เหมือง เขาตระหนักว่า ถ้าเหมืองขาดอากาศบริสุทธิ์ ก็จะทำให้คนงานได้รับอันตราย เขาเสนอ เครื่องมือช่วยในการระบายอากาศ เช่น พัดลมที่หมุนโดยแรงลม และตุ้มลมอัดอากาศที่ใช้แรง คน เป็นต้น

ค.ศ.1633 - ค.ศ.1714 เบร์นาดีโน แรมมาซซินี (Bernadino Rammazzini) ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งวงการเวชศาสตร์ อดสากรรม” (Occupational Medicine) ปี ค.ศ.1700 ได้จัดพิมพ์หนังสือทางด้านเวชศาสตร์อดสากรรมฉบับสมบูรณ์ขึ้น เป็นเล่มแรกในประเทศอิตาลี ชื่อ “โรคของคนทำงาน” (De Morbis Artificum Diatriba) ซึ่งได้

บรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับโรคจากการทำงานของคนงานเกือบทุกอาชีพในยุคนั้นไว้อย่างละเอียด นอกจากนี้แรมมาซซินียังได้อธิบายเกี่ยวกับพยาธิสภาพของโรคปอดฝุ่นหิน หรือซิลิโคซิส (Silicosis) ไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งเสนอแนะการกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคจากการรักษาคนด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าคำแนะนำของเขาไม่ได้รับความสนใจมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันหนังสือ De Morbis เล่มนี้ก็คือนหนังสือตัวอย่างในการศึกษาด้านเวชศาสตร์และคำถามต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ที่แรมมาซซินีได้ตั้งไว้ได้ถูกนำมาใช้ในการซักประวัติคนไข้ เช่น คำถามว่า “คุณมีอาชีพ(ทำงาน)อะไร” เป็นต้น

ค.ศ.1713- ค.ศ.1784 เพอซิวัลพอท (Percival Pott) ศัลยแพทย์ โรงพยาบาล เซนต์มาโซโลยัว ในกรุงลอนดอน ได้ค้นพบปัญหาเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยในการทำงาน เช่น ไล่เลื่อน การบวมซ้ำที่ถุงอัณฑะ การบาดเจ็บที่ศีรษะ และอัมพาต ซึ่งเกิดจากความผิดปกติของกระดูกสันหลัง เป็นต้น และได้อธิบายถึงโรคมะเร็งที่เกิดจากการทำงานในปี ค.ศ. 1755 เขาได้พบว่า คนงานที่ทำความสะอาดปล่องไฟเป็นมะเร็งที่อัณฑะกันมาก และได้ระบุว่า มีสาเหตุเกิดจากเขม่า (soot) ที่คนงานสัมผัสขณะปฏิบัติงาน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1788 รัฐบาลประเทศอังกฤษได้ออกพระราชบัญญัติผู้ที่ทำอาชีพทำความสะอาดปล่องไฟ

ค.ศ.1722 - ค.ศ.1809 เซอร์ จอร์จ เบเกอร์ แพทย์ชาวเมืองเดวอนเชีย (Devonshire) ได้ค้นพบสาเหตุของโรคปวดท้องที่เกิดกับชาวเมืองเดวอนเชีย (Devonshire colic) เขาได้พิสูจน์ให้เห็นว่าน้ำแอบเบิ้ลคั้นที่ขายอยู่ในเมืองอื่น ๆ ของอังกฤษไม่มีสารตะกั่วผสมอยู่ แต่ที่ทำขายอยู่ในเมืองเดวอนเชียมีสารตะกั่วผสมอยู่ด้วย เขาได้พบว่าเครื่องคั้นผลไม้ที่ใช้ในโรงงาน และถังเก็บน้ำแอบเบิ้ลมีสารตะกั่วอยู่ ซึ่งตะกั่วจะละลายออกจากเครื่องคั้นน้ำผลไม้และถังเก็บ เมื่อชาวเมืองดื่มน้ำผลไม้จากโรงงานนี้ก็จะทำให้มีตะกั่วสะสมอยู่ในร่างกาย ซึ่งงานศึกษาชิ้นนี้ได้ตีพิมพ์ในปี 1767 ในหัวข้อเรื่อง Essay Concerning the Cause of Endemial Colic of Fevonshire

หลังจากได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งมีการพัฒนาเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ขึ้น จนทำให้เกิดการขยายขนาดเครื่องจักรกลในการผลิตให้ใหญ่ขึ้น ปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในอุตสาหกรรมก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ก่อให้เกิดความหวาดกลัวทั่วไปในกลุ่มผู้ใช้แรงงานอันเป็นมูลเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปในเรื่องนี้

การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปนี้ เกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงที่ไม่สามารถทนต่อการเอารัดเอาเปรียบ และการรังแกผู้ที่อ่อนแอกว่าได้อีกต่อไป วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลได้สำนึกภาระหน้าที่ในการคุ้มครองคนงานในโรงงานต่าง ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานที่เป็นเด็ก) ซึ่งมีสภาพชีวิตการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ที่แสนจะเลวร้ายให้รอดพ้นจากอันตรายและโรคร้ายต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุลง ตัวอย่างความพยายามที่ได้ดำเนินการในอังกฤษ ได้แก่ การลด

ชั่วโมงการทำงานลง และการคุ้มครองสุขภาพของแรงงานเด็ก ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทุกข์ทรมานมากที่สุดในขณะนั้น

ในศตวรรษที่ 18 พบว่า ผลจากการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมทอผ้า จากอุตสาหกรรมในครัวเรือน ไปเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่การพัฒนาการปรับปรุงด้านความปลอดภัย นั้นเป็นไปอย่างเชื่องช้าเหลือเกิน และกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นก็ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ก่อให้เกิดการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้อง และมีการใช้แรงงานเด็กอย่างกว้างขวางโดยต้องทำงานในสภาพการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และยาวนานถึงวันละ 14-15 ชั่วโมง ดังนั้นในช่วงระยะ 40-50 ปี หลังจากนั้นความพยายามทั้งหลายที่มีอยู่ก็เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานให้เหมาะสมขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริงปัญหาก็กังไม่หมดไป

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว ได้มีการนำเครื่องจักรไปใช้มากขึ้น ประกอบกับการเร่งรัดให้ทำงานเร็วขึ้น มีผู้บันทึกไว้ว่า สภาพของผู้คนในเมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษนั้น เต็มไปด้วยคนพิการเหมือนกับว่าผู้คนในเมืองนั้นเพิ่งกลับจากสงคราม<sup>3</sup>

ค.ศ.1795 - ค.ศ.1833 ชาร์ลส์ เทอเนอร์ แครคราห์ (Charles Turner Thackrah) แพทย์ชาวอังกฤษได้อุทิศชีวิตให้กับการศึกษาและป้องกันอันตราย และโรคซึ่งเกิดจากการทำงาน แครคราห์ได้เขียนบทความลงในหนังสือเกี่ยวกับเวชศาสตร์อุตสาหกรรม ซึ่งมีความหนา 280 หน้า บุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งนักการเมืองแพทย์ได้ให้ความสนใจในงานเขียนของเขา ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการทำงานได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก และได้ถูกกระตุ้นจนได้ออกมาเป็นกฎหมายรับรองในการแก้ไขปัญหาจากการทำงาน ทำให้กิตติศัพท์เลื่องลือไปถึงสหรัฐอเมริกา จากบทความของเขาเกี่ยวกับโรคจากการทำงาน

ค.ศ.1802 เนื่องจากปัญหาความไม่ปลอดภัยและอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดจากสารในโรงงานอุตสาหกรรม ประเทศอังกฤษจึงได้ตรา “พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของช่างฝึกหัด”

ค.ศ.1878 ประเทศอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติโรงงานที่สมบูรณ์แบบฉบับแรกขึ้น และประเทศอื่น ๆ ก็ได้ตราและพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยอาศัยพระราชบัญญัติของอังกฤษเป็นหลัก

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ค.ศ.1885 ประเทศสวีเดนและฝรั่งเศส ได้ตรากฎหมายค่าทดแทนขึ้นเพราะเกิดปัญหาเมื่อคนงานประสบอุบัติเหตุจะต้องมีการฟ้องร้อง และจะต้องพิสูจน์ว่าการบาดเจ็บนั้นเกิดจากการทำงานหรือไม่ ถ้าเกิดจากการขาดความระมัดระวังของคนงานเอง คนงานผู้นั้นอาจจะไม่ได้รับค่าทดแทน ทั้ง ๆ ที่สภาพการทำงานนั้นไม่มีความปลอดภัยหรือมีความเสี่ยงมากก็ตาม ดังนั้นประเทศทั้งสองจึงได้ตรากฎหมายค่าทดแทนขึ้นใช้และอีก 25 ปีต่อมา ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปก็ได้ตรากฎหมายค่าทดแทนขึ้นใช้จนครบทุกประเทศ

ค.ศ.1897 รัฐสภาอังกฤษได้ผ่านพระราชบัญญัติกองทุนทดแทนฉบับแรกและได้พัฒนาปรับปรุงพระราชบัญญัติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในปี ค.ศ. 1907

ค.ศ.1908 สหรัฐอเมริกาได้ใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทนของอังกฤษ (ค.ศ. 1907) มาเป็นรูปแบบในการตรากฎหมายเงินทดแทนฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา และต่อมาในปี ค.ศ.1948 ในสหรัฐอเมริกา ได้ใช้กฎหมายเงินทดแทนครบทุกรัฐ

ค.ศ.1913 ในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งสภาแห่งชาติทางด้านความปลอดภัยในงานอุตสาหกรรม (National Council for Industrial Safety) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สภาความปลอดภัยแห่งชาติ (National safety Council)”

ค.ศ.1919 ได้มีการจัดตั้ง “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ” (International Labour Organization ILO) และ ค.ศ.1948 องค์การอนามัยโลก (World Health Organization ; WHO) ได้จัดประชุมสมัชชาอนามัยโลกครั้งที่ 1 (The first World Health Assembly) เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญร่วมมือทางด้านอาชีวอนามัย (Joint ILO/WHO Expert Committee on Occupational Health)” องค์การทั้งสองได้ให้ความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการให้ความรู้ การศึกษา การฝึกอบรม ส่งผู้เชี่ยวชาญไปให้คำปรึกษา แนะนำงานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสาขาวิชาการต่าง ๆ

ค.ศ.1970 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายความปลอดภัยที่รู้จักในนาม “พระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health Act of 1970) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ให้การคุ้มครองคนงานให้ทำงานในสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรมนุษย์ของชาติด้วย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดองค์กรที่สำคัญขึ้น 2 องค์กร คือ สำนักงานบริหารความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health Administration : OSHA) มีหน้าที่บริหารงานให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยแห่งชาติ (National Institute for Occupation Safety and Health : NIOSH) มีหน้าที่ในการศึกษา วิจัย ค้นคว้า และเสนอแนะมาตรฐาน การตรวจ ประเมิน เสนอแนวทางในการป้องกันควบคุมอันตรายอีกด้วย

ค.ศ.1971 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า “Willams - Steiger Act 1971” โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีการเตรียมการป้องกันสภาพแวดล้อมในระยะยาว เพื่อเป็นการป้องกันเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

ค.ศ.1974 รัฐบาลอังกฤษได้ออก “พระราชบัญญัติสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน” (The Health and Safety at Work) เพื่อคุ้มครอง ดูแลสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของคนงาน

ค.ศ.1976 ประเทศสวีเดนถึงแม้ว่าจะจัดให้มีการบริการอาชีวอนามัย ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ในโครงการที่เกี่ยวกับเหมืองแร่ และอุตสาหกรรมหนักแต่ได้ออกกฎหมายบังคับใช้ในปี ค.ศ.1976 เรียกว่า “พระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัย 1976” (Occupational Safety and Health Act 1976)

ค.ศ.1987 ประเทศแคนาดาได้ประกาศใช้กฎหมายอาชีวอนามัยและความปลอดภัย เรียกว่า “The Ontario Occupational Health and Safety Act 1978” เนื้อหาหลักได้แก่เรื่องการทำอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมสารพิษในสถานประกอบการให้นายจ้างจัดตั้งคณะกรรมการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย และลูกจ้างสามารถปฏิเสธการทำงาน ถ้าพบว่างานนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยได้<sup>4</sup>

หลังจากนั้นตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ก็ได้มีการพัฒนาและมีการปรับปรุงเรื่อยมา กฎหมายดังกล่าวและกฎหมายของประเทศในยุโรปอีกหลายประเทศได้เป็นรูปแบบที่สำคัญสำหรับประเทศอื่น ๆ ได้ศึกษาเพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของตนให้ครอบคลุมมากขึ้น<sup>5</sup>

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพไว้ดังนี้ คือ

- 1) แนวคิดในเรื่องคุณค่าของความเป็นมนุษย์
- 2) แนวคิดในเรื่องนายจ้างควรรับผิดชอบในการบาดเจ็บของลูกจ้าง

---

<sup>4</sup> เอลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, “ปรัชญาอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานความปลอดภัย หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 7-10.

<sup>5</sup> ชัยยุทธ ชาลิตนธิกุล, ความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เล่ม 1, หน้า 5.

- 3) แนวคิดในเรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทน
- 4) แนวคิดในการกำหนดกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพเป็นการเฉพาะโดยตรง

### 1) แนวคิดในเรื่องคุณค่าของความเป็นมนุษย์

จากเอกสารบันทึกการทำงานในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมพบว่า สภาพการทำงานต่าง ๆ ไม่ปลอดภัยต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง และมีการใช้แรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก นักสถิติชาวฝรั่งเศสชื่อนายหลุยส์ เรนเน่ วิลเลอร์เม่ (Louis Rene Villermé) ได้รายงานเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1840 (พ.ศ.2383) ว่า เด็กอายุ 6-10 ปีต้องยืนทำงานเป็นเวลา 16-17 ชั่วโมงต่อวัน โดยมีอาหารที่รับประทานและชุดทำงานที่ไม่เหมาะสม เด็กเหล่านี้ต้องเดินทางมาทำงานตั้งแต่ เวลา 05.00 น. และเดินทางกลับบ้านพักในสภาพที่เหน็ดเหนื่อยยามค่ำคืน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการนำเครื่องจักรที่มีกำลังสูงเคลื่อนไหวด้วยความเร็วสูงมาใช้เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดอุบัติเหตุเป็นประจำ เอนเจล (Engles) รายงานเมื่อปี ค.ศ.1844 (พ.ศ.2387) ว่า จะพบเป็นคนพิการอยู่ทั่วไปในเมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ ซึ่งดูเหมือนกับว่าคนเหล่านั้นเป็นทหารที่ฟังกลับจากสงคราม ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้มีมาตั้งแต่เมื่อแรกเริ่มการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้วจึงทำให้มีผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดแนวความคิดว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีคุณค่าความเป็นมนุษย์ (human Values) เท่ากัน ดังนั้นทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะใช้ชีวิตอย่างปลอดภัยในการทำงาน มีสุขภาพที่เป็นปกติไม่มีอันตรายใด ๆ ต่อความปลอดภัยและสุขภาพเกิดขึ้นในขณะที่ทำงาน ดังนั้นจึงมีการดำเนินการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1802 (พ.ศ.2435) (The Health and Morals of Apprentices Act 1802) เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยแก่เด็กที่ทำงานในโรงงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในโรงงานทอผ้า ต่อมา มีการออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพออกมาเป็นระยะ ๆ ในหลาย ๆ ประเทศในทวีปยุโรป ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดมาจากเรื่องคุณค่าความเป็นมนุษย์ดังกล่าวข้างต้น

### 2) แนวความคิดในเรื่องนายจ้าง ควรรับผิดชอบในการบาดเจ็บของลูกจ้าง

สืบเนื่องจากได้มีการใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common law) มาดำเนินการกับนายจ้าง ให้นายจ้างรับผิดชอบจ่ายเงินค่าบาดเจ็บที่เกิดขึ้นให้กับลูกจ้าง แต่จากการดำเนินงานโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่ากฎหมายจารีตประเพณียังคงมีเนื้อหาสาระที่เข้าข้างนายจ้างมาก ดังจะเห็นได้ว่านายจ้างจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการบาดเจ็บของลูกจ้างถ้าพิสูจน์ได้ว่า

1. ลูกจ้างคนนั้นได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงานที่ผิดพลาด (negligence) ของเพื่อนลูกจ้างคนอื่น ๆ (Fellow servant rule)



2. ลูกจ้างคนนั้นบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการกระทำของตนเอง (Contributory negligence)

3. ลูกจ้างคนนั้นทำงานโดยทราบเป็นอย่างดีถึงอันตรายที่มีอยู่ในการทำงานนั้น ๆ (Assumption of risk)

ซึ่งพบว่า มีลูกจ้างเป็นจำนวนมากที่ต้องทุกข์ทรมานไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงานลูกจ้างจำนวนมากไม่ต้องการมีปัญหากับนายจ้างด้วยกลัวจะตกงานจึงไม่ได้เรียกร้องหรือต่อสู้ทางศาล ดังนั้นในช่วงนี้จึงเกิดมีแนวความคิดว่านายจ้างในฐานะผู้ว่าจ้างและได้ผลกำไรจากสินค้าควรที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการบาดเจ็บของลูกจ้าง แนวความคิดนี้เป็นจริงขึ้นในปี ค.ศ.1877 (พ.ศ.2420) เมื่อมลรัฐแมสซาชูเซตได้ประกาศใช้กฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้าง (Employer's Liability Law) ขึ้น โดยกำหนดว่านายจ้างจะต้องรับผิดชอบกรณีเกิดการบาดเจ็บของลูกจ้างขึ้น กฎหมายดังกล่าวมีแนวความคิดในการลดข้ออ้างในการไม่ต้องรับผิดชอบของนายจ้างที่จะอ้างถึงว่า ลูกจ้างทราบที่อยู่แล้วในอันตรายที่มีอยู่ในการทำงาน (assumption of risk) อย่างไรก็ตาม การพิพากษาของศาลก็ยังอาศัยกรอบแนวความคิดของกฎหมาย จารีตประเพณี ที่มองว่านายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ ถ้าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุ 2 ประการแรกที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1910 (พ.ศ.2453) ผลการสำรวจศึกษาของ New York Employers' Liability Commission พบว่ามีข้อบกพร่องใหญ่ ๆ 5 ประการในกฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้าง ได้แก่

1. การจ่ายเงินค่าทดแทนไม่เพียงพอต่อความสูญเสียที่เกิดขึ้น
2. เกิดความสูญเปล่าทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้าง ในขณะที่ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ คือ บริษัทประกันต่าง ๆ
3. ความล่าช้าในกระบวนการตัดสินคดีความ
4. เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
5. ความไม่แน่นอนในวงเงินค่าทดแทนที่แตกต่างกันมากทั้ง ๆ ที่เป็นคดีคล้ายคลึงกัน

ด้วยเหตุผลและข้อบกพร่องต่าง ๆ ข้างต้น จึงเกิดความพยายามจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ลูกจ้าง นายจ้าง สถาบันการกุศลต่าง ๆ (ที่ต้องมาให้ความดูแลผู้พิการ ผู้ตกงานและญาติพี่น้องของผู้บาดเจ็บอันเนื่องมาจากเงินค่าทดแทนที่ได้ต่ำมาก) และประชาชนทั่วไปที่จะให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองการบาดเจ็บและให้มีการจ่ายค่าทดแทนในจำนวนที่มากพอต่อการดำรงชีวิตที่ไม่เป็นปัญหาต่อสังคมต่อไป

### 3) แนวคิดในเรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทน

จากความสูญเสียของการเกิดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น และการจ่ายเงินค่าทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบของนายจ้าง พบว่าจำนวนเงินที่จ่ายมีค่าน้อยมาก ทำให้จำนวนผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจากสถาบันการกุศลมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากโดยผู้ที่ได้รับความทุกข์

ทราบมาจากอุบัติเหตุการทำงาน คือ ครอบครัวของผู้ปฏิบัติงานที่พิการหรือตายนั่นเอง นอกจากนี้โรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งได้มีการเริ่มดำเนินโครงการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง และกรณีที่เกิดการบาดเจ็บพิการ ก็จะให้เงินค่าทดแทนเพิ่มจากที่กฎหมายกำหนด ทำให้พบว่าประสิทธิภาพและผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในความสูญเสียจากอุบัติเหตุลดลง ทางโรงงานมีกำไรมากขึ้นและไม่ต้องจ่ายเงินค่าประกันที่สูงมากให้กับบริษัทประกันต่าง ๆ การวิเคราะห์ของโรงงานพบว่าทางโรงงานต้องจ่ายเงินค่าประกันที่มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และเงินที่จ่ายไปร้อยละ 37 จะเป็นส่วนที่ผู้บาดเจ็บได้รับ ในขณะที่ร้อยละ 63 ทางบริษัทประกันจะเป็นผู้ได้รับ ดังนั้นทางโรงงานโดยนายจ้างจึงเรียกร้องให้มีการกำหนดค่าเงินทดแทนที่แน่นอนชัดเจน จนในที่สุดได้มีการตรากฎหมายเงินทดแทนขึ้นมาใช้ให้ผู้ปฏิบัติงานเรียกกฎหมายเงินทดแทน ซึ่งฉบับแรกก็ได้ประกาศใช้ที่เมืองพรูssia (Prussia) ในปี ค.ศ. 1838 (พ.ศ.2381) โดยใช้กับคนงานรถไฟเท่านั้น กฎหมายด้านนี้ได้ประกาศใช้ในประเทศเยอรมันและประเทศอังกฤษในปี ค.ศ.1884 (พ.ศ.2427) และ ค.ศ.1897 (พ.ศ.2440) ตามลำดับในขอบเขตที่กว้างมากขึ้น และตั้งแต่ปี ค.ศ.1901 (พ.ศ.2444) เป็นต้น กฎหมายด้านนี้ก็ประกาศใช้ในประเทศต่าง ๆ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี รัสเซีย ออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายเงินทดแทนมีว่าผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับบาดเจ็บ พิการ หรือตายจากการทำงานควรจะได้รับเงินทดแทนเพื่อชดเชยรายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากความสามารถที่มีอยู่ (income-producing capability) ไม่ว่าจะ การบาดเจ็บ พิการ หรือตายนั้นจะเกิดจากความเพิกเฉยของผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ก็ตาม ต่อมาแนวคิดของการจ่ายเงินค่าทดแทนนี้ได้ถูกขยายกว้างขวางออกไปในลักษณะที่ว่าผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับอันตรายจากการทำงานจะได้รับเงินทดแทนด้วย ถึงแม้ว่าอันตรายที่ได้รับนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถที่จะหารายได้หรือทำให้รายได้ลดลงแต่อย่างใด ตัวอย่างของกรณีเช่นนี้ คือ กรณีการสูญเสียการได้ยิน ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานคนนั้นยังสามารถทำงานได้ปกติเช่นเดิม (ทั้งนี้หมายถึงกรณีที่ไม่ได้ทำงานที่ต้องอาศัยการได้ยินเป็นสำคัญ) สำหรับเกณฑ์การตัดสินการให้เงินค่าทดแทนหรือไม่นั้นก็มิมีข้อกำหนดว่า

- ก. ต้องเป็นการบาดเจ็บที่มาจากอุบัติเหตุการทำงาน
- ข. ต้องเกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน
- ค. ต้องเกิดขึ้นในช่วงที่เป็นการจ้างงาน

#### 4) แนวคิดในการกำหนดกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพเป็นการเฉพาะโดย

##### ตรง

จากการดำเนินงานหลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะประเทศในแถบทวีปอเมริกาและทวีปยุโรปตะวันตก พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพยังคงมีลักษณะของปัญหาต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพที่ประกาศใช้ยังมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เน้นเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเน้นกลุ่มเป้าหมายใด เป้าหมายหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นกฎหมายที่มีความครอบคลุมน้อย มีนายจ้างลูกจ้างและอุตสาหกรรมหลายประเภทเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย

2. กฎหมายที่ประกาศใช้บางฉบับมีความซ้ำซ้อนในเนื้อหาทำให้นายจ้างประสบปัญหาต้องดำเนินการตามกฎหมายหลายฉบับทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ก็ยังส่งผลให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลกฎหมายอีกด้วย

3. กฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนปี ค.ศ.1970 (พ.ศ.2513) ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่การจ่ายเงินค่าทดแทนมากกว่าที่จะหันมาดูแลในด้านการป้องกันและควบคุมการเกิดอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน

4. กฎหมายที่ประกาศใช้ยังไม่ประสบผลสำเร็จในวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือจำนวนผู้ประสบอันตรายจากการทำงานจนบาดเจ็บ พิการ และตายยังคงมีอัตราสูง

5. กฎหมายเขียนไว้ไม่ชัดเจน เข้าใจยาก โดยเฉพาะต่อนายจ้างที่ต้องปฏิบัติตาม

6. กฎหมายหลายฉบับล้าสมัย ทั้งนี้เพราะเทคโนโลยีและการพัฒนาอุตสาหกรรมก้าวหน้ารวดเร็วมาก ประกอบกับระบบการกำหนดกฎหมายของบางประเทศเป็นข้อจำกัดในการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ

ด้วยปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นจึงเกิดแนวความคิดที่ว่า ควรจะมีกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพเป็นการเฉพาะที่มีความครอบคลุมกว้างขวาง (single comprehensive health and safety law) ให้อำนาจที่จะออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อสามารถให้ความคุ้มครองดูแลกิจการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ก็ยังมีแนวความคิดของการกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่จะทำหน้าที่ดูแลบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนและความสับสนเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงาน<sup>๕</sup>

---

<sup>๕</sup> สราวุธ สุทธรรมาสา, “แนวคิดในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพของต่างประเทศ,” ใน เอกสารการสนชดวิชากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพ หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นันทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 94-96.

### 2.1.1 ทฤษฎีแนวคิดการเกิดอุบัติเหตุ

ทฤษฎีหรือแนวคิดการเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ ได้มีการเขียนไว้หลายรูปแบบในที่นี่จะขอเสนอเฉพาะทฤษฎีที่สำคัญเพียง 3 ทฤษฎีโดมิโน ทฤษฎีรูปแบบระบบความปลอดภัยของบ็อบ พีเรนซ์ และทฤษฎีรูปแบบการเกิดอุบัติเหตุ (กองทัพบกสหรัฐอเมริกา)

#### 1) ทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory)

ฮินริช (H.W. Heinrich) เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดนี้ โดยมีหลักการสำคัญคือการเรียงลำดับการประสบอันตรายเป็นขั้นตอน ถ้าเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ขั้นตอนที่หนึ่งเกิดขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อขั้นตอนนี้ ๑ ตามลำดับ จนถึงลำดับขั้นตอนสุดท้าย คือ การบาดเจ็บอย่างรุนแรง ๑ ในแต่ละขั้นตอนตามทฤษฎีโดมิโน สามารถอธิบายได้ตามลำดับดังนี้

ลำดับที่ 1 บรรพบุรุษและสิ่งแวดล้อมทางสังคม (Ancestry and Social Environment) สิ่งแวดล้อมทางสังคมและการประพฤติปฏิบัติสืบทอดกันมาจากอดีต ทำให้แต่ละบุคคลมีพฤติกรรมที่แสดงออกต่าง ๆ กัน เช่น ความสะเพร่า ประมาทเลินเล่อ ขาดความคิดไตร่ตรอง ความดื้อดึง ดันทุรัง ความชอบในการเสี่ยงอันตราย ความตระหนี่เหนียวแน่น เห็นแต่เงินและลักษณะอื่น ๆ ที่ถ่ายทอดทางกรรมพันธุ์ เป็นต้น

ลำดับที่ 2 ความผิดปกติของบุคคล (Fault of Person) สุขภาพจิตและสิ่งแวดล้อมทางสังคมเป็นสาเหตุ ทำให้เกิดความผิดปกติของบุคคล เช่น การปฏิบัติงานโดยขาดความยั้งคิด อารมณ์รุนแรงประสาทอ่อนไหวง่าย ความตื่นเต้น ขาดความรอบคอบ เพิกเฉยละเลยต่อการกระทำที่ปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งความผิดปกติเหล่านี้จะส่งผลกระทบให้เกิดการกระทำที่ไม่ปลอดภัย และทำให้เครื่องจักรและการทำงานต้องอยู่ในสภาพหรือสภาวะที่เป็นอันตราย

ลำดับที่ 3 การกระทำที่ไม่ปลอดภัย และ/หรือ สภาพเครื่องจักรหรือสภาวะสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย (Unsafe Act Mechanical or Physical Hazard)

ตัวอย่างการปฏิบัติงานที่ไม่ปลอดภัยของบุคคล เช่น ยืนทำงานภายใต้น้ำหนักที่แขวนอยู่ การติดเครื่องยนต์โดยไม่แจ้งหรือเตือน ชอบหยอกล้อเล่น ถอดเซฟการ์ดเครื่องจักรออก เป็นต้น

ลำดับที่ 4 การเกิดอุบัติเหตุ (Accident) เหตุการณ์ที่มีสาเหตุปัจจัยทั้ง 3 ลำดับมาแล้วย่อมส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุ เช่น ตกจากที่สูง สิ้นหกล้ม เดินสะดุดสิ่งของของหล่นจากที่สูง วัตถุกระเด็นใส่ ถูกวัตถุวิ่งชน กระแทกหนีบหรือตัด เป็นต้น ซึ่งอุบัติเหตุเหล่านี้ อาจจะเป็นสาเหตุของการบาดเจ็บ

ลำดับที่ 5 การบาดเจ็บ (Injury) ตัวอย่างการบาดเจ็บที่เกิดกับอวัยวะบางส่วน ของร่างกาย เช่น กระดูกหักหรือแตก เคล็ดขัดยอก แผลฉีกขาด แผลไฟไหม้ เป็นต้น การบาดเจ็บเหล่านี้เป็นผลโดยตรงจากการเกิดอุบัติเหตุ<sup>7</sup>

2) ทฤษฎีรูปแบบระบบความปลอดภัยของบ็อบ ฟิเรนซ์ (Firenze System Model)

บ็อบ ฟิเรนซ์ (Bob Fireze) อธิบายแนวคิดรูปแบบระบบความปลอดภัยว่าการ ศึกษาเรื่องราวสาเหตุของอุบัติเหตุจะต้องศึกษาองค์ประกอบทั้งระบบซึ่งมีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน องค์ประกอบดังกล่าวประกอบด้วย คน (Man) เครื่องจักร (Machine) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ความสำคัญขององค์ประกอบที่เป็นสาเหตุของอุบัติเหตุ

แต่ละองค์ประกอบมีความสำคัญต่อการตัดสินใจในการผลิตงาน (Task) และการเกิดอุบัติเหตุ (Accident) ดังต่อไปนี้

1. คนหรือผู้ปฏิบัติงาน (Man) ในการผลิตงานหรือทำงานในแต่ละชั้น ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องตัดสินใจ (Decision) เลือกวิธีปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย แต่การตัดสินใจในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละครั้งนั้นย่อมมีความเสี่ยง (Risks) แอบแฝงอยู่เสมอ ดังนั้นในการตัดสินใจแต่ละครั้งผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีข้อมูลข่าวสาร (Information) ที่เพียงพอ ถ้าหากข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องก็จะทำให้การตัดสินใจถูกต้อง แต่ถ้าข้อมูลไม่ถูกต้องก็จะทำให้การตัดสินใจนั้นผิดพลาดหรือมีความเสี่ยงสูง และทำให้เกิดความล้มเหลวในการทำงานซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้

2. อุปกรณ์เครื่องจักร (Machine) อุปกรณ์เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตจะต้องมีความพร้อมปราศจากข้อผิดพลาด ถ้าอุปกรณ์เครื่องจักรออกแบบไม่ถูกต้องไม่ถูกหลักวิชาการหรือขาดการบำรุงรักษาที่ดีย่อมทำให้กลไกของเครื่องจักรปฏิบัติงานผิดพลาดซึ่งจะนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุได้

---

<sup>7</sup> เจลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, “สาเหตุของอุบัติเหตุ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารความปลอดภัย หนัวนที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 21-22. และ

Dan Petersen, Techniques of Safety Management (JAPAN : Tosho Printing Company Limited, 1971), P.11-13.



3. สิ่งแวดล้อม (Environment) สภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงานมีบทบาทสำคัญต่อการผลิตความผิดพลาดที่เกิดขึ้น กับสิ่งแวดล้อมย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ปฏิบัติงานและเครื่องจักร ซึ่งจะเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุได้ เช่น ทำงานอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีสารพิษฟุ้งกระจาย แสงจ้าในขณะปฏิบัติงาน เป็นต้น

ฉะนั้น ก่อนที่จะตัดสินใจทุกครั้ง ผู้ปฏิบัติงานจะต้องหาข้อมูลเพื่อให้แน่ใจว่า การตัดสินใจนั้นถูกต้องโดยพิจารณาจากข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับงาน (Task) ที่ต้องปฏิบัติ และข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น (Nature of harmful consequences) ถ้าหากข้อมูลมีจำนวนและคุณภาพมากพอ ก็จะทำให้ความเสี่ยงต่าง ๆ ลดลงอยู่ในขีดจำกัดที่อาจสามารถควบคุมได้ โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดหรืออุบัติเหตุก็จะลดลงด้วย เหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ปฏิบัติงานให้มากที่สุด และเป็นประโยชน์ที่สุด เช่นอาจจะให้การฝึกอบรมสอนแนะนำงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลที่ดีในการทำงาน เป็นการช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการลดความผิดพลาดที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความรู้มีข้อมูลที่มีคุณค่า แต่ความผิดพลาดในการตัดสินใจก็อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากตัวแปรสำคัญที่มีการมองข้ามไป ตัวแปรตัวนี้คือ ความเครียด (stressors) เมื่อความเครียดเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน จะทำให้ความสามารถในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานชะงักหรือช้าลง ซึ่งจะมีผลต่อการทำงาน ความเครียดที่กล่าวนี้ประกอบด้วย ความเครียดทางร่างกาย เช่น การติดยาเสพติดและแอลกอฮอล์ ฯลฯ ความเครียดทางจิตใจ เช่น ความกังวลใจ ความก้าวร้าว และความเมื่อยล้า ฯลฯ และความเครียดที่เกิดจากสภาพของงาน เช่น แสงสว่างที่ไม่พึงประสงค์ (glare) แสงสว่างน้อยเกินไป อากาศร้อน เป็นต้น ความเครียดแต่ละประเภท ย่อมมีศักยภาพในตัวของมันเอง หรืออาจจะรวมกับความเครียดหรือองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะเป็นสาเหตุทำให้คนมีพฤติกรรมที่ไม่ปลอดภัยหรือเกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาด ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การเกิดอุบัติเหตุ

ดังนั้น พี่ระวังไว้เสมอว่า คนหรือผู้ปฏิบัติงานแม้จะมีสติปัญญา ความรู้ที่ฉลาด มีการฝึกอบรมอย่างดี มีข้อมูลข่าวสารพร้อมเพียง แต่ภายใต้การทำงานในสภาวะแวดล้อมหนึ่งคนก็อาจมีโอกาทำงานหรือตัดสินใจผิดพลาด ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุได้เช่นกัน

### 3) ทุญะฎีรูปแบบการเกิดอุบัติเหตุ (กองทัพบก สหรัฐอเมริกา)

การบริหารงานความปลอดภัยของกองทัพบกสหรัฐอเมริกาได้พัฒนามากขึ้น เนื่องจากได้มีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการป้องกันประเทศ กองทัพบกสหรัฐอเมริกา จะได้ศึกษาเทคโนโลยีทางด้านความปลอดภัยควบคู่ไปกับเทคโนโลยีในการผลิตและการใช้ด้วย รูปแบบที่นำเสนอนี้เป็นรูปแบบที่แสดงถึงการเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งพอจะสรุปเป็นสาเหตุของเกิดอุบัติเหตุได้เป็น 3 ประการ คือ

1. ความผิดพลาดของผู้ปฏิบัติงาน (Human Error) เกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมกระทำที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Act) สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Condition) ต่าง ๆ ที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นก็เกิดจากวิธีการทำงานที่ไม่ปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานเช่นกัน ความผิดพลาดต่าง ๆ นั้นอาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดทางร่างกาย ขาดการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ หรือขาดการกระตุ้น หรือแรงจูงใจในการทำงาน

2. ความผิดพลาดในระบบ (System error) อาจเกิดจากการออกแบบไม่เหมาะสม ซึ่งเนื่องมาจากนโยบายที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงาน เช่น การประหยัด การเลือกใช้เทคโนโลยี การบำรุงรักษา หรือเกิดจากความล้มเหลวในการออกแบบที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นต้น

3. ความผิดพลาดในการบริหารจัดการ (Management Error) สาเหตุหลักอาจเกิดจากความล้มเหลว (Failure) จากการบริหารจัดการ ข้อมูลข่าวสาร การใช้เทคโนโลยีและระบบการทำงานที่ไม่เหมาะสม ซึ่งความล้มเหลวนี้อาจเกิดจากการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง การฝึกอบรมอาจไม่เพียงพอ ขาดการกระตุ้นจูงใจในการปฏิบัติงาน<sup>๕</sup>

#### นิยามของความปลอดภัยในการทำงาน

“ความปลอดภัยในการทำงาน” ที่ใช้ในประเทศมีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Occupational Safety and Health” คือ หมายรวมถึง “ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของผู้ประกอบการอาชีพทั้งหลาย” ซึ่งผู้ประกอบการอาชีพหรือผู้ใช้แรงงานนั้นอาจทำงานในอุตสาหกรรม ก่อสร้าง ขนส่ง เหมืองแร่ ป่าไม้ ประมง พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรืออาชีพอื่นได้

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้มีการใช้คำเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งคำคือ “Working Conditional and Environment” ซึ่งเมื่อแปลก็จะมีความหมายว่า “สภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมการทำงาน” โดยเจตนาจะให้หมายถึง Working Conditions และ Occupational Safety and Health ทั้งนี้เพื่อให้การดูแลผู้ใช้แรงงาน ได้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น คือจะดูแลทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม (สวัสดิการ) ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้ใช้แรงงานนั่นเอง

---

<sup>๕</sup> เอลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, “สาเหตุของอุบัติเหตุ.” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารงานความปลอดภัย หน่วย 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 23-25.

ในการดูแลผู้ใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ ทั้งสวัสดิการ ความปลอดภัย สุขภาพอนามัย นั้นนับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้แรงงานได้รับการบาดเจ็บ พิการ หรือตายจากอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational accident) และนอกจากนี้ ก็เพื่อ ป้องกันมิให้สุขภาพของผู้ใช้แรงงานต้องเสื่อมโทรมลงจนอาจทำให้เกิดโรค หรือความเจ็บป่วย จากการทำงาน หรือที่เรียกว่า โรคจากการทำงาน (Occupational Diseases)<sup>9</sup>

อีกนัยหนึ่ง ความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety) คือ การป้องกัน มิให้เกิดมีอันตรายหรือการเสี่ยงภัย อันอาจเกิดจากองค์ประกอบหรือพลังงานประการหรือทั้ง หมดของการผลิต โดยการใช้ระบบป้องกันทุกระบบ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถทำการผลิตได้อย่างมี คุณภาพและปริมาณอย่างต่อเนื่อง

#### อาชีพอนามัย (Occupational Health)

เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันความปลอดภัยในการทำงานอาชีพ ซึ่งมุ่งหมายเพื่อ ให้มีความปลอดภัยโดยวิธีป้องกันและรักษาคนงานให้รอดพ้นจากสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทุกชนิด และโรคที่เกิดจากการทำงาน ซึ่งอาจเกิดในระหว่างการทำงานหรือเนื่องจากการ ทำงาน ทั้งนี้โดยอาศัยวิธีการด้านการรักษาสุขภาพอนามัยทุกวิธี และบริการทางแพทย์ทุก ชนิด<sup>10</sup>

### 2.1.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานในประเทศไทย

ในประเทศไทยแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรง งานนั้นในสมัยโบราณยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด แต่มีการใช้แรงงานจากทาส โดยถือว่าแรงงาน จากทาสไม่ใช่แรงงานจากมนุษย์ และผู้ที่เป็นทาสเป็นเพียงทรัพย์สินชิ้นหนึ่งของนายทาสเท่า นั้น ประกอบกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเป็นแบบระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว โดยมีอำนาจในการเกณฑ์แรงงาน เพื่อใช้ในการสงคราม สะสมเสบียงอาหาร สร้างวัดวา อาราม ต่อมาในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 มีการยกเลิกระบบทาส และอำนาจนี้จึงได้ตกทอดมาถึง

---

<sup>9</sup> ชัยยุทธ ชวลิตนิตกุล, ความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย  
ในการทำงาน เล่ม 1, หน้า 1-2.



<sup>10</sup>Tukka Takata, "Occupational health," Special Programme in Occupational Hygiene and Medicine, Bangkok, 6-24 August 1984.

ข้าราชการซึ่งถือว่าเป็นชนชั้นที่ได้รับอภิสิทธิ์มีฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ โดยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการทำให้ระบบการเมืองเป็นไปตามแนวคิดของชาวตะวันตก ซึ่งเรียกการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ว่า การพัฒนาการเมือง (Political development)<sup>11</sup> การพัฒนาการเมืองดังกล่าว คือ การที่เจ้านายและข้าราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เสนอคำกราบทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย โดยมีสาระสำคัญเรื่องหนึ่ง คือ เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของอำนาจรัฐจากตัวบุคคลคนเดียว ตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชให้มาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างกลุ่มขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน โดยนำเอาสถาบันการเมืองที่ใหม่ ต่อประเทศไทยมาเสนอให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นคำกราบทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 ของเจ้านายและข้าราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรในสมัยรัชกาลที่ 7 ต่างเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมาจากเบื้องบน หรือที่เรียกว่า "revolution from above"<sup>12</sup> อันเป็นการพัฒนาการเมืองของประเทศโดยพัฒนาโดยทั่วไป เพราะประเทศเหล่านี้ ยังขาดกลไกทางการเมืองที่สำคัญ เช่น พรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประชาชนที่จะมีอิทธิพลผลักดันให้ผู้ที่มิอำนาจทางการเมือง กระทำการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตน การเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับความประสงค์ของตน ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตน การเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับความประสงค์ของชนชั้นผู้นำกลุ่มเดียวเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาถึงบทบาทของรับที่มีแรงงานในยุคนี้จึงต้องพิจารณาจากแนวความคิดของชนชั้นสำคัญ บทบาทของชนชั้นผู้นำต่อแรงงานที่เด่นชัด คือ การเสนอหลักการ 6 ประการ ของคณะราษฎรในการปกครองประเทศ หนึ่งในหลักการดังกล่าวคือ การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม หรือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีแนวคิดต่อการแรงงานใน

---

<sup>11</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2531), หน้า 2-3 อ้างถึงใน สุชาติ ศรีวรกร, "อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย," (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 30.

<sup>12</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “ชนชั้นปกครอง,” วิเทศสหการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2511) : 61 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 31

ผู้นำ คือ เจ้านายและข้าราชการเป็นการให้หลักประกันในการทำงาน และการดำเนินชีวิตของราษฎร หลักการในเค้าโครงดังกล่าว นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดที่ได้กล่าวเน้นถึงบทบาทของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองความปลอดภัย ตลอดจนสวัสดิการในการทำงานของคนงาน และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปว่า หลักการต่าง ๆ ได้ถูกนำมาปฏิบัติในเวลาต่อมา แต่อาจจะแตกต่างกันในเรื่องของรูปแบบและรายละเอียดปลีกย่อยตามกาลสมัยที่เปลี่ยนไป

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2475 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไว้ในบรรพ 3 ลักษณะ 6 ซึ่งมีบทบัญญัติ 12 มาตรา (มาตรา 575-586) บทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่มีแนวคิดของกฎหมายเอกชน เป็นพื้นฐานและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายในลักษณะเท่าเทียมกัน<sup>13</sup> ดังข้อความที่ว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ลูกจ้าง ตกลง จะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า นายจ้าง และนายจ้าง ตกลง จะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”<sup>14</sup> การตกลงทำสัญญาจ้างแรงงานในลักษณะนี้เป็นการให้คู่กรณีสามารถเจรจาต่อรองการจ้างแรงงานและตกลงในการจ่ายค่าจ้างกันเอง อันเป็นผลมาจากแนวความคิดเสรีนิยมที่มุ่งให้คู่กรณีเจรจาต่อรองกันเอง แต่วิธีการนี้ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการต่อรองยังเป็นของฝ่ายนายจ้างเพราะนายจ้างจะเป็นผู้เสนอและกำหนดค่าจ้างไว้ในสัญญาตามอำเภอใจ หากลูกจ้างไม่ยอมทำสัญญาตามที่นายจ้างต้องการ ก็จะไม่มีการทำงานทำ ซึ่งมีผลกระทบถึงครอบครัวที่ลูกจ้างต้องเลี้ยงดูด้วย ประกอบกับจำนวนคนว่างงานได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้ฝ่ายนายจ้างมีโอกาสที่จะเลือกลูกจ้างที่จะทำงานให้ ก็เป็นช่องทางให้นายจ้างกำหนดค่าจ้างให้ต่ำ เพราะทำให้ตนได้กำไรมาก หรือพยายามใช้คนทำงานแต่น้อย ไม่ดูแลบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องจักร โดยไม่เอาใจใส่ในเรื่องสภาพของการทำงาน ความปลอดภัย และความเป็นอยู่ของคนงาน แรงงานจึงถูกใช้อย่างไม่มีขอบเขต เกิดความไม่ยุติธรรมในระบบการจ้างแรงงานขึ้น<sup>15</sup> สถานการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงหลัง

---

<sup>13</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, “ความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์หรือกฎหมายแพ่งพาณิชย์หลักทั่วไป,” เอกสารประกอบการบรรยาย ระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519 หน้า 74.

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 575.

<sup>15</sup>ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 2-3.

สงครามโลกครั้งที่ 2 จนทำให้รัฐต้องตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยออกมาใช้บังคับในปี พ.ศ. 2492 เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีที่ทำกินมากขึ้น<sup>16</sup> แต่สถานการณ์แรงงานในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังไม่ดีขึ้น คนงานมีการรวมกันเป็นกลุ่มก้อนมีการก่อตัวเป็นสมาคมและได้เรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายแรงงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของตน ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจการปกครองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่อง การคุ้มครองแรงงาน และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ คือ

1. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง โรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำงานลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501

2. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเวลาการทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้างการใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้างและการจัดให้มีสวัสดิการ เพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2501

3. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทนตลอดจนจำนวนเงินทดแทน ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2501

4. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้างและงานเบา ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2502

5. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การหยุดงานประจำสัปดาห์ ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2507

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยมาหลายฉบับ เพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่ก็ยังไม่ทำให้สถานการณ์แรงงานในขณะนั้นสงบ มีการนัดหยุดงานเพิ่มมากขึ้น เพื่อเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ของลูกจ้างในระหว่างปี พ.ศ. 2507-2508<sup>17</sup> อันอาจแสดงให้เห็นว่าประกาศเหล่านั้นไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างครบถ้วน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามประกาศ ต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจร

<sup>16</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่มีบทกำหนดโทษแก่นายจ้างและลูกจ้างที่ฝ่าฝืน\* นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดการคุ้มครองแรงงานไว้หลายเรื่อง ได้แก่ การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่มีการเลิกจ้าง การจ่ายเงินทดแทนให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และข้อบังคับว่าด้วยการทำงานและที่สำคัญให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง ซึ่งนับได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น ควบคู่ไปกับการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงานของลูกจ้าง กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง รวม 16 ฉบับ คือ

1. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2519
  2. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2519
  3. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2520
  4. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้า ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2522
  5. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (ประต่อน้ำ) ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2523
-

\*ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ระบุว่า “นายจ้างและลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในข้อ 2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

6. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วย ลิฟท์ขนส่งวัสดุชั่วคราว ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2524

7. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วย นั้งร้าน ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2525

8. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ลงวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2528

9. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วย เขตก่อสร้าง ลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2528

10. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับปั้นจั่น ลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2530

11. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับการตอกเสาเข็ม ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2531

12. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่อับอากาศ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533

13. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ลงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2534

14. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่ที่มีอันตรายจากการตกจากที่สูง วัตถุระเบิด ดกหล่น และการพังทลาย ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2534

15. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับหม้อน้ำ ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2534

16. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534<sup>18</sup>

ต่อมากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกประกาศเรื่องความปลอดภัยในการทำงานอีก 1 ฉบับ คือ

17.ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538<sup>19</sup>

ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง ความปลอดภัยในการทำงาน ทั้ง 16 ฉบับดังกล่าว มีหลักการสำคัญสรุปได้ 2 ประการ คือ

1. ความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน เครื่องจักร อุปกรณ์ต่าง ๆ ให้นายจ้างจัดทำเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ให้มีสภาพที่ปลอดภัย ปราศจากอันตราย เช่น ให้จัดทำฝากรอบส่วนที่เป็นอันตรายของเครื่องจักร เครื่องมือ จัดให้มีสภาพความร้อน แสงสว่าง เสียง ในที่ทำงานไม่ให้เกินค่ามาตรฐานความปลอดภัย จัดให้มีการตรวจสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ชำรุดในโรงงานเพื่อป้องกันอันตรายจากไฟฟ้าดูด จัดให้มีการระบายอากาศหรือลดความเข้มข้นของสารเคมี ฝุ่นละอองในบรรยากาศการทำงาน จัดให้มีระบบป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการ เช่น ให้มีถังดับเพลิง อุปกรณ์ฉีดน้ำดับเพลิง ระบบน้ำสำรอง ทางหนีไฟ บันไดหนีไฟ เป็นต้น

2. ความปลอดภัยเกี่ยวกับตัวลูกจ้าง กล่าวคือ ให้นายจ้างจัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลให้ลูกจ้างสวมใส่ตลอดเวลาที่ลูกจ้างปฏิบัติงาน เช่น จัดให้ลูกจ้างใช้ปลีกลดเสียง ที่ปิดปากจุ่มกันสารเคมี ถุงมือป้องกันวัตถุกระแทกมือ หมวกแข็งป้องกันวัตถุหล่นใส่ศีรษะ แว่นตากันเศษวัสดุกระเด็นร่อนเข้ากันวัสดุหล่นทับหรือกันสารเคมี เป็นต้น และกฎหมายบังคับให้ลูกจ้างต้องใช้อุปกรณ์ดังกล่าวที่นายจ้างจัดให้ตามความจำเป็นของลักษณะและสภาพของงานแต่ละชนิด โดยเลือกอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับงานที่จะทำ

สำหรับประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้น มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ในสถานประกอบการ กิจการ ต้องจัดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยประกอบด้วยกรรมการที่

---

<sup>19</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “กฎหมายคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน,” เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาข้าราชการ ณ โรงแรม เอส.ดี. อเวนิว กรุงเทพมหานคร, 10 พฤศจิกายน 2538.

ที่คัดเลือกมาจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมาประชุมร่วมปรึกษาหารือในสถานประกอบการของตนเอง ที่เรียกว่า ระบบทวิภาคี ทั้งนี้เพื่อร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาและปฏิบัติให้ถูกต้องตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงาน ทั้ง 16 ฉบับดังกล่าวแล้ว และบันทึกมติหรือผลการประชุมไว้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปตรวจสอบเอกสารดังกล่าวได้ตลอดเวลา

## 2.2 ผลกระทบของความปลอดภัยในการทำงาน

### 2.2.1 ผลกระทบต่อชีวิตและร่างกาย

การละเลยหรือการไม่เอาใจใส่ต่อความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและร่างกายของลูกจ้างเป็นจำนวนมาก และเป็นความสูญเสียที่ต่อเนื่องและยาวนาน ดังที่ได้ยกตัวอย่างของสภาพปัญหาการเกิดอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานไว้ในบทที่ 1 อย่างเช่นกรณีเพลิงไหม้โรงงานตุ๊กตาที่จังหวัดนครปฐม ทำให้มีผู้เสียชีวิตในครั้งเดียว 188 ราย และมีผู้บาดเจ็บ 481 ราย แม้ผู้เสียชีวิตจะได้รับการชดใช้ในเรื่องค่าทำศพ และผู้บาดเจ็บซึ่งส่วนใหญ่จะพิการทุพพลภาพแขนขาหัก เนื่องจากกระโดดหน้าต่างโรงงาน แม้จะได้รับการรักษาพยาบาล แต่การสูญเสียขวัญและกำลังใจของญาติผู้เสียชีวิต และประชาชนยังคงมีอยู่ต่อไป ส่วนในกรณีอื่น ๆ เช่น การสูญเสียอวัยวะบางส่วน of ลูกจ้าง ได้แก่ มือ นิ้วมือขาด เนื่องจากความไม่ปลอดภัยจากการใช้เครื่องจักรในโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระในการรักษาฟื้นฟูและฝึกอาชีพในศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน ซึ่งเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ แต่มาตรการป้องกันและมาตรการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ได้นำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากอัตราการเพิ่มของอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคมในปี พ.ศ. 2535, 2536 และ 2537 ที่ผ่านมา จำแนกตามความร้ายแรง ตามตารางที่ 3 ดังนี้

## ตารางที่ 3

อัตราการเพิ่มของอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานของลูกจ้าง ปี 2535, 2536 และ 2537

ระดับความร้ายแรง	พ.ศ. 2535	พ.ศ. 2536	เปรียบเทียบ เทียบกับปี พ.ศ. 2535 เพิ่ม ขึ้น ร้อยละ	พ.ศ. 2537	เปรียบเทียบ เทียบกับปี พ.ศ. 2536 เพิ่มขึ้น ร้อยละ
ตาย	740	980	32.43	816	-16.73
ทุพพลภาพ	15	10	-33.33	13	30
สูญเสียอวัยวะ	2,010	5,436	170.45	4,406	-18.95
หยุดงานเกิน 3 วัน	50,248	53,023	5.52	61,411	15.81
หยุดงานไม่เกิน 3 วัน	78,787	97,099	23.24	119,407	22.97
รวม	131,800	156,584	18.78	186,053	18.84

ที่มา : รายงานการสัมมนา “ผู้ประกอบการ พบ ขพทช นายกรัฐมนตรี”  
วันที่ 4 พฤศจิกายน 2537 หน้า 69 และรายงานประจำปี 2537  
สำนักงานประกันสังคม หน้า 46

จากสถิติดังกล่าวชี้ให้เห็นได้ว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร มิฉะนั้นอัตราการเพิ่มของการเกิดอุบัติเหตุของลูกจ้างน่าจะทรงตัวหรือไม่เพิ่มมากจนเกินสมควร ถึงแม้ว่าอันตรายจากการทำงานส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่สามารถป้องกันได้โดยวิธีการหรือเทคโนโลยีการควบคุมที่เหมาะสมก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดอยู่มาก อันตรายและปัญหาต่าง ๆ ยังมีได้รับการดูแลและแก้ไขให้หมดสิ้นไปซึ่งจะทำให้ปัญหาเหล่านี้สะสมมากขึ้นและพร้อมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงขึ้นได้



อย่างไรก็ตามอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นส่วนใหญ่เนื่องจากการขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานก็จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง<sup>20</sup>

### 2.2.2 ผลกระทบต่อสุขภาพ

นอกจากการไม่เอาใจใส่ต่อความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง จะทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและร่างกายของลูกจ้างแล้ว ในบางกรณีจะทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพลูกจ้างด้วย เช่น ลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้สารเคมีในกระบวนการผลิต ได้แก่ โรงงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ วิทยุ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ โรงงานทอผ้า โรงงานผลิตสี โรงงานเหล่านี้จะมีสารเคมีฟุ้งกระจายอยู่ในโรงงานและบางครั้งก็จะออกมาสู่ภายนอกโรงงานด้วย สารเคมีที่พบมากได้แก่ สารตะกั่วปรอท ฝุ่นฝ้าย ทินเนอร์ เป็นต้น สารเคมีเหล่านี้เมื่อสะสมในร่างกายเป็นเวลาหลายปี จะทำให้เกิดการเจ็บป่วยเรื้อรังยากแก่การรักษา และทำให้ลูกจ้างเสียชีวิตในที่สุด วิกฤตการณ์นี้เริ่มปรากฏขึ้นแล้วที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ซึ่งพบว่ามีลูกจ้างเสียชีวิตเนื่องจากพิษของสารตะกั่วแล้วถึง 13 ราย และจะต้องมีลูกจ้างเจ็บป่วยอีกเป็นจำนวนมาก หากไม่มีมาตรการป้องกันที่เหมาะสม สุขภาพของคนงานซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศก็จะไม่สมบูรณ์แข็งแรง ซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม ทำให้สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรมลงทั้งร่างกาย จิตใจ และทางสังคม เช่น ทำให้หงุดหงิด เบื่ออาหารหรืออภาย เป็นคนติดยาเสพติด ทำให้เกิดความเจ็บป่วยจากโรคติดต่อทั่ว ๆ ไปได้ง่าย เพราะพนักงานปฏิบัติงานอยู่ร่วมกันในภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น โรคตาแดง โรคไข้หวัดใหญ่ เป็นต้น<sup>21</sup>

### 2.2.3 ผลกระทบต่อ นายจ้าง, ลูกจ้าง และระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ความปลอดภัยในการทำงานมีความสำคัญต่อนายจ้าง ลูกจ้างและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งจะแยกเป็น 3 กรณี คือ

<sup>20</sup> Chamman Potchana, "Message," Special Programme in Occupational Hygiene and Medicine, Bangkok, 4 July 1985.

<sup>21</sup> ชัยยุทธ ขวลิตนิธิกุล, ความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เล่ม 1, หน้า 366-367.

1) ผลกระทบต่อนายจ้าง เมื่อเกิดอุบัติเหตุต่อลูกจ้าง นายจ้างก็ต้องหยุดกระบวนการผลิตในส่วนนั้นชั่วคราว เมื่อหาลูกจ้างใหม่มาทำงาน ซึ่งถ้าเป็นแรงงานที่มีฝีมือ ปัจจุบันตลาดแรงงานค่อนข้างหายาก ถ้าหาแรงงานไม่มีฝีมือก็จะทำให้ผลิตภณฑ์ไม่ดีเท่าที่ควร การผลิตสินค้าต่าง ๆ จะช้าลง และมีข้อบกพร่องต้องแก้ไขอยู่เป็นประจำ ทำให้สินค้าที่ส่งไปยังลูกค้าไม่ได้มาตรฐาน และเกิดความล่าช้า ลูกค้าอาจไม่พอใจและไปจ้างผู้ผลิตรายอื่นแทน ซึ่งนายจ้างได้รับความเสียหาย อีกประการหนึ่งการที่ลูกจ้างได้รับอุบัติเหตุจำนวนมากและบ่อย ๆ นายจ้าง จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนให้แก่สำนักงานประกันสังคมในอัตราร้อยละที่สูงขึ้นในแต่ละปีด้วย ทำให้สถานประกอบการแห่งนั้นเสียชื่อเสียง (good will) ในภายหลังด้วย อีกทั้งยังขาดความเชื่อถือจากลูกค้าอีกด้วย

2) ผลกระทบต่อลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุทำให้ลูกจ้างต้องหยุดงานขาดรายได้ไประยะหนึ่ง ถ้าต้องสูญเสียอวัยวะอาจทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง นายจ้างอาจเลิกจ้างลูกจ้างรายนั้นได้ ถ้าเกิดอุบัติเหตุถึงขั้นทุพพลภาพลูกจ้างผู้นั้นก็จะทำงานต่อไปไม่ได้ และต้องเสียค่าฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นเวลานานและต้องขาดรายได้ไปเป็นจำนวนมาก แม้จะได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเงินทดแทนของสำนักงานประกันสังคมบ้าง แต่ก็ไม่สามารถทดแทนรายได้ที่ค่อนข้างสูงในขณะที่ยังมีอวัยวะครบสมบูรณ์ได้ ยิ่งกว่านั้นหากเป็นหัวหน้าครอบครัวก็จะทำให้สมาชิกในครอบครัวเดือดร้อนไปด้วย บางครั้งลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุจากการทำงานย่อมทำให้พลังงานเสื่อมถอยลดน้อยลง มีการขาดงาน ลางานบ่อย ๆ มีผลให้รายได้ลดน้อยลงตามผลงาน สภาพความเป็นอยู่ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป ต้องประหยัดและลดค่าใช้จ่ายลง อาหารการกินก็ด้อยคุณภาพลง บ้านที่อยู่อาศัยก็ต้องย้ายไปเช่าที่ราคาถูก ๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่ในแหล่งชุมชนแออัด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สุขภาพจิตเสื่อม สุขภาพกายก็ลดลงเป็นเหตุส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดโรคหรืออุบัติเหตุได้มากยิ่งขึ้นอีก<sup>22</sup>

3) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ปัจจุบันชาวสารระหว่างประเทศมีการติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว อุบัติภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั่วโลกจะได้รับรู้อย่างละเอียดและรวดเร็ว ทำให้ประเทศที่ได้รับซื้อสินค้าจากประเทศไทย ไม่ไว้วางใจในสินค้าจากประเทศไทย เนื่องจากแหล่งที่ผลิตสินค้านั้นมีอันตราย การทำงานของลูกจ้างมีสภาพที่ไม่ปลอดภัยเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหประชาชาติไม่อาจยอมรับได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศไทยก็จะส่งออกสินค้าได้น้อยลง แต่ซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามามากขึ้น ทำให้ขาดดุลย์การค้ามากกว่า

<sup>22</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 367.

เดิม เศรษฐกิจของประเทศก็อาจตกต่ำและเสียหายได้ ปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานของผู้ใช้แรงงานมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินและเวลาการผลิต ตลอดจนขวัญกำลังใจของลูกจ้าง นายจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติโดยส่วนรวม ดังนั้นปัญหาการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องรีบหาทางแก้ไขโดยเร็ว<sup>23</sup>

กรณี “เคเดอร์” สหรัฐอเมริกาได้หยิบยกมาเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานในเงื่อนไขหนึ่งของข้อตกลงทั่วไป ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าระหว่างประเทศ (แกตต์) ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนไปเป็นองค์การการค้าโลก (WTO) เพราะบรรดาชาติตะวันตกมองว่าเป็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่ยุติธรรม เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาจ่ายค่าแรงถูก มาตรฐานการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อมต่ำ<sup>24</sup>

## 2.3 ผู้มีหน้าที่ดูแลเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่

### 2.3.1 รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. เป็นเลขานุการคณะกรรมการความปลอดภัย ถ้ายังไม่ได้จัดตั้งก็ต้องหาทางกระตุ้นให้มีการจัดตั้งขึ้น
2. เก็บข้อมูลวิเคราะห์สาเหตุของอุบัติเหตุและโรคอันเนื่องจากการประกอบอาชีพที่เกิดขึ้นเพื่อเสนอแนะหาทางควบคุมและป้องกันต่อไป
3. ตรวจสอบและค้นหาสภาวะแวดล้อม ตลอดจนการปฏิบัติงานของพนักงานที่อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุหรือโรคเนื่องจากการประกอบอาชีพ เพื่อหาทางควบคุมและป้องกันเป็นระยะ ๆ โดยสม่ำเสมอ การตรวจแบ่งเป็น 2 ชนิด

<sup>23</sup>ไพฑูริย์ แก้วทอง, “คำกล่าวรายงาน,” รายงานการสัมมนา “ผู้ประกอบการพบฯพณฯ นายกรัฐมนตรี” ณ ดิกลันดิไมตรีทำเนียบรัฐบาล, 4 พฤศจิกายน 2537.

<sup>24</sup>บัณฑิตย ธนะชัยเศรษฐวุฒิ, “ความล้มเหลวของระบบบริหารความปลอดภัยโดยรัฐราชการ,” ใน มลพิษการพัฒนา กับ ต้นทุนชีวิตแรงงานไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โปรโตไทย จำกัด, 2537), หน้า 25.

3.1 การตรวจโดยทั่วไป เป็นการตรวจเพื่อค้นหาว่าน่ามีสิ่งเป็นพิษ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายในสถานที่ทำงาน จนกระทั่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุในการทำงานหรือโรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการทำงานนั้นได้ ในการสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนการเดินทาง สภาวะการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เพื่อที่จะได้วางแผนในการตรวจโดยเฉพาะต่อไป

3.2 การตรวจโดยเฉพาะ ได้แก่ ตรวจโดยใช้เครื่องมือพิเศษ ที่จะต้องตรวจหาชนิดและปริมาณของสิ่งที่เป็นพิษหรือจะก่อให้เกิดอันตราย เช่น การเก็บตัวอย่างฝุ่นละออง สารเคมีนำส่งเพื่อวิเคราะห์หาปริมาณในห้องทดลองปฏิบัติการ การวัดสภาพความร้อนในการทำงานโดยเครื่องมือพิเศษ การวัดและวิเคราะห์เสียงดังในสถานที่ทำงาน

4. จัดโครงการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยแก่พนักงานทุกระดับตลอดจนการพัฒนาหลักสูตรให้ทันสมัยอยู่เสมอ

5. กระตุ้นให้ทุกฝ่ายสนใจในกิจกรรมความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย เช่น จัดนิทรรศการความปลอดภัย จัดให้มีการแสดงสถิติอุบัติเหตุและแนวโน้มของอุบัติเหตุหรือกระจายข่าวโดยออกเป็นสาร หรือภาพโปสเตอร์ต่าง ๆ

6. เสนอแนะและติดตามผลให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

7. จัดทำสถิติรายงานและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของพนักงาน เพื่อเสนอคณะกรรมการความปลอดภัยเพื่อพิจารณาเสนอผู้บริหารดำเนินการตามความเหมาะสม

8. เป็นผู้ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในสถานประกอบการและภายนอกสถานประกอบการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

9. ในสถานประกอบการที่ไม่มีแพทย์ พยาบาล ดูแลสุขภาพอนามัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย ควรจะได้ช่วยดูแลสุขภาพอนามัยของพนักงานโดยเสนอแนะฝ่ายจัดการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะในการตรวจสุขภาพพนักงานที่ปฏิบัติงานเสี่ยงต่ออันตรายตามประกาศกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังจะช่วยเหลือในการเฝ้าระวังเรื่องโรคอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> ชัยยุทธ ชวลิตนริกุล, ความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เล่ม 1, หน้า 376-378.



10. เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานภายในเวลาที่กำหนด และสั่งให้ลูกจ้างหยุดทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยหรือหยุดทำงานกับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ไม่ปลอดภัย และให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้หยุดทำงาน เท่ากับค่าจ้างในวันทำงาน ตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างหยุดทำงานตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 2.3.2 นายจ้าง

1. นายจ้างต้องจัดให้มีการดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อป้องกันหรือลดอุบัติเหตุหรือโรคอันเนื่องมาจากการทำงานของลูกจ้างทุกคน ไม่ว่าจะเป็่่นลูกจ้างของนายจ้างรายใดที่มาทำงานในสถานประกอบการนั้น

2. นายจ้างต้องจัดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3. นายจ้างต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีจำนวน คุณสมบัติ ประเภท ชนิด หน้าที่รับผิดชอบ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

4. ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน” ในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อเป็นทุนให้มีการดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชน

5. ให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลสถานประกอบการให้มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ถูกสุขลักษณะ

6. ให้นายจ้างมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานของลูกจ้างให้ปลอดภัยจากอุบัติเหตุและโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน

7. ในการรับลูกจ้างเข้าทำงานใหม่ หรือการเปลี่ยนงานใหม่ของลูกจ้าง นายจ้าง ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดจากสภาพการทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุหรือโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน

ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานโดยไม่เกิดอันตราย

8. ให้นายจ้างแจ้งหรือปิดประกาศคำแนะนำหรือคำเตือนของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ลูกจ้างและหัวหน้างานทราบถึงคำแนะนำหรือคำเตือนนั้น

9. กรณีมีนายจ้างหลายคนต่างมีลูกจ้างทำงานในสถานประกอบการเดียวกัน นายจ้างต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินการเพื่อลูกจ้างทุกคน

10. นายจ้างต้องจัดให้มีผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ตรวจสอบ ทดสอบ หรือสำรวจประเมินการเสี่ยงภัย

11. นายจ้างมีหน้าที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานต่ออธิบดี และเก็บรักษาข้อมูลและทะเบียนต่าง ๆ

12. เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นในสถานประกอบการจนเป็นให้

12.1 ลูกจ้างเสียชีวิตเนื่องจากการทำงาน ให้เจ้าของสถานประกอบการ นายจ้างแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยทันที การแจ้งอาจแจ้งโดยโทรศัพท์ โทรเลข หรือโทรสาร

12.2 ลูกจ้างประสบอันตราย สูญเสียอวัยวะหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานควรแจ้งให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยเร็ว

12.3 เมื่อเกิดอุบัติเหตุร้ายแรง เป็นสาเหตุให้สถานประกอบการได้รับความเสียหายหรือหยุดการผลิต นายจ้างควรแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยเร็วที่สุด ควรระบุสาเหตุอันตรายที่เกิดขึ้น ความเสียหาย และวิธีป้องกันการเกิดซ้ำอีก

13. เมื่อมีการสั่งซื้อวัสดุใหม่ ๆ และกระบวนการผลิตที่ไม่เคยใช้กันมาก่อนนั้น จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องจัดให้มีระบบการปฏิบัติงาน ให้ยังรู้ถึงอันตรายโดยเร็วที่สุด และมีการเตือนภัยโดยเร็วที่สุด ก่อนที่อันตรายจะลุกลาม<sup>26</sup>

14. กำหนดนโยบาย กฎระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ อย่างชัดเจน

15. จัดเตรียมอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยให้เหมาะสมกับการทำงานนั้นและเหมาะสมกับตัวลูกจ้างด้วย ต้องมีวิธีการและความเหมาะสมของวิธีการใช้โดยสมบูรณ์

16. มีการวางแผนงานด้านความปลอดภัยที่ดีเพื่อสุขภาพของพนักงาน<sup>27</sup>

17. จัดให้มีการอบรมและให้ความรู้ด้านความปลอดภัยแก่ลูกจ้างอย่างสม่ำเสมอ

<sup>26</sup> นอร์เบิร์ต ฟอน ฮอฟแมน, “รายงานการสัมมนาเรื่องการพัฒนาสภาวะการทำงานเยี่ยงมนุษย์ การศึกษาพยายามระหว่าง ภาครัฐบาลอุตสาหกรรมและแรงงานฯ” ณ โรงแรมอิมพีเรียล, 22 สิงหาคม 2529.

<sup>27</sup> ทนง โพธิอ่าน. “รายงานการสัมมนาเรื่องการพัฒนาสภาวะการทำงานเยี่ยงมนุษย์ การศึกษาพยายามระหว่างภาครัฐบาลอุตสาหกรรมและแรงงาน,” ณ โรงแรมอิมพีเรียล, 22 สิงหาคม 2529.

18. นายจ้างต้องจัดให้มีระบบการปฐมพยาบาล และการดูแลทางการแพทย์ เช่น การบริหารการปฐมพยาบาล การรักษาพยาบาลเมื่อได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย การตรวจสอบสุขภาพเมื่อเข้าทำงาน การตรวจสอบสุขภาพเป็นระยะและตรวจสอบสุขภาพประจำปี<sup>28</sup>

### 2.3.3 ลูกจ้าง

1. ลูกจ้างต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินงานหรือกิจกรรมของสถานประกอบการ เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี เกิดความปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัย

2. ลูกจ้างต้องมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและปราศจากอันตรายจากโรคอันเนื่องมาจากการทำงานภายในขอบเขตพื้นที่ ที่รับผิดชอบ

3. ในกรณีที่ลูกจ้างทราบถึงข้อบกพร่องหรือการชำรุดเสียหาย ซึ่งอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุหรือโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน และไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง ต้องแจ้งผู้ร่วมงาน หัวหน้างาน หรือนายจ้าง ทราบ

4. ถ้าลูกจ้างถอดอุปกรณ์ความปลอดภัยของเครื่องมือเครื่องจักรออกชั่วคราว เพื่อปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องใส่อุปกรณ์ดังกล่าวเข้าที่เดิมทันทีหลังการปฏิบัติงาน หรือดำเนินการอื่นใดที่ก่อให้เกิดความปลอดภัยเท่าเทียมกัน

5. ให้นายจ้างจัดและดูแลให้ลูกจ้างสวมใส่อุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล ตามสภาพและลักษณะของงานตลอดระยะเวลาทำงานปกติ กรณีลูกจ้างไม่สวมใส่อุปกรณ์ดังกล่าว ให้นายจ้างหยุดการทำงานของลูกจ้างจนกว่าจะได้สวมใส่ให้ถูกต้อง ลูกจ้างมีหน้าที่สวมใส่อุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคลตามสภาพและลักษณะของงานตลอดระยะเวลาทำงานปกติ

6. ลูกจ้างทุกคนต้องทำงานด้วยความสำนึกถึงความปลอดภัยอยู่เสมอทั้งของตนเองและของผู้อื่น

7. ลูกจ้างทุกคนต้องรายงานสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย และอุปกรณ์ป้องกันภัยชำรุดเสียหายต่อนายจ้างหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

8. ลูกจ้างทุกคนต้องเอาใจใส่สนใจและปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับในการทำงานอย่างปลอดภัยอยู่เสมอ

---

<sup>28</sup> ชัยยุทธ ขวลิตนิธิกุล, ความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน เล่ม 1, หน้า 24.

9. ลูกจ้างทุกคนต้องให้ความร่วมมือกับสถานประกอบการเกี่ยวกับข้อปฏิบัติให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน

10. เมื่อลูกจ้างมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความปลอดภัยให้เสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

11. ลูกจ้างทุกคนต้องไม่เสี่ยงต่องานที่ยังไม่เข้าใจหรือไม่แน่ใจว่าทำอย่างไรจึงจะปลอดภัย

12. ลูกจ้างทุกคนต้องใช้อุปกรณ์ป้องกันภัยที่สถานประกอบการจัดให้และแต่งกายให้รัดกุมเหมาะสมกับงานตลอดระยะเวลาปฏิบัติงาน<sup>29</sup>

กรณีปัญหาเรื่องความปลอดภัยในการทำงานบางเรื่องดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 1 เช่น กรณีลูกจ้างถูกลูกกลิ้งดึงตัวลูกจ้างเข้าไปจนเสียชีวิต หรือกรณีลูกจ้างถูกเครื่องจักรกระแทกนิ้วขาดจำนวนหลายราย กรณีดังกล่าวแม้เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจสั่งปรับได้ก็ตาม แต่ถ้านายจ้างยอมเสียค่าปรับโดยที่นายจ้างไม่ยอมแก้ไขเครื่องจักรให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่เหมาะสม เพราะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุควรจะมีมาตรการอื่น ๆ ที่เป็นมาตรการเสริมเข้าไปด้วย เช่น เพิ่มมาตรการให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ลูกจ้างหยุดงานในบริเวณเครื่องจักรที่มีอันตราย หรือให้เจ้าหน้าที่ผูกมัดประทับตราเครื่องจักรเพื่อไม่ให้เครื่องจักรนั้นทำงานต่อไป จนกว่านายจ้างจะได้แก้ไขให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยแล้ว เป็นต้น

ในต่างประเทศผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาพระราชบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน ค.ศ.1970 ได้กำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบของ 2 กระทรวง และอีก 1 หน่วยงานอิสระ กล่าวคือ บทบาทในการบริหารและบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงแรงงาน (Department of Labour) และคณะกรรมการการทบทวนความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน (Occupational Safety and Health Review Commission : OSHRC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ส่วนบทบาทในเรื่องการศึกษาวิจัย การฝึกอบรมและเรื่องที่เกี่ยวข้องในลักษณะนี้จะ เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงสุขภาพและบริการมนุษย์ (Department of Health and Human Service : DHHS)

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.



ในเรื่องหน้าที่การบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น กระทรวงแรงงานโดยรัฐมนตรีว่าการจะกระทำในส่วนของการสืบสวนและส่วนของการฟ้องร้องผู้กระทำผิด ในขณะที่คณะกรรมการ OSHRC จะกระทำในส่วนของการตัดสินพิพากษาอุทธรณ์คำสั่งของกองอำนาจการบริหารความปลอดภัย และสุขภาพในการทำงาน (Occupational safety and Health : OSHA) ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมาในกระทรวงแรงงานนี้โดยเฉพาะและเพื่อให้การบริหารพระราชบัญญัติคล่องตัวมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานโดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสมาชิกให้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของ OSHA<sup>30</sup>

กองอำนาจการบริหารความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงานหรือโอช่า (OSHA)  
OSHA เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ที่จัดตั้งขึ้นมาดำเนินการรับผิดชอบบริหารพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยเฉพาะ การบังคับใช้ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้บังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่

1. การกำหนดหรือปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในการทำงานต่าง ๆ
2. การตรวจตราหรือการสืบสวนเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในสถานประกอบการต่าง ๆ หากพบว่ามี การกระทำผิดกฎหมาย
3. การกำหนดให้นายจ้างเก็บบันทึกข้อมูลด้านความปลอดภัยและสุขภาพ
4. การร้องอุทธรณ์ต่อศาลให้มีคำสั่งระบุให้สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ทันที (Imminent danger situation)
5. การตรวจสอบเพื่อการยอมรับหรือปฏิเสธแผนงาน/โครงการของรัฐต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้
6. การจัดให้มีการให้ความรู้และการอบรมให้กับนายจ้างและลูกจ้าง

---

<sup>30</sup> สรรวฐ สุธรรมมาสา, “การบริหารพระราชบัญญัติความปลอดภัย และสุขภาพในการทำงาน ค.ศ.1970,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพ หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 102.

7. การปรึกษากับนายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการบาดเจ็บและเจ็บป่วยจากการทำงาน

8. การจัดงบประมาณให้กับรัฐต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานต่าง ๆ ตามแผน/โครงการที่ได้รับการรับรองแล้ว

9. การพัฒนาและรักษาไว้ในเรื่องโปรแกรมสถิติต่าง ๆ ทางอาชีวอนามัยและความปลอดภัย

#### คณะกรรมการทบทวนความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน (OSHR)

เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยผ่านการเห็นชอบจากวุฒิสมาชิก คณะกรรมการนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับกระทรวงแรงงาน หน้าที่หลักก็คือ การวินิจฉัยคดีต่าง ๆ ที่ OSHA ได้พิจารณาบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและผู้รับคำสั่งซึ่งอาจจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้แทนมีความเห็นขัดแย้งกับการสั่งการของ OSHA คณะกรรมการนี้มีอำนาจที่จะรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีนั้น ๆ สามารถทำการสืบสวนสอบสวนหาข้อมูลเพิ่มเติมหากมีความจำเป็น และในที่สุดถ้ามีความเห็นไม่ตรงกับการสั่งการของ OSHA ก็สามารถเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งนั้น ๆ ได้ อย่างไรก็ตามคำตัดสินนี้ก็ไม่ถือเป็นสิ้นสุดคดีนี้อาจเข้ารับการพิจารณาจากศาลต่อไป

#### สถาบันความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงานแห่งชาติหรือในอาชีพ (NIOSH)

เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญมากในงานอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นมาและขึ้นตรงกับกระทรวงสุขภาพและบริการมนุษย์ เพื่อทำหน้าที่หลักในการวิจัย การศึกษา และการฝึกอบรมด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย ดังนี้

1. หน้าที่ในการศึกษาวิจัยและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ NIOSH มีหน้าที่ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในการทำงานต่าง ๆ โดยนำเสนอในรูปแบบการกำหนดค่ามาตรฐาน แล้วส่งเกณฑ์ดังกล่าวให้กับ OSHA ทำการพิจารณากลับกรองกำหนดเป็นกฎหมายต่อไป NIOSH ยังมีหน้าที่ที่จะต้องพิมพ์เอกสารเผยแพร่สารเคมีที่เป็นอันตรายต่อการทำงานและค่าความเข้มข้นที่สารเคมีนั้น ๆ จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน

2. หน้าที่ในการให้การศึกษาและฝึกอบรม

2.1 จัดทำโปรแกรมการศึกษาและฝึกอบรม เพื่อผลิตบุคลากรให้มีจำนวนเพียงพอที่จะทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ NIOSH ได้จัดสรรงบประมาณให้กับวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย เพื่อขอให้เปิดการสอนในหลักสูตรอาชีวเวชศาสตร์ พยาบาลอาชีวอนามัยสุขภาพอุตสาหกรรม และวิศวกรความปลอดภัย เป็นต้น

2.2 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความสำคัญและวิธีการใช้อุปกรณ์ เครื่องมืออย่างถูกต้องปลอดภัย

3. หน้าที่ในการให้บริการทางเทคนิคแก่นายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ขึ้นกับความ ต้องการของนายจ้างหรือลูกจ้างที่จะทำเรื่องเสนอมายัง NIOSH บริการทางเทคนิคที่จัดไว้ให้ ได้แก่

3.1 การประเมินอันตราย (Hazard evaluation) โดยการสำรวจในสถาน ประกอบการเพื่อประเมินอันตรายที่มีอยู่

3.2 การให้ข่าวสารวิชาการ (Technical information) โดยจัดทำข้อมูลข่าวสารด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยขึ้น เช่น อันตรายของสารเคมีแต่ละชนิด ค่ามาตรฐาน ความเข้มข้นของสารเคมีในอากาศ วิธีการใช้สารเคมีอย่างปลอดภัย เป็นต้น

3.3 การป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ ได้แก่ การให้คำแนะนำ ประเมินและหาวิธีการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน

3.4 สุขศาสตร์อุตสาหกรรม ได้แก่ การให้คำแนะนำ ประเมินปัญหาสิ่งแวดล้อมในการทำงานและการควบคุมป้องกันที่เหมาะสม

3.5 การให้บริการทางการแพทย์ ได้แก่ การให้คำแนะนำในการประเมินสุขภาพ การแก้ปัญหาทางการแพทย์ และการพยาบาลในสถานประกอบการ<sup>31</sup>

ด้านพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานประเภทต่าง ๆ ค.ศ. 1974 (Health and Safety at Work Act ; etc 1974) ของสหราชอาณาจักร การบริหารงานพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระที่ควรทราบดังนี้

#### บทบาทของรัฐบาล

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญ ๆ ของการกำหนดกฎหมายด้านสุขภาพและความปลอดภัยภายใต้พระราชบัญญัตินี้ของรัฐบาลเป็นหน้าที่ของกระทรวง (Government Department) ที่เกี่ยวข้องซึ่งที่สำคัญ คือ กระทรวงการจ้างงาน (Department of Employment) ซึ่งมีรัฐมนตรี (Secretary of State) เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Junior Minister) ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลงานด้านนี้ โดยตรงเป็นผู้ช่วย ส่วน

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-104.

กระทรวงอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ที่รับผิดชอบในด้านการควบคุมภาวะมลพิษที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน และกระทรวงพลังงาน (Department of Energy) รับผิดชอบในด้านความปลอดภัยในการทำงานที่แทนชุดน้ำมันและก๊าซ และการออกใบอนุญาตการสร้างโรงงานพลังงานนิวเคลียร์

พระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานประเภทต่าง ๆ ค.ศ. 1974 ได้ส่งผลให้เกิดหน่วยงานใหม่ขึ้น 2 หน่วยงาน ได้แก่ Health and Safety Commission (HSC) และ Health and Safety Executive (HSE)

#### คณะกรรมการสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (HSC)

คณะกรรมการนี้ตั้งขึ้นมาภายในระดับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 10 โดยมีหน้าที่หลักในการบริการให้การต่าง ๆ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 9 คน

#### 1. หน้าที่ของคณะกรรมการนี้อาจแบ่งได้ ดังนี้

1.1 หน้าที่ทั่วไป คณะกรรมการนี้จะต้องดำเนินการหรือจัดทำให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1(1) ของ HSWA สัมฤทธิ์ผล ดังนี้

1.1.1 สร้างความมั่นคงในเรื่องสุขภาพ ความปลอดภัยและสวัสดิการให้กับผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ทำงาน

1.1.2 ปกป้องบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากอันตรายหรือจากความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยอันเนื่องมาจากการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

1.1.3 ควบคุมการเก็บรักษาและการใช้สารไวไฟ วัตถุระเบิดต่าง ๆ

1.1.4 ควบคุมการปล่อยก๊าซพิษจากสถานประกอบการไปสู่บรรยากาศนอกสถานประกอบการ

#### 1.2 หน้าที่เฉพาะ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 11(2) ดังนี้

1.2.1 ช่วยเหลือและกระตุ้นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความประสงค์ต่าง ๆ ข้างต้นให้ดำเนินการตามที่เหมาะสม

1.2.2 จัดดำเนินการต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดการวิจัย การประชาสัมพันธ์ ผลการวิเคราะห์ การจัดให้มีการฝึกอบรม และการเตรียมข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และต้องกระตุ้นให้เกิดการวิจัยและการฝึกอบรมในกลุ่มต่าง ๆ

1.2.3 จัดดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ หน่วยงานของรัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรนายจ้าง องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้มีการเตรียมข้อมูลข่าวสารและการให้บริการคำปรึกษาอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

1.2.4 เสนอโครงการเพื่อจัดทำข้อกำหนดต่าง ๆ (Regulations) ให้กับองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยผ่านรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบองค์กรนั้น ๆ

## 2. อำนาจของคณะกรรมการ HSC ที่สำคัญมีดังนี้

2.1 สามารถทำข้อตกลงกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแทนคณะกรรมการชุดนี้ได้ ยกตัวอย่าง เช่น การทำข้อตกลงกับกระทรวงการขนส่งให้ดำเนินงานด้านสุขภาพความปลอดภัยและสวัสดิการกับผู้ปฏิบัติงานการรถไฟ เป็นต้น

2.2 สามารถแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการให้คำปรึกษาต่อ HSC ในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษา เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านอุบัติเหตุร้ายแรง (Advisory Committee on Major Hazards) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสารพิษ (Advisory Committee on Toxic Substances) และคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการแพทย์ (Medical Advisory Committee) เป็นต้น

2.3 สามารถจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทำวิจัยและการเผยแพร่ข่าวสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานของ HSC ได้ นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าจ้างและรายได้ที่ต้องสูญเสียไปในการทำงานให้กับ HSC ก็สามารถจะส่งจ่ายได้

2.4 สามารถดำเนินการสืบสวน (Investigate) และเรียกร้อง (enquiries) ให้บุคคลหรือองค์กรใดมาให้ข้อมูลกับคณะกรรมการในกรณีเกิดอุบัติเหตุ ปรากฏการณ์หรือสถานการณ์ที่คณะกรรมการเห็นว่า สำคัญได้ ทั้งนี้ โดยมีวิธีการดังกล่าวที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกระบวนการร้องขอข้อมูลข่าวสารที่ชื่อ The Health and Safety Inquiries (procedure) Regulations 1975

### คณะกรรมการบริหารสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (HSE)

คณะกรรมการ HSE ถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของ HSWA มาตรา 10 ประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งสิ้น 3 คน โดยมีผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดย HSC เป็นประธาน ทั้งนี้ต้องผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกระทรวงการจ้างงาน นอกจากนี้ก็ประกอบด้วยกรรมการอีก 2 ท่าน ที่แต่งตั้งโดย HSC ภายใต้การปรึกษากับผู้เป็นผู้อำนวยการ HSE สำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการชุดนี้จะอยู่ที่กรุงลอนดอน โดยมีสำนักงานสาขาอยู่ 21 แห่งทั่วราชอาณาจักร แต่ละสาขาจะมี Area Director เป็นผู้บังคับบัญชา

1. กำลังเจ้าหน้าที่ของ HSE เพื่อให้ดำเนินงานของ HSE บรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีการรวบรวมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้มากขึ้นกับ HSE ดังนี้

1.1 Factory Inspectorate รับผิดชอบทุกโรงงานก่อสร้างและสถานประกอบการ (premise) ต่าง ๆ ที่เดิมอยู่ภายในบังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน และงานทุกงานที่อยู่ภายใน HSWA นี้ ทั้งนี้ยกเว้นโรงงานหรือสถานประกอบการที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายอื่น หรือตามที่ HSC หรือ HSE ได้ทำข้อตกลงให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบแทน

1.2 Explosive Inspectorate รับผิดชอบดูแลโรงงานผลิตวัตถุระเบิดโรงงานที่เกี่ยวข้องกับก๊าซ และเกี่ยวกับการขนส่งปิโตรเลียม ก๊าซไวไฟและเทอร์ออกไซด์

1.3 Mines and Quarries Inspectorate รับผิดชอบดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของการทำงานเหมืองต่าง ๆ

1.4 Nuclear Installations Inspectorate รับผิดชอบดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในโรงไฟฟ้าปรมาณูและการทำงานรังสีต่าง ๆ

1.5 Alkali and clean Air Inspectorate รับผิดชอบดูแลการปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานต่าง ๆ สู่บรรยากาศนอกโรงงาน

1.6 Agriculture Health and Safety Inspectorate รับผิดชอบดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในงานเกษตรกรรมและป่าไม้ เช่น ฟาร์ม ป่าไม้ สวนสัตว์ และสวนป่าซาฟารี เป็นต้น

1.7 Employment Medical Advisory Service เป็นงานด้านการแพทย์ของ HSE ที่รับผิดชอบดูแลด้านสุขภาพโดยเฉพาะ หน้าที่ทำได้แก่ การเฝ้าระวังสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานในทุกประเภทของอุตสาหกรรม ให้คำแนะนำกับผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการป้องกันควบคุมสิ่งแวดล้อมและตรวจสุขภาพผู้ปฏิบัติงาน

## 2. หน้าที่ของ HSE

2.1 รับผิดชอบงานต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก HSC

2.2 รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้

2.3 ตรวจสอบสถานประกอบการต่าง ๆ ว่าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือไม่

## 3. อำนาจของ HSE

3.1 เจ้าหน้าที่ตรวจของ HSE สามารถที่จะทำการตรวจสอบสถานประกอบการได้ตลอดเวลาถ้ามีเหตุผลความจำเป็นที่เชื่อได้ว่ามีอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการทำงาน

3.2 เจ้าหน้าที่ตรวจของ HSE สามารถนำเจ้าหน้าที่ตำรวจไปสถานที่ประกอบการนั้น ๆ ได้ถ้ามีเหตุผลความจำเป็นที่จะได้รับการขัดขวางการปฏิบัติงานจากสถานประกอบการนั้น ๆ

3.3 เจ้าหน้าที่ตรวจของ HSE สามารถนำบุคคลอื่นและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อใช้ในการตรวจสอบหรือสอบสวนต่าง ๆ ตามความจำเป็น

3.4 ดำเนินการพิสูจน์ ตรวจสอบต่าง ๆ ตามความจำเป็น

3.5 อำนาจที่จะบังคับให้สถานประกอบการ ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่จะขอความร่วมมือก่อน ถ้ายังไม่ได้ผลจึงจะยื่นใบเตือนเพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น (Improvement Notices) หรือใบเตือนเพื่อสั่ง

ห้ามทำงาน (Prohibition notices) และท้ายสุดก็อาจถึงขั้นฟ้องเอาผิดทางอาญา (Criminal proceedings)

3.6 ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องทราบข้อมูลจากบุคคลใด HSE สามารถทำหนังสือ (Notice) ไปยังบุคคลนั้น ๆ เพื่อขอข้อมูลได้ ข้อมูลดังกล่าวจะเปิดเผยได้เฉพาะ HSC HSE และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้เท่านั้น เพื่อการดำเนินการอื่น ๆ ต่อไป<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 113-115.