

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย ที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติ ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และยังมีปัญหาของลูกจ้างที่ไม่สามารถปฏิเสธการทำงานในกรณีที่ต้องทำงานในสภาพเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพ อีกทั้งยังมีช่องว่างทางกฎหมายที่นายจ้างอาจใช้กระทำต่อลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ให้สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ และคุ้มครองครอบคลุมไปถึงลูกจ้างแรงงานทุกคน ทั้งลูกจ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมไปถึงลูกจ้างแรงงานไทย โดยจะทำการปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านแรงงานตามหลักสากล และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้ เพื่อให้ลูกจ้างทุกคนมีความปลอดภัยในการทำงานอย่างแท้จริง จึงเป็นที่มาถึงการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ในประเด็นต่าง ๆ

บทสรุป

เนื่องจากการทำงานในปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยี เครื่องมือ เครื่องจักร และสารเคมีต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการทำงานเป็นอย่างมาก จึงทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 มาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองลูกจ้างให้มีความปลอดภัยในการทำงาน แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่ประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาตามคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554

เนื่องจากปัญหาตาม คำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ในมาตรา 4 นั้นยังมีได้ระบุนครอบคลุมถึงลูกจ้างที่เป็น

แรงงานข้ามชาติทั้งที่เข้าเมืองมาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและการถูกบังคับใช้แรงงาน ส่งผลทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 ในข้อ 2 ข้อย่อยที่ 1 กำหนดถึงรัฐภาคีจะต้องจัดให้มีนโยบายที่จะจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างชนทุกเชื้อชาติโดยวิธีการที่เหมาะสมโดยไม่รีรอ ข้อ (ค) กำหนดถึงรัฐภาคีแต่ละรัฐจะดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเพื่อขจัดนโยบายของรัฐบาล ทั้งในกรอบแห่งชาติและระดับท้องถิ่น และแก้ไข เพิกถอน หรือยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่มีผลก่อให้เกิดหรือแพร่ขยายการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และข้อ 5 ที่กำหนดถึงการประกันสิทธิของทุกคนที่จะมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกทางเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติกำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ (จ) (1) การมีสภาพการทำงานที่เหมาะสมและน่าพอใจ ไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ข้อ 2 ข้อย่อยที่ 1 กำหนดคุ้มครองถึงสิทธิทั้งหลายที่รับรองโดยกติกานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ ข้อ 8 ข้อย่อยที่ 3 (ก) กำหนดถึงบุคคลจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงานมิได้ และข้อ 26 กำหนดถึงบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ และไม่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดระเบียบไว้อย่างเคร่งครัดถึงการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดถึงการห้ามเลือกปฏิบัติโดยยกประเด็นสัญชาติมาเป็นเหตุผล และมีการกำหนดถึงการห้ามบังคับใช้แรงงาน

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ ที่ดูแลงานการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติและได้ออกตรวจสถานประกอบกิจการต่าง ๆ ได้กล่าวถึงปัญหาด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานข้ามชาติ พบว่ายังมีการเลือกปฏิบัติและการบังคับใช้แรงงานต่อแรงงานข้ามชาติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้ จากการสำรวจงานที่มีลักษณะสกปรกและเสี่ยงอันตรายส่วนใหญ่มักจะใช้แรงงานข้ามชาติทำงานประเภทดังกล่าวแทนแรงงานไทย ทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการทำงานมากกว่าแรงงานไทย ซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 โดยการเพิ่มเติมเนื้อหาเพื่อปรับให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และปรับให้สอดคล้องตามแบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

2. ปัญหาลูกจ้างไม่สามารถปฏิเสธการทำงาน ในกรณีที่ต้องทำงานในสภาพเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพ

เนื่องจากปัญหาตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ที่ยังมีได้กำหนดถึงการให้ลูกจ้างมีสิทธิปฏิเสธการทำงาน ในกรณีที่ต้องทำงานในสภาพเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ.1981 มาตรา 13 ที่กำหนดคุ้มครองคนงานที่ละเว้นจากการทำงาน โดยมีเหตุผลอันควรให้เชื่อได้ว่า อาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต หรือสุขภาพของตน ไม่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 23 (1) ที่กำหนดถึงทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน ไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ข้อ 7 กำหนดถึงการรับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ ซึ่งประกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ข้อ (ข) สภาพการทำงานที่ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ และไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี ที่ได้มีการกำหนดห้ามนายจ้างไล่ลูกจ้างออกหรือกระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่หยุดงานชั่วคราว เพราะเนื่องจากลูกจ้างนั้นได้หยุดงานเพื่อหลีกเลี่ยงการติดเชื้อในขณะที่มีสถานการณ์รุนแรง ซึ่งจะต้องหาแนวทางแก้ไขให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะปฏิเสธการทำงาน ในกรณีที่ต้องทำงานในสภาพเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพ ซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 โดยการเพิ่มเติมเนื้อหาเพื่อปรับให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้ และปรับให้สอดคล้องตามแบบกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวแม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ.1981 แต่เนื่องจากการพัฒนาระบบมาตรฐานแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จะต้องอาศัยหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงานที่นานาประเทศยอมรับ อีกทั้งประเทศไทยได้เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จากการศึกษาผู้ศึกษาจึงเห็นควรอย่างยิ่งที่จะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ.1981

3. ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 มาตรา 42

เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 มาตรา 42 ที่ห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง หรือโยกย้ายหน้าที่การงานเพราะเหตุที่ลูกจ้างดำเนินการฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน หรือให้หลักฐาน ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานต่อพนักงานตรวจความปลอดภัย แต่หากถ้าเป็นกรณีลดตำแหน่งหน้าที่ หรือสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงาน หรือพักงาน หรือหักลดค่าจ้าง หรือโยกย้ายสถานที่ทำงานก็ไม่ได้เข้าข่ายการคุ้มครองตามมาตรา 42 จึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่นายจ้างอาจใช้กระทำต่อลูกจ้างและส่งผลกระทบต่อสิทธิในการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไขมาตรา 42 เพื่อลดช่องว่างทางกฎหมาย ให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 โดยทำการวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งทำให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงแรงงานข้ามชาติ และยังมีช่องว่างทางกฎหมาย รวมไปถึงความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขตัวบทกฎหมายโดยการเพิ่มเติมเนื้อหาให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานความปลอดภัยด้านแรงงานตามหลักสากล ดังนี้

1. เนื่องจากคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ในมาตรา 4 นั้นยังมีได้ระบุนครอบคลุมถึงลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติทั้งที่เข้าเมืองมาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยผู้ศึกษาเห็นควรที่จะต้องเพิ่มเติมเนื้อหาคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับความยินยอมให้ทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถาน

ประกอบกิจการของนายจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม และให้รวมไปถึงผู้ที่มิได้มีสัญชาติไทย แม้ว่าจะเข้าเมืองมาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

จากการพบการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและการบังคับใช้แรงงาน ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันความปลอดภัย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้นำข้อความตามข้อ 5 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 ข้อความตามข้อ 8 ข้อย่อยที่ 3 (ก) และข้อ 26 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 มาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 6 วรรคสามของพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ดังนี้

มาตรา 6 วรรคสาม บัญญัติว่า นายจ้างต้องประกันถึงสิทธิของลูกจ้างที่จะมีสภาพการทำงานที่เหมาะสมและน่าพอใจ โดยจะต้องคำนึงถึงการไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพศ อายุ สีผิว และรวมไปถึงการห้ามบังคับใช้แรงงาน

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข โดยผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า หน่วยงานของรัฐทั้งสามกระทรวงนี้ จะต้องทำงานร่วมกันด้วยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในสถานประกอบกิจการต่าง ๆ หากพบการเลือกปฏิบัติหรือการบังคับใช้แรงงานต่อแรงงานข้ามชาติ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเอาผิดกับนายจ้างอย่างจริงจัง

ในทางภาครัฐจะต้องดำเนินการตรวจสอบสุขภาพแรงงานข้ามชาติก่อนเข้าทำงานตามความเสี่ยง เช่น การทำงานในสถานประกอบกิจการที่มีเสียงดัง จะต้องมีการตรวจการได้ยินก่อนเข้าทำงาน เพื่อที่จะนำไปประเมินสถานะทางสุขภาพ เมื่อผ่านไป 1 ปี แรงงานข้ามชาติสูญเสียการได้ยินหรือไม่ เมื่อทำงานครบตามกำหนดที่จะต้องส่งตัวกลับประเทศก็จะต้องได้รับการตรวจสอบว่ามีอวัยวะใดเสียหายหรือร่างกายได้รับสารเคมีจากการทำงานไปบ้างมากน้อยเพียงใด

2. การที่ลูกจ้างไม่สามารถปฏิเสธการทำงาน ในกรณีที่ต้องทำงานในสภาพเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพ โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้นำข้อความตามมาตรา 13 ของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ.1981 ข้อ 23 (1) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และข้อ 7 (จ) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 มาบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 14 วรรคสองของพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ดังนี้

มาตรา 14 วรรคสอง บัญญัติว่า ลูกจ้างมีสิทธิในการทำงานที่จะมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน มีสิทธิที่จะปฏิเสธการทำงานในกรณีที่ต้องทำงานในสภาพเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายสุขภาพและจะต้องได้รับความคุ้มครองจากผลที่ตามมา

3. จากความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 มาตรา 42 ผู้ศึกษามีความเห็นที่จะต้องเพิ่มเติมเนื้อหาในมาตรา 42 ดังนี้

มาตรา 42 บัญญัติว่า ห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง หรือโยกย้ายหน้าที่การงานของลูกจ้าง หรือการกระทำต่าง ๆ ของนายจ้างที่ไปกระทบต่อสิทธิในการทำงานของลูกจ้างเพราะเหตุที่ลูกจ้างดำเนินการฟ้องร้องหรือเป็นพยานหรือให้หลักฐานหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานต่อพนักงานตรวจความปลอดภัย หรือคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อศาล