

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ แรงงานข้ามชาติ และความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม ในการทำงานของไทยและต่างประเทศ

ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 นั้นจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาของกฎหมาย และนำมาปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานการคุ้มครองลูกจ้างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านแรงงานตามหลักสากล และให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 เพื่อที่จะคุ้มครองลูกจ้างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ให้มีความปลอดภัยในการทำงาน สามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุหรือโรคร้ายไข้เจ็บจากการทำงาน และลดช่องว่างทางกฎหมาย โดยผู้ศึกษา จะได้ศึกษาถึงความหมายและความเป็นมาของแรงงานข้ามชาติ ความหมายของความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความเป็นมากฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานเพื่อใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดและประเด็นการศึกษา ดังนี้

ความหมายและความเป็นมาของแรงงานข้ามชาติ

1. ความหมายของแรงงานข้ามชาติ

แรงงานย้ายถิ่น (migrant workers) หมายถึง บุคคลที่ออกจากบ้านเพื่อหางานทำนอกบ้านเกิดหรือนอกประเทศเกิดของตน บุคคลซึ่งย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำภายในประเทศของตน ถือเป็นแรงงานย้ายถิ่น ภายในประเทศ (domestic) หรือ แรงงานย้ายถิ่น ภายใน (internal) บุคคลซึ่งย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำในต่างประเทศมักถูกเรียกว่า แรงงานต่างด้าว หรือ แรงงานข้ามชาติ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2551, หน้า 7)

แรงงานข้ามชาติ (international migrant workers) หมายถึง ทั้งแรงงานที่อพยพย้ายถิ่นมาทำงานในช่วงสั้นๆ หรือตามฤดูกาลและแรงงานที่ย้ายถิ่นฐานมาเป็นการถาวรด้วย แรงงานเหล่านี้ อาจย้ายที่อยู่โดย ผ่านโครงการที่รัฐบาลสนับสนุน หรือผ่านการจัดหางานของเอกชน หรือเดินทางมาเองเพื่อหางานทำ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2551, หน้า 8)

คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่สัญชาติไทย และกำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวจะทำงานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น

เมื่อแรงงานข้ามชาติเดินทางเข้าประเทศและทำงานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตรวจคนเข้าเมืองของประเทศที่มาทำงาน ถือว่าแรงงานนั้นเป็นแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน (regularly admitted หรือ registered) หรือแรงงานข้ามชาติปกติ แต่เมื่อแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการตามกฎหมาย โดยไม่สามารถแสดงหลักฐานว่าได้เข้ามาอย่างถูกกฎหมายได้ แรงงานนั้นจะถือได้ว่าเป็นแรงงาน ไม่จดทะเบียน (irregular หรือ unregistered) หรือแรงงานที่ไม่มีเอกสาร (undocumented) แม้จะเป็นแรงงานข้ามชาติที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย แรงงานพวกนี้ก็ควรที่จะได้รับความคุ้มครอง อย่างเท่าเทียมกัน การที่แรงงานข้ามชาติได้เดินทางเข้าไปยังประเทศอื่นอย่างผิดกฎหมายโดยเจตนา และได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการละเมิดกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง ก็ถือว่าแรงงานข้ามชาตินั้นถูก ลักลอบเข้ามาในประเทศ (smuggled) หากการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น ไม่ได้เกิดจากความยินยอม แต่เกิดจากการหลอกลวงโดยเจตนา จะหาประโยชน์จากบุคคลนั้น ก็ถือว่าบุคคลนั้น ได้ถูก ค้ำมนุษย์ (trafficked) อย่งไรก็ตามแรงงานที่เดินทางมาตามที่กฎหมายกำหนดก็อาจถูกค้ำมนุษย์ได้เช่นกัน (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2551, หน้า 7-8)

2. ความเป็นมาของแรงงานข้ามชาติ

ในประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่ทำให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาประกอบอาชีพและอยู่อาศัยได้อย่างอิสระ แรงงานข้ามชาติบางประเภทเข้ามาอยู่อาศัยเป็นเวลานานจนสามารถโอนสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ในเวลาต่อมา ที่สามารถเห็นได้ชัดเจนได้แก่ ชาวจีน ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทต่อการค้าและเศรษฐกิจของไทยมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน บางประเทศการเข้ามาก็เป็นลักษณะขาดตอน เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส บางประเทศก็เข้ามามีบทบาทมากแต่ก็ได้ลดลงจนเหลือเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์เป็นลักษณะการค้าขายกันธรรมดา เช่น ฮอลันดา โปรตุเกส และบางชนชั้นก็เพิ่งเข้ามาติดต่อกับประเทศไทยหลังจากปี พ.ศ.2399 ซึ่งเป็นปีที่ไทยเริ่มทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับ

ประเทศอังกฤษเป็นต้นมาและได้เข้ามามีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวีเดน รัสเซีย เบลเยียม อิตาลี ออสเตรเลีย ฮังการี ญี่ปุ่นและ ไต้หวัน (คงกระพัน เวฬุสาโรจน์, 2550, หน้า 13)

บทบาทการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติในระยะแรกจะไม่มีบทบาทมากนักเพราะรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ผูกขาดทางการค้า แต่ภายหลังที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา แรงงานข้ามชาติได้เข้ามามีบทบาทในด้านการลงทุนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยในสมัยที่เริ่มมีการพัฒนายังอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนทุน เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์ที่จะสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพึ่งปัจจัยเหล่านี้จากต่างประเทศ โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการจูงใจต่าง ๆ เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนเพิ่ม ทั้งในรูปของการถือหุ้นและบริษัทลงทุนข้ามชาติ ทำให้ชาวต่างชาติเข้ามามีบทบาทในด้านการผลิต การค้าและการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น สำหรับประเทศไทยแรงงานข้ามชาติกับเศรษฐกิจของประเทศเป็นของคู่กัน มีทั้งผลดีทั้งผลเสีย ผลดีคือคนไทยมักจะขาดความรู้ในเรื่องการค้า ช่างฝีมือ ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญด้านอุตสาหกรรมและการเงินเป็นอย่างมาก จึงต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติเข้ามาช่วยเหลือ ส่วนผลเสียคือ จะทำให้เกิดปัญหาตามมาต่าง ๆ มากมาย เช่น แรงงานข้ามชาติเข้ามาแย่งอาชีพของคนไทย อีกทั้งยังเป็นการยอมให้แรงงานข้ามชาติเข้ามานำทรัพย์สินเงินทองที่ได้กลับไปยังประเทศของตน แรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาอาจมีสุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงอาจก่อให้เกิดโรคติดต่อได้ หรือเป็นผู้ที่มีนิสัยไม่ดีก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและอาชญากรรมตามมา เมื่อการอพยพของแรงงานข้ามชาติได้ก่อให้เกิดผลเสียมากมายเช่นนี้ ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยจึงได้วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการอพยพในการเข้าประเทศไว้อย่างเข้มงวดมากขึ้นกว่าสมัยก่อน แต่ในกรณีที่บุคคลเดินทางเข้ามาเป็นการชั่วคราวเพื่อทำการศึกษา ท่องเที่ยวพักผ่อน ทำให้ประเทศนั้น ๆ ได้รับความประโยชน์หรือได้เงินเข้าประเทศของตนจึงทำให้มีการสนับสนุนอย่างเต็มที่ (คงกระพัน เวฬุสาโรจน์, 2550, หน้า 13-14)

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ามาในลักษณะการทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ เพราะในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยมีอัตราค่าครองชีพสูงสูงกว่าจึงให้ค่าจ้างได้มากกว่าในประเทศที่แรงงานข้ามชาตินั้นอยู่ ซึ่งในการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยนั้นแบ่งเป็น 2 สมัย คือ (คงกระพัน เวฬุสาโรจน์, 2550, หน้า 14-15)

1) สมัยโบราณ ประเทศไทยมีประชากรอาศัยอยู่ไม่มากมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ซึ่งตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าประเทศไทยเราได้ใช้วิธีจูงใจให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาเมือง เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยปรากฏว่ามีแรงงานข้ามชาติหลาย

เชื้อชาติมีความเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจของไทย ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจได้ดำเนินมาโดยไม่ขาดสาย ซึ่งแรงงานข้ามชาติชาวจีนนั้นมีความสำคัญกับชาวไทยในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จนมาสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาตั้งภูมิลำเนาอยู่หลายเชื้อชาติ เช่น ชาวตุรกี เปอร์เซีย อินเดีย แคน โปรตุเกส ฮอลันดา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก และเยอรมัน โดยเฉพาะชาวจีน นอกจากจะค่อยๆครอบคลุมเศรษฐกิจของไทย แล้วยังดำรงตำแหน่งสำคัญในทางราชการอีกด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ชาวจีนมีความใกล้ชิดกับคนไทยมาก โดยเฉพาะทางรัฐมีนโยบายผสมกลมกลืนระหว่างคนไทยและคนจีนจนทำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยในที่สุด

นับแต่ได้มีการลงนามในสัญญาการค้ากับนานาประเทศจนมาถึงปัจจุบันเป็นเวลานานมากแล้ว ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตร อุตสาหกรรมและการพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างที่ทหารของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาอยู่ในประเทศเพื่อเป็นฐานทัพต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม เศรษฐกิจของไทยได้เจริญเติบโตก้าวหน้าขึ้นเป็นอย่างมาก การไปมาระหว่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้น จากสถิติของสำนักตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจปี พ.ศ.2506 ปรากฏว่าชาวอเมริกันเข้าออกประเทศไทยมาเป็นอันดับหนึ่ง ชาวมาเลเซียเป็นอันดับสอง ชาวญี่ปุ่นเป็นอันดับสาม ชาวอังกฤษเป็นอันดับสี่ ชาวออสเตรเลียเป็นอันดับห้า และชาวเยอรมันเป็นอันดับหก ซึ่งจากหลักฐานที่ปรากฏดังกล่าวสรุปได้ว่า แรงงานข้ามชาตินั้นมีความสำคัญทำให้เศรษฐกิจของไทยนั้นเจริญก้าวหน้าเป็นอันมาก จะเห็นได้ว่าในอดีตแรงงานข้ามชาติมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทย โดยแรงงานข้ามชาติจะเข้ามาประเทศไทยโดยลักษณะการทำการติดต่อการค้าหรือเป็นเจ้าของกิจการ ไม่ได้เข้ามาเป็นลักษณะลูกจ้างหรือรับจ้างแรงงาน เนื่องจากตลาดแรงงานไทยในอดีตมีแรงงานจำนวนมากเกินความต้องการของตลาดแรงงานจนทำให้เกิดปัญหาที่มีผู้ว่างงานในอัตราที่สูง ทั้งนี้เพราะของสร้างของประชากรไทยในอดีตมีการเพิ่มของประชากรในอัตราส่วนที่สูง มีกำลังแรงงานใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้ตลาดแรงงานอุตสาหกรรมและบริการยังไม่สามารถรองรับแรงงานใหม่ได้ในจำนวนที่เพียงพอ จึงเป็นผลให้มีการว่างงานของแรงงานอยู่ทั่วไป แรงงานข้ามชาติจึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับตลาดแรงงานสมัยโบราณ

2) สมัยปัจจุบันในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ โดยมีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อธุรกิจการค้ากับต่างประเทศมีการลงทุนกับต่างประเทศและรัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การส่งออกและการท่องเที่ยว ทำให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป เช่น การเข้ามาท่องเที่ยว การเข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า การเข้ามาลงทุน การเข้ามาสอน

และแนะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ การเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งแรงงานข้ามชาติที่เข้ามานั้น ก็มีทั้งที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเข้ามาโดยผิดกฎหมายโดยการลักลอบเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง หรืออาจจะเป็นการเข้าประเทศโดยลักลอบเป็นนักท่องเที่ยว แต่เมื่อครบกำหนดก็ไม่ยอมกลับประเทศ

ตลาดแรงงานไทยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ก่อนปี พ.ศ.2540 นั้น ปรากฏว่าอัตราการว่างงานได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากความสำเร็จในการลดอัตราการเพิ่มของประชากรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้มีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปี มีจำนวนลดลง ประกอบกับผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตขึ้นในอัตราที่สูง จึงมีผลทำให้ตลาดแรงงานของไทยขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก แต่หลังจากปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้มีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาวิชาชีพก็ยังมีอยู่ต่อเนื่อง เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำงานที่ทรากตรำและสกปรก ลำบากและเสี่ยงอันตราย (คงกระพัน วายุสาโรจน์, 2550, หน้า 15)

สถานการณ์แรงงานอพยพข้ามชาติในประเทศไทย จากข้อมูลของฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ตัวเลข ณ กันยายน พ.ศ.2551 แสดงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา ที่ขอใบอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี มีจำนวนเพียง 501,570 คน เมื่อเทียบกับข้อมูลในปี พ.ศ.2547 ที่มีแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ มารายงานตัวสูงถึง 1,284,920 คน จึงเห็นได้ว่าสถานการณ์ปัจจุบันมีการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนมากกว่าที่จดทะเบียนถึงร้อยละ 60-70 เนื่องจากแนวทางการเปิดจดทะเบียนที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าไม่ถึงกลไกดังกล่าว ในปี พ.ศ.2551 ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าย้ายถิ่นเข้ามาทำงานสูงถึง 476,676 คน จากประเทศลาว 12,800 คน และจากประเทศกัมพูชา 12,094 คน (คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, 2551, หน้า 1)

สาเหตุหลักของการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากพม่ามาประเทศไทยจำนวนมาก เป็นผลมาจากความหวาดกลัวจากการถูกประหัตประหาร การกดขี่ข่มเหง เนื่องจากรัฐบาลพม่า มีนโยบายเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มงวด อาทิ โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (resettlement programs) ซึ่งบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิมโดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุม หรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิม นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการที่เข้าไปจัดการกับชีวิตประจำวันของผู้คน เช่น การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชนโดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองได้ นอกจากนั้นแล้วประเทศไทยเอง มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง

เมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน จนทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม จึงเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้แรงงานจากประเทศที่ด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ เดินทางเข้ามาเพื่อเติมช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย ประเทศไทยดูเหมือนจะเป็นประเทศที่ให้โอกาสในการพักผ่อน ให้สภาพการทำงานที่ดีกว่า ค่าจ้างสูงกว่า แม้ว่าแรงงานข้ามชาติเชื่อว่าการย้ายถิ่นเข้ามาประเทศไทยนั้นจะสามารถนำไปสู่การถูกข่มขู่ คุกคาม หรือถูกล่อลวงไปขายได้ แต่พวกแรงงานข้ามชาติก็พยายามดิ้นรนที่จะเอาชีวิตให้รอดด้วยการลักลอบทำงานในตลาดแรงงานไทยโดยผิดกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง (คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, 2551, หน้า 1)

3. ประเภทของแรงงานข้ามชาติ

การจดทะเบียนเป็นจริงเริ่มต้นในปี พ.ศ.2539 โดยการมีมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดทำกรอบการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานเหล่านี้เป็นรายปี โดยแรงงานข้ามชาติได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวในระหว่างการรอถูกส่งกลับประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ การอนุญาตชั่วคราวถูกขยายเวลามาตลอดทุกปี เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง แรงงานกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน แรงงานข้ามชาติแบ่งออกเป็น 4 ประเภท (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2555, หน้า 1)

1) แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน มักเรียกว่า กลุ่มผ่อนผัน หมายถึง แรงงานที่จดทะเบียนเพื่อได้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ทร.38/1) และได้รับหมายเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักจากกระทรวงมหาดไทยโดยเริ่มที่หมายเลข 00 แรงงานเหล่านี้จะต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพก่อนจึงจะขอใบอนุญาตจากกระทรวงแรงงานได้ โดยได้รับหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ 3 ฉบับ คือใบอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ชั่วคราว (ทร.38/1) บัตรประกันสุขภาพและใบอนุญาตทำงาน ตัวเลขเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2555 มีอยู่รวม 886,507 คน

2) แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการการพิสูจน์สัญชาติ (nationality verification - NV) ถูกเรียกสั้น ๆ ว่า กลุ่มพิสูจน์สัญชาติ ตั้งแต่ พ.ศ.2549 รัฐบาลได้วางมาตรการที่จะปรับสภาพของแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ สปป.ลาวและกัมพูชา เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2547 โดยแรงงานข้ามชาติจากประเทศลาวจะได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (temporary passport)

3) แรงงานข้ามชาติเข้าประเทศผ่านบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (memorandum of understanding - MOU) ระหว่างรัฐบาลไทย-รัฐบาลกัมพูชา ไทย-พม่า และไทย-สปป.ลาว ในพ.ศ. 2545 และ พ.ศ.2546 ได้จัดทำกรอบการทำงานสำหรับแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือที่จะเข้ามาและทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายภายใต้บันทึกข้อตกลงนี้ แรงงานจะได้รับสวัสดิการสังคม สิทธิในการ

ได้รับการรักษาพยาบาลและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานกลุ่มนี้ถูกเรียกสั้น ๆ ว่า กลุ่มนำเข้า ตัวเลขเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2555 มีอยู่รวม 100,507 คน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา เริ่มมีการนำเข้าแรงงานจาก สปป.ลาวและกัมพูชาตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่สำหรับแรงงานจากประเทศพม่า ต้องใช้เวลาถึง 7 ปี ในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงและเพิ่งเริ่มมีแรงงานจากประเทศพม่าในปี พ.ศ.2553 เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานที่เข้ามาผ่านบันทึกข้อตกลงไม่สามารถขยายระยะเวลาการทำงานเกินกว่า 4 ปีได้ (2 ปี 2 ครั้ง) และต้องคอย 3 ปี ก่อนที่จะสามารถขอกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีกครั้งหลังจากระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน 4 ปีหมดลง

4) แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน หมายถึงแรงงานที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตไม่ว่าจะมีเอกสารการพำนักชั่วคราว (ทร.38/1) หรือไม่ก็ตาม จำนวนแรงงานข้ามชาติได้ดินนี้ไม่มีตัวเลขชัดเจน แรงงานเหล่านี้มักอยู่ด้วยความหวาดระแวงที่จะถูกจับกุม ถูกข่มขู่และถูกส่งกลับ

4. การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่น เป็นปรากฏการณ์ของมนุษยชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเนื่องจากมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคของโลกไร้พรมแดน ในเรื่องของข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ การเดินทาง การติดต่อสื่อสารที่สะดวกตลอดจนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้รุกเข้าไปยังประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลก นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมากระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ หลายประเทศที่เคยเป็นประเทศผู้ส่งออกผู้ย้ายถิ่น กลับกลายเป็นประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นในรูปแบบการเข้ามาของแรงงาน เช่น ประเทศอิตาลี สเปน โปรตุเกส ญี่ปุ่น ใต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน เป็นต้น (คงกระพัน เวฬุสาโรจน์, 2550, หน้า 8-9)

ในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้วโดยแรงงานข้ามชาติได้เข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพอย่างมีอิสระ เช่น อินเดีย จีน พม่า มอญ ลาว เป็นต้น ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การขาดแคลนแรงงานในเขตเมืองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการอนุญาตให้แรงงานจากจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เพื่อมาทำงานขุดคลอง ก่อสร้างถนนในเมือง สร้างร้านค้า ทำงานท่าเรือ สร้างทางรถไฟ และสร้างบ้านเมืองในเขตเมืองซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้ดำเนินการนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

ในปี พ.ศ.2520 เป็นต้นมา ได้มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศ ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ หลังจากนั้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ.2530-2539 ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน จึงมีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผู้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย จนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540-2541 แรงงานไทยต้องประสบปัญหาการถูกเลิกจ้าง ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายที่จะผลักดันแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายให้ออกไปจากประเทศไทยและส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานข้ามชาติดังกล่าว (ลงกระพัน เวพุสาโรจน์, 2550, หน้า 9)

แรงงานอพยพส่วนใหญ่เข้ามาผิดกฎหมาย โดยเฉพาะพวกเข้ามาจากประเทศพม่า จีนตอนใต้ ลาว และกัมพูชา รัฐบาลไทยใช้นโยบายตรวจคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวดเนื่องจากเห็นว่าแรงงานอพยพบางกลุ่มเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ แต่การขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงและงานก่อสร้างกดดันให้นายจ้างร้องขอให้รัฐบาลผ่อนคลายนโยบายเข้าเมือง ผลก็คือมีการให้ใช้แรงงานพม่า ใน 4 จังหวัด ในปี พ.ศ.2538 จนกระทั่งปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองโดยประมาณ 3 ล้านคน แต่ที่มาจดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันอนุญาตให้ทำงานกับกรมจัดหางานจำนวน 668,576 คน โดยได้รับการพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควต้า) 1,226,106 คน การอพยพแรงงานเพื่อไปทำงานยังที่ต่าง ๆ นั้น ผู้อพยพจะมีสาเหตุในการอพยพที่แตกต่างกันออกไป บ้างก็อพยพเพื่อหลบหนีภัยธรรมชาติ บ้างก็อพยพเพื่อหลบหนีภัยทางการเมือง ซึ่งเป้าหมายในการอพยพนั้น ส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาสิ่งตอบสนองทางร่างกายและสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์นั้น A.H. Maslow ได้เสนอทฤษฎีที่ว่าด้วยความต้องการของมนุษย์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (ลงกระพัน เวพุสาโรจน์, 2550, หน้า 10-11)

1) ความต้องการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความต้องการทางร่างกายและดำรงชีวิต ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มีอาหารกินอุดมสมบูรณ์ มียารักษาโรค

2) ความต้องการทางสังคม ได้แก่ ความต้องการให้ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น ในสังคมและความสำเร็จที่เหนือกว่าภาวะปกติ ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีชื่อเสียงในสังคม ต้องการเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน นอกจากนี้ Maslow ยังได้เสนอแนวคิดทางด้านแรงจูงใจเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการของมนุษย์ไว้ 3 ประการ คือ

(1) มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเป็นสัญชาตญาณ และภาวะต้องการนี้จะคงอยู่ตลอดเวลา

(2) ความต้องการโดยที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นเหตุจูงใจต่อไปและความต้องการที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์นั้นจะต้องเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

(3) โดยปกติแล้วความต้องการของมนุษย์จะเริ่มต้นจากขั้นพื้นฐานขึ้นไปจนถึงขั้นสูงและอาจจะย้อนกลับมาใหม่ได้ ถ้าหากว่ามนุษย์ได้สูญเสียในสิ่งที่เคยได้รับมาแล้ว

จากข้อสรุปทางทฤษฎีแรงจูงใจและการตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ของ Maslow ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์ที่เรียกว่า Hierarchy of Needs ไว้ดังนี้

- 1) ความต้องการทางร่างกาย (physiological needs)
- 2) ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (safety/security needs)
- 3) ความต้องการทางสังคม (social needs)
- 4) ความต้องการได้รับการยกย่องจากสมาชิกในสังคม (esteem needs)
- 5) ความต้องการได้รับผลสำเร็จตามอุดมคติของตนเอง (self actualization needs)

นอกจากนี้ Richard Centres ยังได้สนับสนุนแนวคิดตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow โดยวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพกับความต้องการของมนุษย์มีความสอดคล้องกัน โดยผู้มีอาชีพหรือการทำงานในระดับต่ำ มักจะมีความสนใจในเรื่องความมั่นคงของงานและรายได้มากกว่าโอกาสของการแสดงออกหรือการมีส่วนร่วมในองค์กร ส่วนผู้มีอาชีพในระดับสูงจะมีความสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมและการแสดงออกในองค์กรมากกว่า จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าถ้ามนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างที่พึงพอใจก็จะทำให้มีแรงจูงใจที่จะทำงาน ซึ่งจะเป็นผลให้งานที่ทำนั้นได้รับผลสำเร็จที่สูงขึ้นและสิ่งนี้ถือว่าเป็นปัจจัยจูงใจในการทำงานซึ่ง Frederick Herzberg ได้แบ่งแยกปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 2 ชนิด คือ (ลงกระทัน เวพุสาโรจน์, 2550, หน้า 11)

ปัจจัยแรก คือ ปัจจัยสนองตอบทางร่างกาย (hygiene factors) หมายถึง ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำโดยตรง เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ สภาพการทำงาน การบริหารงาน หรือความสัมพันธ์ในองค์กร ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวกระตุ้นให้คนรู้สึกอยากทำงาน

ปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยจูงใจ (motivation factors) หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำและความพึงพอใจกับงานที่ได้รับมอบหมาย ในที่นี้อาจได้แก่ลักษณะของงานที่ทำ ความสำเร็จของงาน ชื่อเสียงขององค์กร ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เป็นต้น

จากแนวคิดทางทฤษฎีสามารถนำมาปรับใช้สาเหตุของการอพยพแรงงานได้ว่าผู้อพยพหรือแรงงานที่อพยพไปทำงานยังต่างถิ่นนั้น กลุ่มของผู้ใช้แรงงานที่เดินทางออกไปหางานทำยังต่างประเทศนั้นต่างก็มีเป้าหมายเพื่อแสวงหาสิ่งตอบสนองทางร่างกาย ทั้งในฐานะปัจเจกชน

และผู้รับผิดชอบต่อครอบครัว โดยมีองค์ประกอบที่แวดล้อมของตนเองเป็นเครื่องสนับสนุนการตัดสินใจ นอกจากนี้การอพยพแรงงานของกลุ่มที่มีฐานะอาชีพต่ำมักจะมีเป้าหมายของการทำงานในระยะสั้นเท่านั้น นอกจากนี้ การอพยพแรงงานยังมีปัจจัยหลักอีก 2 ประการ จากการศึกษาของ C.W. Stahl คือ (Stahl, 1991, pp.13)

ปัจจัยแรก การอพยพแรงงานระดับล่าง (low level) ได้แก่ แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ จะเป็นการอพยพของแรงงานจากประเทศที่ยากจนกว่าไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยกว่า หรือประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก

ปัจจัยที่สอง การอพยพของแรงงานระดับสูง (high level) มีทั้งอพยพแรงงานจากประเทศผู้ส่งออกทุนและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ทั้งนี้การอพยพของแรงงานระดับล่างดังกล่าวมีความผูกพันกันระหว่างการลงทุนและให้ความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ ซึ่งการอพยพแรงงานแบบนี้อาจเรียกว่าเป็นการอพยพการลงทุนควบคู่กับแรงงานมีฝีมือ หรือผู้บริหารเงินทุนและเทคโนโลยี

การอพยพแรงงานทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวนี้ว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ หากประเทศใดมีกำลังแรงงานเกินกว่าความต้องการภายในประเทศ แรงงานส่วนเกินก็จำเป็นต้องถูกระบายออกไปแสวงหาทำงานนอกประเทศ ในขณะเดียวกันประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการจ้างแรงงานและค่านิยมของผู้ใช้แรงงานภายในประเทศ เช่น แรงงานในภาคเกษตร การประมง เปลี่ยนไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ดังนั้นประเทศดังกล่าวก็จำเป็นต้องรับแรงงานจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาทดแทนแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ลดลงนั่นเอง (คงกระพัน เหวสุธาโรจน์, 2550, หน้า 12)

ปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีการอพยพแรงงานนั้น นอกจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศต้นทางและประเทศผู้รับดังกล่าว แล้วความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกันในฐานะรัฐต่อรัฐเท่านั้น สิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างสำคัญอีกประการหนึ่ง คือการยอมรับจากประชาชนทั้งสองประเทศ คือในส่วนที่ตัวแรงงานเองมีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถอยู่ในสังคมของประเทศนั้นได้ในระหว่างที่เข้าไปทำงาน ในขณะเดียวกันประชาชนของประเทศผู้รับก็มั่นใจว่าจะไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศของตนเอง ด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มชนผู้ใช้แรงงานที่กระจายอยู่ทั่วไปในประเทศผู้รับจะต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในวิถีชีวิตของผู้คน และส่งผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดตลอดจนทัศนคติของประชาชนในประเทศผู้รับด้วย อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า การอพยพแรงงานเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่ายทอด และผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างชนต่างเชื้อชาติรวมทั้งเกิด

วัฒนธรรมใหม่ในกลุ่มของผู้ที่อยู่ร่วมกันด้วย จากแนวคิดทฤษฎีในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่แรงงานข้ามชาติอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น มีผลมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในสังคมชุมชนและการเมืองภายในประเทศ โดยมีปัญหาเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตให้สูงขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานเพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศไทย (คงกระพัน เวฬุสาโรจน์, 2550, หน้า 12)

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมาของแรงงานข้ามชาติเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญในปัจจุบัน ที่ไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ถูกเลือกปฏิบัติ โดยการถูกใช้หรือถูกบังคับให้ทำงานที่ สกปรก เสี่ยงอันตราย และไร้ศักดิ์ศรีแทนแรงงานไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และจะต้องหาแนวทางแก้ไขให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ให้เทียบเท่าแรงงานไทย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านแรงงานตามหลักสากล และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

ความหมายของความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

คำว่าความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านอันได้แก่ (ฉรินทร์ ณ ถลาง, สุทธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 5-6)

ชัยยุทธ ชวลิตนิตติกุล (2534, หน้า 1-2) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานว่า ความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง สภาวะการณ์ที่ปราศจากภัยหรือพ้นจากภัยอันตรายจากการบาดเจ็บ การเสียดัง การสูญเสียโดยเฉพาะอุบัติเหตุจากการทำงาน ซึ่งเกิดจากสาเหตุนำ และสาเหตุโดยตรงจึงจำเป็นต้องมีการป้องกันอุบัติเหตุเหล่านั้น

วิฑูรย์ สิมะโชคคี (2537, หน้า 156) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานว่า ความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง สภาวะการณ์ ที่ปราศจากภัยหรือพ้นภัย รวมถึงปราศจากอันตราย การบาดเจ็บ การเสียดัง หรือการสูญเสีย

โสภณ เสือพันธ์ (2538, หน้า 16) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานว่า ความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง ร่างกายปราศจากอุบัติเหตุหรือทรัพย์สินปราศจากความเสียหายใด ๆ เป็นสิ่งที่มนุษย์หรือสัตว์ย่อมต้องการความปลอดภัยทั้งสิ้น ความปลอดภัยจะเป็นประโยชน์มากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปฏิบัติหรือการกระทำของตนเอง

รายงานการศึกษาการสร้างจิตสำนึกด้านความปลอดภัยในการทำงานให้ครบวงจร ให้ ความหมายของความปลอดภัยและชีวอนามัย ว่าความปลอดภัยในการทำงาน (occupational safety) หมายถึง การปราศจากโอกาสที่จะเกิดภัย ซึ่งในที่นี้มีความหมายเฉพาะภัยที่เกิดจากการทำงานหรือ การประกอบอาชีพและ อาชีวอนามัย (occupational health) หมายถึง การควบคุมดูแลอนามัยของผู้ประกอบอาชีพ ได้แก่ การป้องกัน และส่งเสริมสุขภาพอนามัย รวมทั้งการคงไว้ซึ่งสภาพร่างกาย และจิตใจที่สมบูรณ์ของผู้ประกอบอาชีพทุกประเภท (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548, หน้า 1-2)

วิริศ จิรไชยภาส (2541 , หน้า 9) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ว่า ความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง สภาวะที่ปราศจากภัย หรือ ภัยอันตราย รวมถึงการปราศจาก อันตราย บาดเจ็บ หรือการสูญเสีย เสียหาย

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานว่า ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง การกระทำหรือสภาพการทำงาน ซึ่งปลอดจากเหตุอันจะทำให้เกิดการประสบอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพอนามัย อันเนื่องมาจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2549 ได้ให้ความหมายของความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงานว่า ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง การกระทำหรือสภาพแวดล้อม ในการทำงาน ซึ่งปลอดจากเหตุอันจะทำให้เกิดการประสบ อันตราย การเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

จากความหมายที่ได้กล่าวมาโดยรวมนั้น สามารถสรุปได้ว่า ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง การกระทำ หรือ สภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปราศจากเหตุ อันจะทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ รวมทั้งสุขภาพอนามัยที่เกี่ยวกับการทำงาน

การศึกษาถึงความหมายของความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดของแต่ละบุคคล และนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 เพื่อกำหนดขอบเขตการคุ้มครองทาง กฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนวางกฎหมายให้ สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยแรงงานตามหลักสากล และกฎหมายระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชน

ความเป็นมากฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

1. ความเป็นมากฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของต่างประเทศ

ความเป็นมาของความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษระหว่างปี ค.ศ.1750-1850 ในระยะแรกมุ่งให้ความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงานในภาคอุตสาหกรรม และการสร้างความปลอดภัยขึ้นในโรงงานด้วยการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการทำงานมากกว่าด้วยการพัฒนาคนงานในภาคอุตสาหกรรมให้มีหน้าที่ดูแลความปลอดภัย ในยุคต่อมาถึงแม้ว่าจะมีการจัดให้คนงานมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยมากขึ้น แต่การพัฒนาบทบาทหน้าที่ดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการให้ความสำคัญมากนัก ประเทศอุตสาหกรรมแต่ละประเทศจะมีวิวัฒนาการเรื่องแนวคิดความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานต่างๆกันไป ต่อไปนี้เป็นวิวัฒนาการด้านความปลอดภัยในบางประเทศที่สนใจ (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 21)

1.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีความตื่นตัวเรื่องความปลอดภัยสูงกว่าประเทศอื่น ๆ โดยในปี ค.ศ.1839 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานเด็ก และในปี ค.ศ.1845 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการต้องมีแพทย์เพื่อตรวจสอบโรงงาน ในปี ค.ศ.1853 มีกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานตรวจสอบโรงงานโดยรัฐบาล สำหรับเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรม อาทิ Dusseldorf Archen and Arnsberge และในปี ค.ศ.1896 ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันคนงานให้ปลอดภัยจากโรคทางอุตสาหกรรมและจากกฎหมาย The Imperial Act ในปี ค.ศ.1878 ซึ่งได้บังคับให้ทุกโรงงานต้องมีผู้ตรวจสอบประจำนั้น ได้ออกบังคับใช้ตลอดทั้งประเทศและนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1884 เป็นต้นมา ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยโรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการร่วมเสี่ยค่ารักษาพยาบาลได้นำมาออกใช้จนกระทั่งทุกวันนี้ (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 21)

1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

มลรัฐแมสซาชูเซตส์ เป็นรัฐแรกที่ผ่านกฎหมายว่าด้วยการป้องกันอุบัติเหตุในโรงงาน ตั้งแต่ปี ค.ศ.1877 สาระสำคัญในกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดทางหนีไฟที่เหมาะสม การทำฝาคกรอบเครื่องจักร สายพาน เพลาส่งกำลัง และชุดเฟืองขับต่าง ๆ การห้ามทำความสะอาดเครื่องจักร ในขณะที่เครื่องจักรกำลังทำงาน และปี ค.ศ.1886 ก็ได้ออกกฎหมายบังคับให้ต้องรายงานแจ้ง

อุบัติเหตุต่อรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้รับการประกาศอีกหลายรัฐต่อมา แต่ในสหรัฐอเมริกาที่มีสภาพคล้ายกับยุโรป กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาแล้วไม่ได้รับการปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเกิดจากสาเหตุสำคัญ คือ คนงานที่ได้รับอันตรายไม่กล้าเรียกร้องสิทธิในค่าชดเชยต่าง ๆ จากนายจ้างเพราะเกรงว่าจะถูกไล่ออก ในปี ค.ศ.1890 รัฐแมสซาชูเซตส์ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการมีเจ้าหน้าที่ตรวจโรงงานจากทางรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสภาพโรงงานโดยไม่จำเป็นต้องได้รับคำร้องเรียนจากคนงานก่อน ซึ่งทำให้การใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และอีกหลายรัฐก็ได้ออกกฎหมายทำนองเดียวกันนี้ ออกมาในระยะต่อมาและได้มีการทำงานเป็นทีม มีผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาร่วมกัน ทำให้พนักงานตรวจโรงงานสามารถเป็นที่ปรึกษาแก่คนงานและนายจ้างเกี่ยวกับความปลอดภัยได้อย่างกว้างขวาง (ชินทร์ ณ ถลาง, สุทธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปริชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และ อุษณากรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 21-22)

ในยุคประธานาธิบดี ริชาร์ด มิลเฮาส์ นิกสัน (Richard Milhous Nixon) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีการปรึกษากับฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เกี่ยวกับบทบาทของเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละรัฐในการดูแลความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ซึ่งสรุปได้ว่า รัฐบาลกลางควรทำหน้าที่เพียงการศึกษาวิจัย การให้ความรู้และฝึกอบรมเป็นงานหลัก ส่วนการบังคับใช้ควรเป็นเรื่องรองลงมา การตัดสินใจเช่นนี้ ย่อมนำความยินดีมาสู่ผู้ประกอบการ แต่มีการคัดค้านต่อต้านของลูกจ้าง ซึ่งรวมทั้งผู้แทนราษฎรบางกลุ่มของทั้งสองพรรค อย่างไรก็ตาม ไรท์ก็มีการผ่านกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาชีวอนามัยออกมาหลังจากที่ต่อสู้อันยาวนานถึง 30 ปี มีชื่อเต็มว่า พระราชบัญญัติความปลอดภัยและอนามัยในการทำงาน พ.ศ.2513 (ค.ศ.1970) (occupational safety and health act of 1970) โดยสภาองเกรสตั้งขึ้น มีหน้าที่ประกันความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของลูกจ้างในทุกประเทศ รวมถึงการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ การบังคับใช้ ตลอดจนการมีความร่วมมือ หรือการเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ นายจ้าง ได้ทำให้มีความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดีในสถานประกอบการ (อภิภู สอนนำ, 2556, หน้า 22-23)

1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ในปี พ.ศ.2515 (ค.ศ.1972) ได้มีการบัญญัติกฎหมายความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย (industrial safety and health act 1972) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมกฎหมายมาตรฐานแรงงานที่ออกใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 (ค.ศ.1974) (labour Standard Law Act 1974) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการบาดเจ็บและอันตรายในการทำงาน อีกทั้งปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เพื่อดูแลสุขภาพอนามัยของลูกจ้างให้ดีขึ้น ปี พ.ศ.2517 (ค.ศ.1974) ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรป้องกันการบาดเจ็บจากการทำงานอุตสาหกรรม (industrial injury prevention organization act 1974) เพื่อจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายทั้งในส่วนกลางและ

ส่วนภูมิภาค ตลอดจนให้มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในงานอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ.2518 (ค.ศ.1975) ได้มีการออกกฎหมายตรวจวัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน (working environment act 1975) เพื่อดูแลในเรื่องดังกล่าวให้เข้มงวดยิ่งขึ้น (อภิฏ สอนนำ, 2556, หน้า 23)

1.4 ประเทศเกาหลีใต้

ในปี พ.ศ.2506 (ค.ศ.1963) มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (the industrial accident compensation insurance law) เพื่อประกันผลประโยชน์ให้กับลูกจ้างที่บาดเจ็บ และจ่ายเงินให้ลูกจ้างได้ทันที และให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างในเรื่องการบาดเจ็บ การเป็นโรค การพิการและการตาย อันเป็นการให้ผลประโยชน์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในปี พ.ศ.2526 (ค.ศ.1981) มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ ทำให้มีการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ส่งผลให้เกิดโรคในโรงงานอุตสาหกรรมประกอบกับมาตรฐานแรงงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองลูกจ้าง รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและอนามัยในอาชีพ (occupational safety and health act 1990) และในปี พ.ศ.2527 (ค.ศ.1984) มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างในด้านความปลอดภัยความมั่นคงและสุขภาพอนามัยให้กับลูกจ้างเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยกฎหมายทั้งสองฉบับได้อธิบายหน้าที่ขององค์การอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในสถานประกอบการไว้ชัดเจน ได้แก่ มาตรการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ๆ เพื่อป้องกันสภาพการทำงานที่อันตราย การสร้างมาตรฐานความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย การควบคุมดูแลและการให้คำแนะนำโดยรัฐบาลหรือองค์การของรัฐ ในปี พ.ศ.2533 (ค.ศ.1990) รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงบทบัญญัติทั่วไปของพระราชบัญญัติความปลอดภัยและอนามัยในอาชีพ (occupational safety and health act 1990) และได้มีการบัญญัติกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับอาชีวอนามัย และความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม (อภิฏ สอนนำ, 2556, หน้า 24)

2. ความเป็นมากฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย

การพัฒนาความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในประเทศไทยเกิดขึ้นภายหลังจากมีการพัฒนาอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของคนงานขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากการตั้งโรงงานในอดีต คือ ประเทศไทยเริ่มมีการตั้งโรงสีไฟขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2401 หลังจากนั้นมีการตั้งโรงพิมพ์ เหมืองแร่ ป่าไม้ โรงปูนซีเมนต์ โรงงานยาสูบ โรงงานไม้ขีดไฟ โรงงานกลั่นสุรา เป็นต้น ซึ่งการเกิดของโรงงานเหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหาการบาดเจ็บ เจ็บป่วยจากการทำงานและมีความรุนแรงงานมากขึ้นเรื่อย ๆ และไม่ได้รับการดูแลหรือมีหน่วยงานใดเข้ามาแก้ไขปัญหาเหล่านี้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จึงไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลของการเกิดอุบัติเหตุหรืออาการเจ็บป่วยอย่างเป็นทางการ

ระบบ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยของลูกจ้าง ทีวีความรุนแรง ขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลรวมถึงหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ ที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนให้มีการ กำหนดมาตรการต่าง ๆ มากขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อดำเนินงาน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (ชัชววรรณ อุณหเลขจิตร, 2555, หน้า 19-28)

พ.ศ.2462 ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (international labour organization - ILO) ซึ่งในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในครั้งนั้นส่งผลให้รัฐบาล ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาล จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณากฎหมายอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความ ปลอดภัยของแรงงานขึ้นในปี พ.ศ.2470 แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ และยังไม่ได้มีการ ประกาศใช้แต่อย่างใด

พ.ศ.2471 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการซื้อขายอันตรายถึงความ ปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน”

พ.ศ.2477 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2477”

พ.ศ.2482 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2482” ซึ่งถือได้ว่าเป็น กฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดถึงมาตรฐานการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเรื่อง เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนด สภาพความปลอดภัยในการทำงาน โดยการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบอาคาร โรงงาน การติดตั้งเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ระบบไฟฟ้า ให้มีลักษณะและสภาพที่มีความ ปลอดภัย ตลอดจนมีการกำหนดวิธีการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ เช่น จัดให้มีเครื่องมือป้องกัน อันตรายจากเครื่องมือ เครื่องจักร จัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันสารเคมีที่เป็นอันตราย หรือวัตถุระเบิด เป็นต้น

พ.ศ.2484 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484” กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองสุขภาพและอนามัยของโรงจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมและ สถานที่ทำงานอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับแสงสว่าง การระบายอากาศ น้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม การกำจัด ขยะมูลฝอย การป้องกันอันตรายจากวัตถุมีพิษ อีกทั้งในส่วนของการจัดการอาคารสถานที่ การวาง ระบบท่อระบายน้ำ ฝุ่นละออง เขม่า ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน ได้ แต่ปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 แล้ว

พ.ศ.2499 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499” ซึ่งเป็นกฎหมาย แรงงานฉบับแรกของไทย กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพ อนามัยของลูกจ้างไว้หลายประการ เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานอุตสาหกรรม และพาณิชย์ กรรม

การกำหนดวันหยุด การใช้แรงงานเด็กและผู้หญิงให้เหมาะสมกับสภาพร่างกาย การควบคุมการใช้แรงงานในงานอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การตรวจสอบสภาพประจำปีของลูกจ้าง การกำหนดภาระการใช้จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นเชิงบังคับในสถานประกอบการกิจการต่างๆ ให้มีความตื่นตัวและให้ความสนใจในการจัดสถานที่ทำงานให้มีความปลอดภัยมากขึ้น เพื่อให้ลูกจ้างทำงานได้อย่างมั่นใจว่าได้รับความปลอดภัยมากพอ และได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร” อีกด้วย

ในปี พ.ศ.2501 ได้มีการรัฐประหาร โดยคณะปฏิวัติได้ออกประกาศ ฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องการคุ้มครองแรงงานขึ้นใหม่ ในปีนั้นกรมอนามัย สังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้ให้ความสนใจงานด้านอาชีวอนามัย ได้มีการส่งผู้แทนไปประชุมงานอาชีวอนามัยระหว่างประเทศที่ประเทศอินเดีย

ปี พ.ศ.2503 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2503 ฉบับที่ 2” แก้ไขเพิ่มเติม “พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2482” ปัจจุบัน กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกแล้วโดย “พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512” และได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีฉบับที่ 2 พ.ศ.2518 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2522

พ.ศ.2507 กรมอนามัยได้รายงานเหตุการณ์ ที่มีคนงานในโรงงานทำถ่านไฟฉายแห่งหนึ่ง แพ้พิษแมงกานีส ในเหตุการณ์นี้ทำให้คนงานต้องเจ็บป่วยในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันถึง 41 คน

พ.ศ.2508 กรมอนามัยได้เสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสาธารณสุข เพื่อให้เหมาะสมกับงานด้านอาชีวอนามัยและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่อนามัยในการให้คำแนะนำแก่โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงสาธารณสุขหาทางให้เจ้าหน้าที่อนามัยมีสิทธิเข้าตรวจและแนะนำการปฏิบัติงานตามโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดผลดีต่อสุขภาพอนามัยของคนงานและกรรมกร

พ.ศ.2517 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งฝ่ายความปลอดภัย โดยสังกัดกองคุ้มครองแรงงาน ซึ่งต่อมาได้ยกฐานะเป็นกองมาตรฐานแรงงานซึ่งมีฐานะเป็นกองภายใน และได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเงินทดแทน” ขึ้นที่กรมแรงงาน ภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งเป็นระบบประกันอุบัติเหตุที่นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองคนงานที่ประสบอันตรายจากการทำงานให้เป็นระบบ เพื่อให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยก็คือ กองมาตรฐานแรงงาน

พ.ศ.2540 ได้มีการออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2540 กำหนดให้นายจ้างจัดให้มี

เจ้าหน้าที่ความปลอดภัย (จป.) ในระดับต่าง ๆ ตามขนาดของสถานประกอบกิจการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานระดับพื้นฐาน ระดับหัวหน้า ระดับวิชาการ ระดับบริหาร และระดับวิชาชีพ

พ.ศ.2541 มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ความคุ้มครองแก่การใช้แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษกว่าการใช้แรงงานทั่วไปและการปรับอัตราโทษให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น

พ.ศ.2547 กระทรวงแรงงานได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานฉบับใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ยื่นเข้าสู่คณะรัฐมนตรี โดยได้เสนอไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (ฉบับบูรณาการ) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการให้ร่วมร่างพระราชบัญญัติทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

พ.ศ.2549 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้ออกกฎกระทรวงที่มีความสำคัญ 2 ฉบับ คือ

1) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง พ.ศ.2549 ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานส่วนใหญ่ในแนวทางเดียวกับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการประกอบกิจการ โรงงานและเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2546

2) กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2549 โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน และเรื่องคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบกิจการ ตลอดจนหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบกิจการ ซึ่งนายจ้างที่อยู่ในขอบเขตที่ถูกบังคับต้องจัดให้มีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

พ.ศ.2550 กระทรวงแรงงานเตรียมที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฉบับใหม่ เพื่อใช้บังคับแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยรัฐบาลมีความมุ่งหวังให้แรงงานไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีขวัญกำลังใจในการทำงาน ไม่ต้องทำงานโดยต้องหวั่นเกรงว่าจะเกิดอันตรายจากการทำงาน มีสุขภาพดีและทำงานในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และเป็นการคุ้มครองแรงงานในทุกสาขาอาชีพ รวมถึงอาชีพ

เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากสถานประกอบการที่มีอยู่ในชุมชนมีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น

พ.ศ.2554 ในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2554 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 หลังจากที่หลายฝ่ายมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2554 เป็นต้นไป

การศึกษาถึงความเป็นมาของกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนากฎหมายด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยแรงงานตามหลักสากลและกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

1. แนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

มีผู้ทำการศึกษาและนำเสนอแนวคิดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่หลายแนวคิดดังนี้

1.1 แนวคิดทางด้านจิตวิทยา

แนวคิดนี้ให้ความสำคัญในเรื่องของลักษณะของความเชื่อและการรับรู้ โดยมีทฤษฎีที่มารองรับดังนี้ (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปริชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และ อุษณากรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 15)

1) ทฤษฎีการเรียนรู้ (learning theory) ซึ่งกล่าวว่าพฤติกรรมเป็นผลมาจากการเรียนรู้ ดังนั้น ถ้าคนงานมีพฤติกรรมเสี่ยงแล้วได้รับผลตอบแทนในเชิงบวก เช่น เมื่อทำงานลัดขั้นตอนแล้วได้ผลผลิตมากขึ้น เร็วขึ้น จนได้รับการยกย่อง หรือได้ค่าตอบแทนเพิ่ม ก็จะส่งผลให้คนงานมีพฤติกรรมเสี่ยงมากขึ้น

2) ทฤษฎีการคิดแบบอรรถประโยชน์ (subjective expected utility theory) คนงานจะพิจารณาว่าพฤติกรรมที่ทำอยู่เป็นพฤติกรรมที่เสี่ยงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของต้นทุนที่จะต้องทำตามขั้นตอนที่ปลอดภัย เปรียบเทียบกับผลที่จะได้จากการกระทำนั้น

แนวคิดและทฤษฎีทั้งสองแบบนี้ ได้ถูกนำมาพัฒนาขึ้นมาเป็นต้นแบบความเชื่อทางสุขภาพ (health belief model : HBM) เช่น บุคคลต้องรับรู้ว่าคุณเองเสี่ยงต่อการเป็นโรคปอด และผลที่จะเกิดตามมารุนแรงแค่ไหน พร้อมทั้งต้องรับรู้ว่าคุณมาตรการป้องกันนั้นได้ผล และสุดท้ายบุคคลนั้นต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไปว่าคุ้มหรือไม่ (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 15)

1.2 แนวคิดแบบสัญลักษณ์นิยม

แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับความหมายของความเสียหายอันตรายในบริบททางสังคม กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในสังคมต่างกัน จะมีการมองความหมายของความเสียหายในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ในกรณีของคนที่ยับรุดฟอล์คลิฟท์ (folks lift) การยับรุดเร็วมีความหมายถึงการเสียหายในความเห็นของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน แต่ในทางกลับกัน ในความเห็นของกลุ่มคนงานอาจมองว่าเป็นความสามารถเฉพาะตัวซึ่งจะทำให้ได้รับการยอมรับจากเพื่อนคนอื่น ๆ ในกลุ่ม (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 15)

1.3 แนวคิดแบบวัฒนธรรมความปลอดภัย

แนวคิดแบบวัฒนธรรมความปลอดภัยประกอบไปด้วยแนวคิดดังนี้ (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 15-16)

1) แนวคิดแบบโครงสร้างหน้าที่ แนวคิดนี้กล่าวว่า วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือของมนุษย์ในการปรับตัว หรือ ต่อสู้กับธรรมชาติหรือสภาพแวดล้อมอันโหดร้าย เนื่องจากมนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เพื่อความอยู่รอด โดยมีวัฒนธรรมเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม วัฒนธรรมไทยสอนให้ปัจเจกบุคคลคอยระวังตัวจากอันตรายต่างๆ มากกว่าที่จะป้องกันหรือแก้ไขสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ซึ่งวัฒนธรรมในการทำงานของคนไทยนี้จะแตกต่างจากความเชื่อของกลุ่มวิชาชีพ เช่น นักอาชีวอนามัยหรือวิศวกรความปลอดภัยที่มุ่งจะแก้ปัญหามความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ระบบปฏิบัติงาน นอกจากนี้สังคมไทยส่วนใหญ่ยังมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง แบ่งพวกตามลำดับชั้น (hierarchical arranged group) เช่น ความเหลื่อมล้ำระหว่างเจ้าของกิจการกับคนงาน ซึ่งจะเป็นการรับวัฒนธรรมความปลอดภัยในลักษณะที่เป็นการสั่งการ

2) แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงานแบบขัดแย้ง แนวคิดนี้ยังกล่าวถึงวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการเอาเปรียบหรือกดขี่กัน โดยวัฒนธรรม นอกจากจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการดำรงชีวิตและเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมเป็นปึกแผ่น และยังทำหน้าที่ในการควบคุม

อีกฝ่ายหนึ่งหรือการเอาเปรียบซึ่งกันและกันด้วย เช่น วัฒนธรรมในการบริโภคอย่างไม่สิ้นสุด การเอาตัวรอดโดยปิดความผิดหรือความรับผิดชอบ ซึ่งล้วนแต่เป็นวัฒนธรรมที่แสดงถึงความไม่รับผิดชอบต่อทั้งสิ้น

3) แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงานแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง แนวคิดนี้กล่าวว่า วัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกลุ่มสังคม ดังนั้นการศึกษาถึงวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงาน จำเป็นจะต้องศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมทำให้สภาพปัญหาความเสี่ยง หรืออันตรายจากการทำงานเปลี่ยนแปลงไปด้วย หรือบทบาทของแรงงานขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของแรงงานเองว่าพร้อมที่จะยอมตามนายจ้างหรือลุกขึ้นเรียกร้องสิทธิในการทำงานภายใต้ระบบสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย แนวคิดทางวัฒนธรรมสามารถสรุปได้ว่า เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม จำเป็นจะต้องสร้างวัฒนธรรม และการสร้างวัฒนธรรมจำเป็นที่จะต้องมีการยอมรับ และชุมชนในที่นี้ก็คือองค์กรการทำงานนั่นเอง

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

แนวคิดนี้เชื่อว่าหลักในการบริหารงาน จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งประหยัดเวลา ทรัพยากร ทุกคนพึงพอใจ โดยอาศัยทรัพยากรพื้นฐานในการบริหาร 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ ในบรรดาทรัพยากรทั้งหมดนี้ “คน” นับว่าเป็นทรัพยากรหลักและสำคัญที่สุด ไม่ว่าจะยุคสมัยใด การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองนั้น คนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรืออาจพูดได้ว่าคนกับงานเป็นสิ่งคู่กัน ฉะนั้นประสิทธิภาพของหน่วยงาน ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน ก็นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน แต่การที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้นั้นย่อมอาศัยปัจจัยหลาย ๆ ด้าน ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอปัจจัยที่แตกต่างกันไปตามประสบการณ์ดังนี้ (อิรินทร์ ฌ ถलग, สุทธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และ อุษณากรณ์ ทาวะรมย์, 2550, หน้า 16-17)

Loverry ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (สมเกียรติ พลุทอง, 2540, หน้า 28)

- 1) ลักษณะของตัวบุคคลโดยทั่วไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวกับความต้องการความสนใจ
- 2) ค่านิยมความเฉลียวฉลาดและทัศนคติที่มีต่อสภาพงานและต่อหัวหน้างานด้วย

3) ลักษณะของงานที่ทำเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพความพอใจของงานได้ เช่น การมอบหมายงานที่มีความสำคัญให้ทำ หรือการช่วยเหลือให้ผู้ทำงานมีความก้าวหน้า

4) ลักษณะของสภาพงานเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็น ถึงประสิทธิภาพโครงสร้างองค์ร นโยบายเกี่ยวกับพนักงาน ทักษะคติของฝ่ายจัดการและคนงาน ตลอดจนบรรยากาศในการทำงาน

5) ลักษณะของหัวหน้าหรือผู้บริหารที่แสดงและปฏิบัติออกมาสะท้อนให้เห็นถึง รูปแบบของผู้นำ ตลอดจนบุคลิกท่าทาง ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

Steers กล่าวว่าปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ของการปฏิบัติงานที่ดีของแต่ละบุคคล ในองค์กรประกอบด้วย (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธีกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรมย์, 2550, หน้า 17)

1) ความสามารถลักษณะเฉพาะตัว (trait) และความสนใจของบุคคลทั้ง 2 ปัจจัยนี้ รวมกันเป็นเครื่องกำหนดสมรรถนะ (capacity) ของบุคคลในการทำงานเพื่อองค์กร ดังนั้นถ้าขาด ปัจจัยตัวใดตัวหนึ่งไปก็ยากที่จะคาดหวังได้ว่าผลการปฏิบัติงานของบุคคลจะอยู่ในระดับสูงได้

2) ความชัดเจนของบทบาท และการยอมรับ (role clarity and acceptance) เป็น ปัจจัยที่มีความสำเร็จต่อการปฏิบัติงาน คือ ความมากน้อยของความเข้าใจและการยอมรับของบุคคล เกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือการทำพนักงานมีความเข้าใจข้อเรียกร้องของ งานและเป้าหมายมากขึ้นเท่าใด และด้วยฐานคิดว่าเขายอมรับข้อกำหนดบทบาทดังกล่าว เขาก็จะ พยายามทุ่มเทพลังเพื่อกิจกรรมเพื่อเป้าหมายมากขึ้น นอกจากนี้ Steers ยังพบว่าความชัดเจนของบทบาท และข้อกำหนดเฉพาะอย่างของงานมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกผูกพันต่อเป้าหมายของงานเพิ่ม มากขึ้น ทั้งยังสัมพันธ์กับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มงานความผูกพันกับงานและความพอใจ ดังนั้นตามแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตัวแปรที่จะสร้างปัญหาหรือเครื่องบั่นทอนความพยายามใน การทำงานก็คือความไม่ชัดเจนของบทบาท (role ambiguity) และความขัดแย้งของบทบาท (role conflict) นั่นเอง

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับสภาพการทำงาน

รังสรรค์ ดันเจริญ ได้แสดงแนวคิดว่า สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเป็น ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยจูงใจให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เต็มกำลังความสามารถ ถ้าสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานไม่ดี หรือไม่เหมาะสม ไม่เอื้ออำนวยและไม่ช่วยเสริมสร้าง ความพอใจในการปฏิบัติงานแล้วย่อมไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานทั้งนี้เพราะจะทำให้เกิด อุปสรรคต่าง ๆ ได้ง่ายแล้วยังอาจสร้างความเบื่อหน่ายหรือท้อถอยในการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่การละทิ้ง หน้าที่ หรือโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่นได้ ซึ่งปัญหาจะตกเป็นภาระและก่อให้เกิดความสูญเสียต่อ

องค์กร (ชรินทร์ ณ ถลาง, สุทธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 17)

สมพงษ์ เกษมสินได้แสดงทัศนะในเรื่องของสภาพการปฏิบัติงานไว้ดังนี้คือ สภาพการทำงานที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยจูงใจให้คนปฏิบัติงานให้แก่องค์การ โดยเต็มกำลังความสามารถ ถ้าสภาพการปฏิบัติงานไม่ดีย่อมไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานแต่อย่างใดเลย การจัดสภาพการปฏิบัติที่ดีเพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกเอื้อต่อการปฏิบัติงานได้นั้นควรประกอบด้วยสิ่งดังต่อไปนี้ (ชรินทร์ ณ ถลาง, สุทธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 17-18)

1) การจัดการในด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งได้แก่การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วน และการจัดวางให้อยู่ในที่ถูกต้องเหมาะสม ตามลักษณะของงานและช่วงการเดินทางของคนงาน

2) การจัดเกี่ยวกับสถานที่ปฏิบัติงาน หมายถึง การจัดสถานที่และเครื่องใช้ที่ได้แก่ โต๊ะ เก้าอี้ และสถานที่ให้เพียงพอแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้รวมถึงการจัดให้มีอุปกรณ์ต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สามารถสรุปได้ว่า แม้แนวคิดแต่ละแนวคิดจะมีแนวคิดหรือวิธีการที่แตกต่างกันออกไป แต่เมื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายให้คุ้มครองครอบคลุมไปถึงแรงงานข้ามชาติในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานก็จะสามารถทำให้แรงงานข้ามชาติมีอัตราเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการทำงานลดลงได้

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

การศึกษาวเคราะห์พบว่ามีทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่หลายทฤษฎี แต่ละทฤษฎีได้อธิบายเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานออกมาในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง คือ 1) เป็นทฤษฎีอธิบายในเชิงสาเหตุ 2) เป็นทฤษฎีที่อธิบายในเชิงกระบวนการที่ทำให้เกิดปัญหาอุบัติเหตุ หรือความปลอดภัยในการทำงาน และ 3) เป็นทฤษฎีที่อธิบายในเชิงผลกระทบที่เกิดจากความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานดังนี้ คือ

2.1 ทฤษฎีโดมิโนของอุบัติเหตุ (domino theory)

ทฤษฎีโดมิโนหรือทฤษฎีลูกโซ่ของอุบัติเหตุ (accident chain) คิดขึ้นโดย เฮนริช (Heinrich) ได้กล่าวว่า การบาดเจ็บและการเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำหรือสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งเปรียบเทียบได้กับโดมิโน 5 ตัวเรียงต่อกัน เมื่อตัวใดตัวหนึ่งล้ม

ย่อมมีผลทำให้โดมิโนตัวถัดไปตามกันไปด้วย โดยโดมิโนทั้ง 5 ตัวประกอบด้วย (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 18)

- 1) สภาพแวดล้อมหรือภูมิหลังของบุคคล (social environment to background)
- 2) ความบกพร่อง ผิดปกติของบุคคล (defect of person)
- 3) การกระทำหรือสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย (unsafe acts/unsafe conditions)
- 4) อุบัติเหตุ (accident)
- 5) การบาดเจ็บ หรือเสียหาย (injury/damages)

นั่นคือสภาพแวดล้อมทางสังคมหรือภูมิหลังของคนใดคนหนึ่ง (ครอบครัวฐานะความเป็นอยู่ การศึกษา) ก่อให้เกิดความบกพร่องหรือผิดปกติของคนนั้น (เช่น ทักษะต่อความปลอดภัยที่ไม่ถูกต้อง นิสัยชอบเสี่ยง ความมั่งง่าย) ก่อให้เกิดการกระทำหรือสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งจะนำมาสู่การเกิดอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ หรือความเสียหายตามมาในที่สุด การป้องกันอุบัติเหตุตามทฤษฎีโดมิโนยึดหลักการตัดลูกโซ่ของอุบัติเหตุ โดยกำจัดการกระทำหรือสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย (โดมิโนตัวที่ 3) ทำให้อุบัติเหตุไม่สามารถเกิดขึ้นได้ การเลือกกำจัดโดมิโนตัวที่ 3 เนื่องจากการกำจัดโดมิโนตัวที่ 1 (สภาพแวดล้อมของสังคม หรือ ภูมิหลังของบุคคล) หรือโดมิโนตัวที่ 2 (ความบกพร่องผิดปกติของบุคคล) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากกว่า เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและปลูกฝังจนเป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลแล้ว (อิรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณาภรณ์ ทาวะรัมย์, 2550, หน้า 18-19)

2.2 ทฤษฎีอุบัติเหตุ เกิดจากหลาย ๆ สาเหตุรวมกัน (multiple causation theory)

ปีเตอร์เซ่น (Petersen) ได้เสนอแนวความคิดของงานความปลอดภัยสมัยใหม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ยอมรับในปัจจุบัน โดยเสนอว่า อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งนั้น มิได้มีแต่การกระทำและสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้วยังมีอีกหลายสาเหตุที่ต่างก็มีผลทำให้เกิดอุบัติเหตุ เขาจึงเสนอว่า อุบัติเหตุเกิดจากหลาย ๆ สาเหตุเรียกเป็น (multiple causation theory) สิ่งที่พบเห็นไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ปลอดภัย สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้น ล้วนเป็นอาการที่เราต้องสืบค้นต่อไปให้ได้ว่าอะไรคือรากแท้ของปัญหา นั่นคือ ความล้มเหลวของระบบการบริหารความปลอดภัยขององค์กรนั้น ๆ นั่นเอง นั่นหมายความว่า ถ้าที่งานใดมีการกระทำ หรือสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ต้องมองต่อไปว่าทำไมจึงเกิดสิ่งเหล่านั้น เราขาดระบบการตรวจสอบที่ดี เราไม่มีการฝึกอบรมหรืออย่างไร การออกแบบโรงงานไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัยใช่หรือไม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นรากแท้หรือสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน การแก้ไขจึงต้องแก้ที่ระบบบริหาร ถ้าฟังก์การแก้ไขที่อาการแสดงเป็นการ

แก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้านั้นเอง (ฉรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรมย์, 2550, หน้า 19)

2.3 ทฤษฎีรูปแบบระบบความปลอดภัยของ บ็อบ ฟิเรนซ์ (Firenze system model)

บ็อบ ฟิเรนซ์ (Bob Firenze) กล่าวว่าสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุขึ้นอยู่กับบองค์ประกอบที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องการ 3 ส่วน คือ คนเครื่องจักร และสิ่งแวดล้อม แต่ละส่วนมีความสำคัญต่อการผลิตและการเกิดอุบัติเหตุดังนี้ (ฉรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรมย์, 2550, หน้า 19)

1) คน หรือ ผู้ปฏิบัติงาน (man) ในการผลิตจะต้องมีการตัดสินใจดำเนินงานภายใต้ความเสี่ยงอันตรายอยู่เสมอ ความเสี่ยงนี้จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ ถ้าหากข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมีปริมาณมากพอ และมีความถูกต้อง การตัดสินใจจะถูกต้อง หากข้อมูลนั้นไม่เพียงพอ การตัดสินใจนั้นก็จะมีความเสี่ยงสูง อาจจะทำให้เกิดความลุ่มหลงในการทำงานส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้

2) อุปกรณ์ เครื่องจักร (machine) อุปกรณ์เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตจะต้องมีความพร้อม ถ้าอุปกรณ์ เครื่องจักรการออกแบบมาไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ หรือขาดการบำรุงรักษาที่ดี อาจจะทำให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และจะนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุได้

3) สิ่งแวดล้อม (environment) สภาพแวดล้อมในการทำงานมีความสำคัญต่อการผลิต การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น การมีสารเคมีฟุ้งกระจายในอากาศ การมีแสงจ้ามากเกินไปก็สามารถก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้เช่นกัน

ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจะต้องมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ต้องปฏิบัติ และข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น (nature of harmful consequences) ถ้าข้อมูลมีปริมาณและคุณภาพเพียงพอ ก็จะทำให้ความเสี่ยงต่าง ๆ ลดลงอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ (ฉรินทร์ ณ ถลาง, สุธิกาญจน์ ไชยลาภ, การดี ปรีชานนท์, มัทน บรรดาศักดิ์ และอุษณากรณ์ ทาวะรมย์, 2550, หน้า 20)

การศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน เพื่อหาแนวทางการป้องกันและนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ให้สามารถคุ้มครองครอบคลุมไปถึงลูกจ้างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ เพื่อปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านแรงงานตามหลักสากลและกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน

1. สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนได้เริ่มขึ้นในสมัยโบราณนับตั้งแต่การเริ่มมีสังคมมนุษย์เกิดขึ้น ซึ่งจะพบว่ามนุษย์ได้มีการอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว หรือเป็นกลุ่ม หรือชนเผ่า ต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นสังคมขนาดใหญ่ที่เรียกว่ารัฐ เมื่อการพัฒนาของสังคมมนุษย์ดังกล่าวได้มีการพัฒนาการควบคู่ไปกับสภาพของความไม่เป็นธรรมในสังคมซึ่งได้เพิ่มขึ้นอย่างเป็นลำดับ เกิดการเอารัดเอาเปรียบ เกิดการแบ่งแยกเพื่อให้เกิดความแตกต่างในความเป็นมนุษย์ในสังคมนั้นๆ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวล้วนนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมเป็นอย่างมาก จนในบางครั้งก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพต่อมนุษย์ที่อยู่ในสังคมด้วยกัน ในปัญหาดังกล่าวมนุษย์ทุกคนจึงมีความต้องการที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และมีความต้องการที่จะมีความปลอดภัย อีกทั้งยังมีความต้องการที่จะมีสิทธิเสรีภาพ และเนื่องด้วยมนุษย์ทุกคนเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีเหตุผลและมีหลักการ ที่จะสามารถพิจารณาสิทธิที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ การกล่าวอ้างถึงสิทธิตามธรรมชาติในการป้องกันตนเอง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้กลายกลายเป็นรากฐานที่สำคัญของแนวคิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปัจจุบันแนวความคิดสิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดที่กำหนดว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย เป็นสิทธิที่ทุกคนพึงมีมาตั้งแต่กำเนิด และสิทธิดังกล่าวมีอาจโอนให้แก่ผู้ใดและเป็นสิทธิที่ผู้อื่นก็มิอาจมาล่วงละเมิดได้เช่นกัน (ปีนชเนส แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 7)

สิทธิมนุษยชนกล่าวคือเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิ ซึ่งจะต้องได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นมนุษย์ ต่อมาสังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลง และได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศ หรือต่างประเทศ และรวมไปถึงระหว่างประเทศ เมื่อมีเหตุการณ์ที่มีการกดขี่ข่มเหงระหว่างมนุษย์ด้วยกันก็จะมีกล่าวอ้างถึงสิทธิมนุษยชนอยู่ตลอด แต่ก็ยังพบเจอการกระทำต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ในทุก ๆ สังคมมนุษย์ทั่วโลก อันเป็นผลมาจากแต่ละประเทศมีความแตกต่างในเรื่องของความรับรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่เท่ากัน ที่ผ่านมาจะพบว่าสังคมมนุษย์หรือสังคมโลกมีการแบ่งแยกความเป็นมนุษย์โดยอ้างเหตุผลของความแตกต่างในเรื่อง เชื้อชาติ เพศ อายุ สีผิว ตลอดจนสถานะของคนในสังคม ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิดความแตกต่างของคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ต่อมาสังคมมนุษย์ได้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยการเปลี่ยนรูปแบบของการกำหนดสิทธิมนุษยชนที่แต่ก่อนเป็นเพียงแนวความคิดหรือหลักการ แต่ในปัจจุบันได้มีการรับรองในรูปแบบของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศ (ปีนชเนส แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 7-8)

1.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ และกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์และกฎหมายระหว่างประเทศจะพบได้ว่ามีกรกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนกำหนดอยู่ในบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยความมุ่งหมายและการกำหนดหลักการของสหประชาชาติที่จะกำหนดความมุ่งหมายไว้ว่าจะส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา ทั้งนี้ที่กฎบัตรสหประชาชาติก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสิทธิมนุษยชนว่าคืออะไร ซึ่งต่อมาองค์การสหประชาชาติ หรือ UN จะได้ประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่นับว่าเป็นกฎหมายแม่บทของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ก็มีได้ปรากฏคำนิยามของคำว่าสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจเป็นเพราะองค์การสหประชาชาติมีความต้องการที่จะเปิดกว้างของการให้ความหมายของสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นการรับมือกับการพัฒนาของมนุษย์ที่ไม่หยุดนิ่ง และการพัฒนาดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการพัฒนาของสิทธิมนุษยชนที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ทุกคนต่อไปในอนาคต จากการศึกษาความหมายของสิทธิมนุษยชน ได้มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ R.J.Vincent ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนคือ สิทธิที่ทุกคนมีอยู่ด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุที่เขาเป็นมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่ตั้งอยู่บนความใส่ใจต่อธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์ ดังนั้น จากคำนิยามของ R.J.Vincent สามารถสรุปความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้ สิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิของบุคคลที่พึงมีตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ และเป็นสิทธิที่กำหนดอยู่ในตัวของมนุษย์ตามธรรมชาติ ผู้ใดก็ไม่สามารถที่จะทำลายสิทธิดังกล่าวไปได้ (ปีนเซนส แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 8)

1.2 จุดกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาสิทธิมนุษยชนพบว่าจุดกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาจากความรู้สึกนึกคิด ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี อันเป็นศีลธรรมประจำใจของมนุษย์ทุกคน โดยอาศัยความมีเหตุผลมาสนับสนุนเพื่อให้เกิดการพัฒนาของสิทธิมนุษยชน เมื่ออดีตจากการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม หรือเป็นชุมชน สิ่งที่ทำให้เห็นอย่างชัดเจนในอดีตคือ มนุษย์ในสมัยก่อนในอดีตยังไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากนัก อันเป็นผลให้เกิดการแบ่งแยกซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างของความเป็นมนุษย์ในสังคม เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มหรืออยู่ร่วมกันในสังคมก็มีความจำเป็นที่จะต้องผู้นำ หรือผู้ปกครอง เมื่อมีผู้ปกครองผลที่ตามมาก็คือ ผู้ที่ถูกปกครองก็จะถูกกลั่นแกล้งสิทธิหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนก็เป็นได้ ซึ่งการละเมิดสิทธิดังกล่าวอันเป็นผลมาจากความต้องการที่จะแบ่งแยกของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ เพศ อายุ สีผิว

และศาสนา อีกทั้งการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือสังคมตามธรรมชาติ แต่ละกลุ่มก็มีความต้องการที่จะอยู่เหนือกลุ่มอื่น ๆ การสร้างความแตกต่างที่ได้กล่าวมานั้นอาจจะนำไปสู่การละเมิดสิทธิของมนุษย์ด้วยกัน ดังนั้น จากการที่มนุษย์มีการพัฒนาความคิดมาโดยตลอด มนุษย์จึงต้องใช้เหตุผลในการเรียกร้องสิทธิที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ซึ่งก่อให้เกิดเป็นแนวความคิดทางปรัชญาที่มนุษย์ใช้ในการกล่าวอ้างถึงสิทธิที่ตนพึงมีมาตั้งแต่กำเนิด ย่อมเป็นหน้าที่ของมนุษย์ทุกคนที่จะต้องเคารพต่อสิทธิของกันและกัน โดยไม่ไปละเมิดสิทธิของคนอื่น สิ่งที่ทำให้เห็นนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้เหตุผล และศีลธรรม ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้ที่ลึกซึ้งรอบซึ้งในจิตใจของมนุษย์ นั่นคือ การเกิดขึ้นของแนวความคิดว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติที่ทำให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิเท่าเทียมกัน ผู้ใดจะพรากสิทธิดังกล่าวนี้ไปจากผู้อื่นมิได้ ดังเช่น นักปรัชญากรีกโบราณ ได้กล่าวว่า สิทธิตามธรรมชาติเป็นสิทธิที่ตกอยู่กับมนุษย์ทุกคนและจะตกอยู่กับมนุษย์ทุกคนตลอดไปจึงกลายเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญในการที่จะกำหนดคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ในปัจจุบัน (ปีนเซนส แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 9)

1.3 แนวความคิดสิทธิมนุษยชนก่อนมีการบัญญัติรับรอง โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร การปรากฏขึ้นของแนวความคิดสิทธิมนุษยชนในช่วงแรกเริ่มของสังคมตะวันตกนั้น กำหนดไว้ในรูปแบบของแนวความคิดทางปรัชญา กับแนวความคิดทางศาสนา การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางปรัชญาและแนวความคิดทางศาสนาให้เป็นรูปแบบของสิทธิมนุษยชนอันมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งเพราะจุดประสงค์ที่ต้องการให้สิทธิมนุษยชนมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้เห็นแนวทางในการกำหนดรากฐานทางความคิดของสิทธิมนุษยชน ที่จะต้องกลับไปพิจารณาแนวความคิดต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ก่อนที่สิทธิมนุษยชนจะให้การรับรองสิทธิตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้ (ปีนเซนส แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 10)

1) แนวความคิดของศาสนาคริสต์กับการรับรองสิทธิมนุษยชน

การศึกษาถึงแนวความคิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากแนวความคิดทางปรัชญาในยุคของการฟื้นฟูศิลปวิทยาการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งภายหลังจากอิทธิพลของศาสนาคริสต์ในยุคกลางเริ่มเสื่อมลงไปอย่างมาก แต่จากหลักคำสอนของศาสนาคริสต์ที่มีอิทธิพลต่อการก่อกำเนิดของแนวความคิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการสังคมตะวันตกมีความผูกพันกับทางศาสนาคริสต์อย่างมาก ต่อมาศาสนาคริสต์จึงได้เจริญขึ้นมาแทนอาณาจักรโรมันที่ได้เสื่อมสลายไป แนวความคิดทางศาสนาคริสต์จึงได้กลับกลายมาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของมนุษย์ เมื่อก้าวถึงความสัมพันธ์ของแนวความคิดของศาสนาคริสต์กับแนวความคิดสิทธิมนุษยชนย่อมมีความสัมพันธ์กันและต่างก็ส่งอิทธิพลต่อกันเป็นอย่างมาก (ปีนเซนส แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 10)

2) แนวความคิดทางปรัชญาที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิมนุษยชน

การศึกษาถึงแนวความคิดทางปรัชญาที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิมนุษยชน ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วในเบื้องต้นว่าแนวความคิดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นผลมาจากแนวความคิดทางปรัชญาในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ก่อกำเนิดให้เกิดความคิดทางปรัชญาในเรื่องของสิทธิตามธรรมชาติ หรือแนวความคิดสิทธิมนุษยนิยม หรือแนวความคิดปัจเจกชน เมื่อได้ทำการศึกษา ก็จะพบว่า การกำเนิดขึ้นของแนวความคิดสิทธิมนุษยชน ไม่ได้เกิดขึ้นในทันที แต่แนวความคิดสิทธิมนุษยชนจะค่อยๆ ก่อกำเนิดขึ้นอย่างช้าๆ ค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไปตามยุคสมัย ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดของนักปรัชญากรีกคลาสสิก ซึ่งได้ถูกพัฒนาปรับปรุงแนวความคิดให้สามารถเข้ากับแนวความคิดของศาสนาคริสต์ ดังนั้น จากการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจแนวคิดและปรัชญาต่างๆ อันมีอิทธิพลต่อการก่อกำเนิดแนวความคิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยไปได้ เพื่อที่ผู้ศึกษาแนวความคิดสิทธิมนุษยชนจะได้ทำการศึกษาหลักการและสามารถเข้าใจความเป็นรวมไปถึงการก่อกำเนิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ (ปิ่นธเนศ แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 13)

1.4 แนวความคิดสิทธิมนุษยชนภายหลังการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร

การศึกษาแนวความคิดสิทธิมนุษยชนที่มีผลสะท้อนผ่านแนวความคิดทางปรัชญาและแนวความคิดทางศาสนาที่ได้มีพัฒนาการในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการรับรู้ใน ความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติที่มีอยู่จริงตามกฎหมายธรรมชาติของนักปรัชญาด้านกฎหมายธรรมชาติ เมื่อพิจารณาถึงนักปรัชญากรีกคลาสสิก ในยุคกรีกโบราณ ได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขแนวความคิดให้สามารถเข้ากับความจริงของศาสนาคริสต์ในยุคกลาง ซึ่งทำให้กลับกลายมาเป็นแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติตามแบบของศาสนาคริสต์ ที่ได้นำเอาเรื่องของกฎหมายธรรมชาติไปเชื่อมโยงกับแนวความคิดทางศาสนา แต่แท้จริงแล้วกฎหมายธรรมชาติ ก็คือ เจตจำนงของพระเจ้า และตั้งอยู่ด้วยการเนรมิตสร้างสรรค์ของพระเจ้า จนกระทั่งได้ล่วงเลยเข้าสู่แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติในสมัยใหม่ ที่ก่อกำเนิดขึ้นภายหลังจากแนวความคิดทางศาสนาคริสต์ที่เสื่อมอำนาจไป ผ่านการนำเสนอแนวความคิดของ ฮิวโก โกรติอุส ที่ได้อธิบายการมีอยู่จริงของกฎหมายธรรมชาติอันเป็นสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติที่ไม่จำเป็นต้องไปพึ่งพำนาจของพระเจ้า ซึ่งมีผลทำให้มนุษย์สามารถเข้าถึงสิทธิตามธรรมชาติได้ด้วยความมีเหตุผล การมีปัญญา และการมีศีลธรรมของตัวมนุษย์ แนวความคิดสิทธิตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและ มีอยู่แล้วในสภาวะตามธรรมชาตินั้นๆ ซึ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ โดยผ่านกับรับรองและการสนับสนุนจากแนวความคิดสัญญาประชาคม ของรูสโซ และจอห์น ล็อก ถึงแม้จะมีความแตกต่างในเรื่องของรายละเอียดก็ตาม แต่สาระสำคัญที่แท้จริงของแนวความคิด

ดังกล่าวต่างก็เพื่อมีความต้องการที่จะใช้แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการรักษาสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ การรักษาซึ่งความดีงามร่วมกันของมนุษย์ให้สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความมั่นคง อีกทั้งแนวความคิดการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ซึ่งได้กลับกลายเป็นเครื่องมือของมนุษย์ที่ใช้สำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกปกครอง จากการพัฒนาแนวความคิดต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นล้วนแสดงให้เห็นถึงการที่มนุษย์ได้เห็นความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของเพื่อนมนุษย์ด้วยกันที่ได้มีการพัฒนามาโดยตลอด ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้ (ปีนธเนศ แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 24)

1) แนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง

จากการศึกษาแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติและรวมไปถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้มีอิทธิพลทางความคิดอยู่ระยะหนึ่ง แต่เนื่องจากแนวความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติและแนวความคิดว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติได้มีข้อบกพร่องบางประการ อันได้แก่การขาดความชัดเจนในสภาพของการบังคับใช้ และยังมีความเลื่อนลอย ดังนั้น ในความคิดของนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองจะมีแนวความคิดที่ต่าง และยังไม่ยอมรับแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติ แต่แนวความคิดของนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองก็ไม่ได้มองว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นไม่มีความถูกต้องเลยทุกอย่าง แต่เป็นเพราะกฎหมายธรรมชาติมีความยุ่งยากในการนำไปใช้นั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามในความคิดที่แตกต่างกันเป็นเพราะในการให้ความหมายของกฎหมายคืออะไรของ กฎหมายฝ่ายบ้านเมืองและกฎหมายธรรมชาตินั้นมีความแตกต่างกันอยู่แล้ว ซึ่งสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองได้ให้ความหมายของกฎหมายไว้ว่า กฎหมายที่สมบูรณ์ใช้การได้จริงและเป็นไปตามเจตจำนงของผู้มีอำนาจรัฐ โดยมีอำนาจบังคับเป็นสาระสำคัญของตัวบทกฎหมาย ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติให้ความหมายของกฎหมายไว้ว่า กฎหมายต้องสอดคล้องกับธรรมชาติและควมมีเหตุผล (ปีนธเนศ แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 25)

2) พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน

การศึกษาถึงพัฒนาการของสิทธิมนุษยชน เริ่มจากแนวความคิดสิทธิมนุษยชนได้มีการพัฒนามาโดยตลอดตั้งแต่แนวความคิดที่เป็นนามธรรมในเชิงปรัชญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาของกฎหมายธรรมชาติ ที่ผ่านการเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยกลุ่มของนักกฎหมายในสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง การก่อกำเนิดขึ้นของสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นการสร้างความเป็นรูปธรรมให้กับสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้มนุษย์ทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิสามารถที่จะยกแนวความคิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอ้างในการปกป้องตนเองเมื่อไม่ได้รับความยุติธรรม แต่ในขณะที่เดียวกันสิทธิมนุษยชนนั้นกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการจำกัด

อำนาจรัฐ ที่กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองและความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของมนุษย์ทุกคน ต่อมาสิทธิมนุษยชนได้พัฒนาจากความคิดทางปรัชญาเข้าสู่การเป็นสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในศตวรรษที่ 17 ด้วยการปรับเปลี่ยนแนวความคิดทางปรัชญาให้กลายเป็นเอกสารสำคัญทางกฎหมายและทางการเมืองเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้นของ Bill of Right ในประเทศอังกฤษ การเกิดขึ้นของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองในประเทศฝรั่งเศส และการเกิดขึ้นของคำประกาศอิสรภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการยอมรับในสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบกฎหมายอย่างเป็นทางการของประเทศต้นแบบทั้ง 3 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอเมริกา ในการกำหนดรูปแบบของกฎหมายแต่ละประเทศล้วนเป็นการพัฒนาของสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมการคุ้มครองมนุษย์ในด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การพัฒนากฎหมายดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การก่อกำเนิดของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นกฎหมายแม่แบบในการกำหนดคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์ (ปิ่นธเนศ แก้วรุ่งฟ้า, 2556, หน้า 29-30)

2. สิทธิแรงงาน

สิทธิแรงงาน คือ สิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานข้ามชาติจะต้องได้รับเมื่อเข้าทำงาน กล่าวคือการทำงานที่ปลอดภัย มีชีวิตอยู่ในที่ที่ปลอดภัย สะอาด ไม่แออัด มีอาหาร มีน้ำดื่มสะอาดมีคุณภาพ และมีสุขอนามัยที่ดี จะต้องได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันทั้งหญิงและชาย ไม่ถูกบังคับใช้แรงงาน ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้าย ไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง แรงงานเด็กต้องได้รับความคุ้มครอง ได้รับข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและได้รับการคุ้มครองทางสังคมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แรงงานข้ามชาติก็เช่นเดียวกับประชาชนคนไทย และมนุษย์ทั่วไปที่พึงได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตนั่นคือ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม อาหารและยารักษาโรค รวมถึงความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วแรงงานข้ามชาติจึงมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในที่ที่ปลอดภัยสะอาดไม่แออัด มีอาหารที่สะอาดมีคุณภาพ เมื่อเจ็บป่วยก็สามารถเข้าถึงบริการการรักษาพยาบาลได้ นอกจากนี้ยังต้องได้รับความคุ้มครองดูแลโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่แรงงานข้ามชาติมีเช่นเดียวกับแรงงานไทย และเป็นหน้าที่ที่รัฐไทยจะต้องให้การดูแล ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิที่ประกัน โดยกฎหมายทั้งในระดับประเทศและระดับสากล จากการศึกษาสิทธิแรงงานสามารถแบ่งออกเพื่อทำการศึกษาดังนี้ (ผจงรักษ์ ศรีไชยวงศ์, 2557, หน้า 13)

2.1 แนวคิดสิทธิแรงงานในต่างประเทศ

แนวคิดสิทธิแรงงานในต่างประเทศเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิแรงงานได้มีพัฒนาไปพร้อมกับพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและระบบทุนนิยม ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากการต่อต้านการล่อลวงที่คินในประเทศอังกฤษ ในสมัยนั้นของประเทศอังกฤษอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากการทำการเกษตร ได้ปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่เลี้ยงแกะ ซึ่งในขณะนั้นการเลี้ยงแกะเป็นอุตสาหกรรม การส่งออกที่สำคัญอย่างหนึ่ง หุ่นหญาที่เป็นของส่วนกลางของประชาชน สามารถที่จะให้ประชาชนได้รับจ่ายใช้สอยพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเสรี ได้ถูกล่อลวงและให้ตกอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเท่านั้น จึงทำให้ประชาชนที่เคยใช้พื้นที่ดังกล่าวในการทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ ไม่สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่เลี้ยงแกะเพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมการส่งออกขนแกะ ซึ่งทำให้เป็นจุดก่อกำเนิดของสิทธิแรงงาน (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์)

ต่อมาสิทธิแรงงานได้รับความสำคัญเป็นอย่างมาก ในช่วงหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ได้ปรับเปลี่ยนแรงงานในภาคเกษตรกรรมไปเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และไปเป็นแรงงานในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการทำอุตสาหกรรม ได้แก่ เหมืองแร่ต่าง ๆ และได้มีการออกกฎหมายแรงงานในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ.1833 โดยมีเนื้อหาในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การห้ามใช้แรงงานเด็ก การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ การกำหนดชั่วโมงการทำงาน โดยได้มีการกำหนดห้ามใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 9 ปี หากเป็นเด็กที่มีอายุ 9-13 ปี จะสามารถทำงานได้วันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง และหากเป็นเด็กอายุ 14-18 ปี สามารถทำงานได้วันละไม่เกิน 12 ชั่วโมง ในขั้นตอนของการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการเพิ่มเติมแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานเข้าไปกำหนดไว้ในสิทธิมนุษยชน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์โดยที่แรงงานก็เป็นมนุษย์เช่นกัน ควรที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ และจะต้องไม่มีการบังคับใช้แรงงาน ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 ได้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาสิทธิแรงงาน ที่จะต้องมีการกำหนดสิทธิในการทำงานของผู้ใช้แรงงานไว้อย่างชัดเจน (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ได้มีการจัดตั้ง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (international labour organisation) หรือ ILO ขึ้นในปี ค.ศ.1919 ภายใต้สันนิบาตชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานชำนาญการพิเศษในระบบของสหประชาชาติ มีภารกิจเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมและส่งเสริมการทำงานของชายและหญิงทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ มิติชายหญิง หรือภูมิหลังทางสังคม มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักอ้างอิงสากลที่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งที่

กำหนดหลักการขั้นพื้นฐาน การกำหนดสิทธินายจ้าง และแรงงาน มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นการส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทุกสัญชาติ มาตรฐานดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญาหรือพิธีตราสาร ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายที่ประเทศสมาชิกสามารถให้สัตยาบันได้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดหลักการขั้นพื้นฐานที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นแทนที่สันนิบาตชาติซึ่งอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิแรงงานโดยกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อยู่ในข้อที่ 23 และ 24 ที่กำหนดคุ้มครองให้ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม การคุ้มครองต่อการว่างงาน และการมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ มีสิทธิที่จะได้รับการพักผ่อน และการกำหนดให้มีเวลาว่างในการทำงาน (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์) ในระดับสากลนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (international labour organization) เป็นองค์กรเดียวภายใต้ต่อองค์การสหประชาชาติที่มีโครงสร้างไตรภาคีซึ่งประกอบไปด้วย นายจ้าง ลูกจ้างและตัวแทนรัฐบาลจากทุกประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หนึ่งในบทบาทสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นเสมือนเครื่องมือทางกฎหมายที่กำหนดหลักการและสิทธิขั้นต่ำในการทำงาน ซึ่งการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อความมั่นคงทางสังคมของแรงงานและรวมถึงแรงงานย้ายถิ่นด้วยดังนี้ (ผจงรักษ์ ศรีไชยวงศ์, 2557, หน้า 13)

1) ประเทศที่จ้างแรงงานจะต้องให้ความร่วมมือกับประเทศที่ส่งแรงงาน เพื่อจัดระเบียบการย้ายถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศที่จ้าง และสร้างมาตรการระดับชาติขึ้นมาเพื่อควบคุมแรงงานย้ายถิ่นนอกระบบ (clandestine) โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

2) การตัดสินใจในการย้ายถิ่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการทำงานจะต้องเป็นการตัดสินใจภายใต้กรอบของเหตุผล กล่าวคือ จะต้องทราบสภาวะของตลาดแรงงาน สภาพการทำงาน และการใช้ชีวิตในประเทศที่ไปทำงาน

3) การคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นให้ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบก่อนและต่อไปพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติให้มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายที่จะต้องยกค่าจ้างที่จ่ายให้แรงงานย้ายถิ่นให้เท่าเทียมกับคนงานประเทศนั้นๆ

นอกจากนี้บทบาทหน้าที่อันสำคัญของ ILO คือ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติหรือรับเป็นแนวทาง ในรูปของอนุสัญญา (convention) มีผลผูกพันกับประเทศที่ให้สัตยาบัน และข้อเสนอแนะ (recommendation) ซึ่งเป็นข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกันของคนงาน การร่วมเจรจาต่อรองการจัดการใช้แรงงานบังคับ การได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งมาตรฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (ผจงรักษ์ ศรีไชยวงศ์, 2557, หน้า 13-14)

2.2 แนวคิดสิทธิแรงงานในประเทศไทย

การศึกษาแนวคิดสิทธิแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากนโยบายด้านการคุ้มครองดูแลแรงงานในประเทศไทย เริ่มต้นขึ้นในสมัยของการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 ซึ่งได้มีการกำหนดและการจัดการให้ประชาชนมีงานทำอันเป็นข้อกำหนดประการหนึ่งที่ประกาศโดยคณะราษฎร ซึ่งมีทั้งหมดหกข้อ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในเดือนสิงหาคมได้มีการตรากฎหมายในการจัดหางานมาบังคับใช้โดยมีชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ.2475 โดยกำหนดให้ทางภาคเอกชนสามารถที่จะเปิดสำนักจัดหางานและเรียกเก็บค่าบริการกับประชาชน ต่อมาในเดือนตุลาคมทางภาครัฐได้เปิดสำนักจัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการใด ๆ โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ.2475 (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์)

ในปี พ.ศ.2536 กรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับโอนไปจัดตั้งเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการทางสังคม ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้เปลี่ยนชื่อจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการทางสังคม ไปเป็นกระทรวงแรงงาน และมีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองแรงงาน เมื่อกล่าวถึงนโยบายขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศได้รวบรวมมาตรฐานแรงงานและสิทธิของแรงงานไปกำหนดไว้ในระเบียบการค้าของประเทศไทย ส่วนทางสหภาพยุโรปได้มีการคิดกันทางการค้าโดยการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน เพื่อมาทดแทนการกำหนดการเก็บภาษี ซึ่งมีผลทำให้ระบบกฎหมายแรงงานของประเทศไทยต้องเร่งปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานสิทธิแรงงานโลกตามหลักสากล (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์)

ในปัจจุบันในการควบคุมการกำหนดสิทธิแรงงาน ได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้บริการจัดหางานเพื่อที่จะตัดปัญหาเรื่องการว่างงานให้กับประชาชน เมื่อกล่าวถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานและการจัดสวัสดิการ การคุ้มครองกรณีถูกเลิกจ้าง รวมไปถึงการกำหนดกฎหมายสำหรับแรงงานเด็ก แรงงานสตรี แรงงานคนพิการ เพื่อเป็นการส่งเสริมและการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามหลักสิทธิมนุษยชน ในการคุ้มครองแรงงานเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน

โดยการกำหนดสิทธิแรงงานให้เน้นไปที่การคุ้มครองแรงงานและการจัดสวัสดิการ ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิต่าง ๆ ได้แก่ การจำกัดชั่วโมงการทำงานสำหรับงานทั่วไปไม่ให้เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ส่วนงานประเภทที่มีลักษณะอันตรายจะกำหนดชั่วโมงการทำงานไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การกำหนดให้มีสิทธิในการหยุดพักระหว่างการทำงาน ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงหลังจากที่ได้ทำงานมาแล้ว 5 ชั่วโมง การกำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์จะต้องไม่น้อยกว่า 1 วัน การกำหนดวันหยุดตามเทศกาลจะต้องไม่น้อยกว่า 13 วันต่อปี การกำหนดให้มีวันหยุดพักผ่อนประจำปี การจำกัดเวลาการทำงานล่วงเวลาจะต้องไม่เกิน 36 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การกำหนดให้มีสิทธิลาหยุดและลากิจ การกำหนดให้มีการชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ถูกละทิ้ง การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ การกำหนดคุ้มครองเด็กและสตรี การกำหนดสิทธิในการทำงานของสตรีให้เทียบเท่ากับผู้ชาย ส่วนในเรื่องการการจัดสวัสดิการแรงงาน นายจ้างจะต้องดำเนินการให้แก่ลูกจ้าง อันได้แก่ การจัดสถานที่ทำงานให้มีความเหมาะสมในการทำงาน การจัดให้มีอุปกรณ์สำหรับปฐมพยาบาล การจัดสวัสดิการเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง เช่น การจัดทำประกันสังคม จัดให้มีสหกรณ์ออมทรัพย์ การให้การศึกษาคความรู้ การฝึกอบรมก่อนเข้าทำงาน การจัดให้มีบำเหน็จบำนาญหลังจากหมดวาระการทำงาน การจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อีกมากมาย (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์)

ส่วนปัญหาในเรื่องการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน อันเป็นนโยบายของรัฐบาลในยุคของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย แม้การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำดังกล่าวจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานให้มีฐานะและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ในความเป็นจริงเมื่อนำนโยบายดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล จะพบว่าค่าแรง 300 บาทต่อวันนั้นยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการและการพัฒนาชีวิตของแรงงานให้ดีขึ้นได้ แต่นโยบายการเพิ่มค่าแรงก็มีผลกระทบต่อเจ้าของกิจการขนาดเล็กและขนาดกลางที่ได้ออกมาปฏิเสธการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ และเมื่อเจ้าของกิจการไม่สามารถขึ้นค่าแรงงานขั้นต่ำตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ ก็จะมีผลทำให้เจ้าของกิจการขนาดเล็กและขนาดกลางจะต้องปิดกิจการลงจำนวนมาก ส่วนเจ้าของกิจการขนาดใหญ่ หรือ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่กลับไม่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากได้มีการปรับค่าแรงงานขั้นต่ำ 300 บาทอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลด้วยการกำหนดนโยบายการลดหย่อนภาษีให้แก่สถานประกอบการที่ได้มีการปรับค่าแรงขั้นต่ำไว้แล้ว (วิกิพีเดีย, 2559, ออนไลน์)

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานจะเห็นได้ว่าสิทธิมนุษยชนเกิดจากการที่มนุษย์ถูกละเมิดสิทธิเนื่องจากความแตกต่างทางด้าน เชื้อชาติ สีผิว และศาสนา จึงได้กำหนดเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีตั้งแต่กำเนิด และผู้ใดจะไปละเมิดสิทธิ

ดังกล่าวมิได้ ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงาน ในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เนื่องจากสิทธิดังกล่าวก็เป็น สิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้แรงงานทุกคนซึ่งรวมไปถึง แรงงานข้ามชาติสามารถที่จะเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และช่วยให้ นายจ้างไม่ไปละเมิดสิทธิของลูกจ้าง

SPU CHONBURI