



ที่ นร 1117/ 316

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

14 มีนาคม 2546

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ....

ด้วยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาและสนับสนุน "ร่างพระราชบัญญัติสถาบันพัฒนาและส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ...." ฉบับของสภาอุตสาหกรรมฯ ซึ่งสภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการของกระทรวงแรงงาน ในการจัดระบบ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง สิทธิขั้นพื้นฐาน ของผู้ใช้แรงงาน และประชาชนทั่วไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม ของสภาที่ปรึกษาฯ ดำเนินการศึกษา ในรายละเอียด

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 ได้พิจารณามลการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีมติให้เสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี (ตามเอกสารแนบมาด้วย) ดังนี้

1. เห็นชอบให้มีการผลักดัน พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และเร่งรัดจัดตั้งสถาบันดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยมีระบบบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. เนื่องจากการบริหารกองทุนเงินทดแทน มีหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการดีอยู่แล้ว เห็นควรตัดมาตรา 6 ข้อ (3) ในร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงแรงงาน

3. ไม่สามารถที่จะนำกองทุนเงินทดแทนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันฯ ตามมาตรา 41 สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ควรมียาได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ รายได้จากดอกผลของกองทุนเงินทดแทนในแต่ละปี ตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน รวมทั้งรายได้จากการบริการของสถาบัน

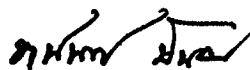
4. การบริหารสถาบัน ในมาตรา 14 องค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรประกอบด้วยระบบไตรภาคี ตามหลักสากลในสัดส่วนที่เท่ากัน และในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ควรมาจากวิธีการสรรหา และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการเท่านั้น

5. อำนาจหน้าที่ของสถาบันในมาตรา 27 สถาบันควรมีภารกิจเฉพาะทางด้านวิชาการ โดยรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่ซ้ำซ้อน หรือลักษณะเดียวกันเข้าด้วยกัน

6. สถาบันดังกล่าวควรมีอำนาจ หน้าที่ วางกฎระเบียบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานกฎหมายด้านความปลอดภัย แต่ไม่ควรไม่มีอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นควรตัด หมวด 5 ว่าด้วยบทกำหนดข้อ 5

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และใคร่ขอทราบผลการดำเนินงานในโอกาสแรกด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร 0-2612-9222

โทรสาร 0-2612-9179

ความเห็นและข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย

อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.....

ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาและสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสถาบันพัฒนาและส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ..... ฉบับของสภาอุตสาหกรรม คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง ซึ่งเป็นการจัดระบบหรือมาตรการในรูปแบบต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการทำงานตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และมีความสำคัญต่อผู้ใช้แรงงาน และประชาชนทั่วไป จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับไว้เป็นข้อมูลตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

วิธีการดำเนินงาน

- 1) ศึกษาเอกสาร และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ..... โดยกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ข้อสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนสำนักงานกองทุนทดแทน และสถาบันความปลอดภัยในการทำงานไปเป็นของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จากสภาองค์การนายจ้าง 11 แห่ง สภาองค์การลูกจ้าง 9 แห่ง สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย สมาคมการบริหารงานบุคคลสมุทรปราการ สภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานประกันสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- 2) การชี้แจงเรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติฯ" จากผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- 3) จัดประชุมสัมมนา เมื่อวันศุกร์ที่ 9 สิงหาคม 2545 เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ร่วมสัมมนา ประกอบด้วย ผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง นักการเมือง มูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ

- 1) วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อส่งเสริมและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยพัฒนาและสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานเพื่อส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การจัดการทางการแพทย์

เกี่ยวกับการรักษา วินิจฉัยโรค พิจารณาการจ่ายเงินทดแทนและการฟื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุน และร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานด้านความปลอดภัยฯ ของภาครัฐและเอกชน

2) เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานซ้ำซ้อนกันของ 3 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานฯ และเพื่อให้พระราชบัญญัติความปลอดภัยเป็นกฎหมายแม่บทที่ความครอบคลุมทุกส่วนที่เกี่ยวข้องมิใช่เฉพาะนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น แต่จะต้องรวมถึงสถานประกอบการซึ่งจะต้องมีความปลอดภัย และมีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะและอนามัยด้วย จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ จึงสมควรจัดตั้งสถาบันเพื่อส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3) กฎหมายความปลอดภัย คงมีเพียงประกาศของกระทรวงแรงงานฯ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม ปัจจุบันอาศัยคณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผู้แทนนายจ้าง 7 คน ลูกจ้าง 7 คน และภาครัฐ 7 คน ไม่ได้ครอบคลุมเรื่องความปลอดภัยทั้งหมด พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้ครอบคลุมเรื่องนี้ไว้ด้วย

4) ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญหลักดังนี้

- ให้มีสถาบันที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการ ส่งเสริม พัฒนา และป้องกันการควบคุมดูแล การจ่ายเงินชดเชย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยนำเงินกองทุนเงินทดแทนเข้ามาบริหารจัดการด้วย และกำหนดบทลงโทษไว้
- คณะกรรมการ ประกอบด้วย ภาครัฐ ฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง คุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ผลการดำเนินงาน

1) สภาพแวดล้อมในการทำงาน มีผลให้ลูกจ้างประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรค ขณะนี้ปรากฏว่า จำนวนผู้บาดเจ็บ พิการ ตาย มีอัตราสูงถึง 31-45 รายต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน และแนวโน้มว่าใน 6 ปีข้างหน้า จำนวนผู้ประสบอันตรายประมาณกว่า 1 ล้านคน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างร้ายแรง ขณะที่หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดด้านบุคลากรงบประมาณ โครงสร้างการบริหาร และกฎระเบียบไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรการรวมงานด้านความปลอดภัยไว้ในรูปองค์กรอิสระจะทำให้เป็นเอกภาพ คล่องตัวกว่าเป็นหน่วยงานราชการ สามารถสนับสนุนรัฐในการลดสถิติอุบัติเหตุอันตรายจากการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ควรมีวัตถุประสงค์หลักคือส่งเสริม พัฒนา สนับสนุนงานด้านวิชาการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเท่านั้น สำหรับการจัดการทางการแพทย์เกี่ยวกับการรักษาโรคภัยโรคนั้น จะมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สาธารณสุขที่ทำหน้าที่ดีอยู่แล้ว

3) รูปแบบและลักษณะของสถาบัน นี้ควรเป็นองค์กรอิสระที่เน้นวิชาการ และส่งเสริม พัฒนาความปลอดภัยเพียงอย่างเดียว มีการดำเนินงานอย่างอิสระ คล่องตัว โดยมีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบ ในการวางกฎระเบียบ กติกา มุ่งผลสัมฤทธิ์ด้านความปลอดภัยเป็นสำคัญ เพื่อให้ นายจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทุกคนยึดถือปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เหมาะสมมากกว่าการดำเนินการบริหารจัดการด้านอื่นที่นอกเหนือจาก ด้านความปลอดภัยที่สถาบันนี้ยังไม่พร้อม

4) การนำเอาหน่วยงานที่ทำเรื่องความปลอดภัยมาอยู่รวมกัน ประกอบด้วย 6 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงคมนาคม(กรมเจ้าท่า) กระทรวงแรงงาน(สถาบันความปลอดภัย) กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) กระทรวงวิทยาศาสตร์(กรมควบคุมมลพิษ) กระทรวงมหาดไทย(กรมโยธาธิการ) และกระทรวงสาธารณสุข(กรมอนามัย) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยมาไว้ด้วยกันจะทำให้การปฏิบัติงานด้านนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประสานงานเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน และวิธีการสร้างมาตรฐานต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ อันนับเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการโดยเฉพาะ ในการให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยกับคนทุกคนในสังคม ไม่ใช่เฉพาะกับนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น

5) การบริหารและที่มาของกรรมการบริหารสถาบันฯ องค์กรประกอบควรเป็นระบบไตรภาคี คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐ สำหรับส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิควรจะมาจากการสรรหาเท่านั้นไม่ใช่การแต่งตั้งของ รัฐมนตรี และมีหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษา ไม่ใช่เป็นคณะกรรมการ

6) กองทุนและรายได้ของกองทุน โดยสถาบันนี้ควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และดอกผล จากกองทุนเงินทดแทนโดยตรง รวมทั้งรายได้จากการบริการของสถาบัน

7) อำนาจหน้าที่ของสถาบัน เป็นการดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนา เพื่อวางกฎระเบียบ กติกาที่เหมาะสมเป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้สถานประกอบการ ลูกจ้าง ได้ยึดถือ ปฏิบัติตาม และทุกคนในสังคมได้ปฏิบัติตามกฎกติกาที่วางไว้

8) การดูแลงานกองทุนเงินทดแทนของสถาบันฯ เนื่องจากกองทุนเงินทดแทนเป็น กองทุนที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2537 โดยดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เพียงฝ่าย เดียวปีละครั้ง และให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ ตาย หรือสูญหายอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งก็มีการปฏิบัติกันเช่นนี้ทั่วโลก การนำเงิน

กองทุนเงินทดแทนไปรวมกับเงินกองทุนของสถาบันฯ ถือเป็น การนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน และการโอนกองทุนเงินทดแทนมายังสถาบันใหม่นั้น จึงไม่สมควรที่จะนำเอากองทุนเงินทดแทนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันฯ โดยมีเหตุผลดังนี้

- การนำเอากองทุนเงินทดแทนไปรวมกับสถาบันฯ ซึ่งไม่มีประสบการณ์ด้านนี้ อาจนำมาซึ่งความผิดพลาดและอาจต้องใช้เวลา นานกว่าจะพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ ขณะที่การบริหารจัดการกองทุนเงินทดแทนเป็นเรื่อง ที่ปฏิบัติกันอย่างต่อเนื่องและมีผลการปฏิบัติงานนี้ได้ดีอยู่แล้ว จึงไม่ควรรื้อระบบมาทดลองกันใหม่ หลังจากดำเนินงานมาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี
- นายจ้างและลูกจ้างวิตกว่า หากรวมกองทุนเงินทดแทนไปอยู่การบริหารจัดการของสถาบันฯ แล้วหากมีการนำเงินไปใช้ในการอื่น ซึ่งมีใช้บริการสาธารณสุขและฟื้นฟูสมรรถภาพ จะกระทบความมั่นคงของกองทุนฯ เพราะจำนวนเงินจะร่อยหรอไปอย่างรวดเร็ว และอาจต้องมีการปรับอัตราเงินสมทบเพิ่มขึ้น

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

1) เห็นชอบให้มีการผลักดัน พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และเร่งรัดให้มีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ ภายใต้กำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การพัฒนา ส่งเสริม แก้ไข และป้องกันปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อลดอัตราการเจ็บป่วยจากการทำงาน อุบัติเหตุ ทุพพลภาพ และสูญเสียชีวิต รวมทั้งให้มีระบบ การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างทั่วถึง

2) ร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงแรงงานฯ ในมาตรา 6 ข้อ (3) ควรตัดออก "จัดการทางการแพทย์เกี่ยวกับการรักษา วินิจฉัยโรค พิจารณาการจ่ายเงินทดแทน และการฟื้นฟูสมรรถภาพของ ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เพื่อให้สามารถกลับเข้าทำงานประกอบอาชีพ ตามความเหมาะสม หรือดำเนินชีวิตต่อไปได้อย่างปกติสุข เพราะการบริหารสาธารณสุข หรือการบริหาร กองทุนเงินทดแทน มีหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการดีอยู่แล้ว

3) มาตรา 41 เกี่ยวกับการโอนกองทุนเงินทดแทนมายังสถาบันใหม่ เนื่องจากทุนนี้มี ลักษณะพิเศษ ซึ่งตั้งขึ้นด้วยเงินสมทบของฝ่ายนายจ้าง มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อการรักษาพยาบาล และสวัสดิการสำหรับลูกจ้างซึ่งเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุอันเนื่องจากการทำงาน ซึ่งกองทุนเงิน ทดแทนปฏิบัติกันเช่นนี้ทั่วโลก จึงไม่สมควรที่จะนำเอากองทุนเงินทดแทนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันฯ สถาบันนี้ควรมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐ รายได้จากดอกผลของกองทุนเงินทดแทนในแต่ละปีตาม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน รวมทั้งรายได้จากการบริการของสถาบัน

